L'institutionnalisation de l'hébergement citoyen à Bruxelles : analyses, pistes et modélisations

Rapport rédigé par l'Equality Law Clinic
I. RORIVE, V. van der PLANCKE et Z. VANDENBERG

Sur la base d'un travail conséquent, soutenu en juin 2025, par des étudiantes en Master 2 de Droit – ULB
S. BEN AMMAR, Eve DISCEPOLI, N. EROL, E. LE BAILLY DE TILLEGHEM, A. SCHOROCHOFF
qui ont été encadrées par l'équipe académique et scientifique de l'Equality Law Clinic

Bruxelles – 31 mars 2026

Table des matières

INTRODUCTION **3**

CHAPITRE I – L'HÉBERGEMENT CITOYEN EN BELGIQUE : DÉFINITION, GENÈSE ET INSTITUTIONNALISATION PARTIELLE **6**

I. HISTORIQUE ET GENÈSE DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN EN BELGIQUE 6
A. 2015-2019 : Naissance et fondations de l'hébergement citoyen *6*
B. 2022-2023 : Institutionnalisation relative de l'hébergement citoyen *8*
II. PRINCIPES STRUCTURANT L'HÉBERGEMENT CITOYEN 8

CHAPITRE II – LES DIFFÉRENTS STATUTS ADMINISTRATIFS DES PERSONNES HÉBERGÉES **11**

I. LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION TEMPORAIRE. 11
A. Procédure et bénéficiaires *12*
B. Droits associés à la protection temporaire *14*
II. LES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE 15
A. Procédure et bénéficiaires *15*
B. Droits associés au statut de demandeur de protection internationale *16*
III. LES RÉFUGIÉS RECONNUS ET LES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE 17
A. Procédure et bénéficiaires *17*
B. Droits associés au statut de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire *18*
IV. LES MIGRANTS EN TRANSIT : DES PERSONNES EN SÉJOUR IRRÉGULIER 20
A. Personnes concernées *20*
B. Droits fondamentaux des personnes sans titre de séjour *21*

CHAPITRE III – FORMALISATION DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN : ANALYSES ET PROPOSITIONS DE MODÉLISATION **25**

I. MODÈLES DE FORMALISATION 25
A. Le bail *26*
§1. Éléments essentiels 26
§2. La durée et la fin du bail 27
§3. Évaluation du dispositif au regard des retours des acteurs de terrain 28
B. La convention d'occupation précaire (ou temporaire) *29*
§1 Éléments caractéristiques 29
§2 Le prix d'une occupation précaire 31
§3. Évaluation du dispositif au regard des retours des acteurs de terrain 31
C. Schémas contractuels triparties *33*
§1. La convention d'occupation temporaire impliquant une association 34
a. Le modèle du sous conventionnement 34
b. Le modèle de la convention tripartite 35
§2. Le modèle de l'habitat solidaire 37
D. La charte de cohabitation *38*
II. L'HÉBERGEMENT CITOYEN DANS UN BIEN EN LOCATION 40
A. Le droit à la vie privée du locataire (candidat) hébergeur *41*
B. Les obligations du locataire (candidat) hébergeur limitant le libre usage du bien *42*
§1. L'obligation d'user du bien en bon père de famille 43
§2. L'obligation d'user du bien selon sa destination 44
§3. Assimilation à une sous-location 45

CHAPITRE IV – L'IMPACT DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN SUR LES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'HÉBERGEUR ET DE L'HÉBERGÉ **48**

I. L'IMPACT DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN SUR LES DROITS SOCIAUX : LA FIGURE DU DROIT À L'INTÉGRATION SOCIALE ET DE L'AIDE SOCIALE 49
A. Le statut de cohabitant : l'impact de la domiciliation et la nécessité d'une durabilité de cohabitation *50*
B. L'hébergement d'une personne ne disposant pas de ressources *53*
C. L'hébergement d'une personne disposant de ressources *54*
D. L'identification de solutions pragmatiques *56*

II. LES MÉCANISMES DE SOUTIEN FINANCIER DE LA RELATION D'ACCUEIL ET AUTRES AVANTAGES POUR LE BUDGET DU MÉNAGE 61

CHAPITRE V – LES RISQUES INTERPERSONNELS DE L'HÉBERGEMENT CITOYEN 66

CONCLUSION 69

Introduction[1]

1. L'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, a déclenché le déplacement de millions de personnes et provoqué une mobilisation inédite des pays européens en matière d'accueil. En Belgique, cette crise a donné lieu à une forme d'intervention publique originale : l'appel explicite aux citoyens à héberger chez eux des personnes déplacées, via des campagnes telles que #Plekvrij[2].

Ce recours massif à l'hébergement citoyen, encouragé par les pouvoirs publics et encadré de manière partielle, pose une série de questions juridiques, en particulier dans un contexte bruxellois où plus de 60 % des habitants sont locataires[3]. Cette mobilisation citoyenne, dans un cadre semi-institutionnalisé, a constitué le point de départ d'une réflexion plus large : comment penser l'hébergement citoyen s'il devient un instrument durable des politiques publiques ? Comment l'articuler au droit au logement, au droit du bail, et aux droits sociaux ?

C'est dans ce contexte que Bruxelles Logement a commandité une étude au Centre de Psychologie Sociale et Culturelle de l'Université Libre de Bruxelles (ULB). Cette étude est menée par Antoine Roblain et Clara Mativa[4] et vise à établir les implications de l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen. Dans cette perspective, l'Equality Law Clinic a été chargée d'effectuer une recherche sur les enjeux juridiques de cette institutionnalisation dans le cadre spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Le présent rapport présente les conclusions de cette recherche.

Il s'inscrit dans une volonté d'analyser l'hébergement citoyen comme une réponse complémentaire, et non concurrente, aux dispositifs institutionnels d'accueil. Si cette pratique, historiquement fondée sur un engagement spontané et bénévole, a pu pallier certaines insuffisances des structures publiques, son institutionnalisation progressive appelle une réflexion juridique plus structurée. L'objectif de cette étude est double :

---

[1] Pour des raisons de lisibilité et de cohérence académique, l'écriture inclusive n'a pas été retenue dans ce rapport, sans que cela n'affecte l'adhésion la plus complète aux principes d'égalité qu'elle défend. Merci à Anastasia Schorochoff pour avoir introduit les dernières mises à jour fin mars 2026, en qualité de stagiaire à l'Equality Law Clinic.

[2] Entre mars et décembre 2022, environ 60 000 Ukrainiens ont été accueillis en Belgique. Le 28 février 2022, le secrétaire d'État Sammy Mahdi a appelé les particuliers à accueillir des Ukrainiens chez eux, un appel largement suivi : en quelques jours, plus de 22 000 places d'accueil ont été proposées par des familles belges. M. SCHROOTEN, J. CLAEYS, P. DEBRUYNE, H. DELEU, D. GELDOF, N. GULINCK, G. LOOSVELDT, W. PEERSMAN, K. VAN ACKER, et S. VAN DAM, « #PlaceDispo : Accueil privé de réfugiés ukrainiens en Belgique », Onderzoekscentrum Sociaal Werk & Kenniscentrum Gezinswetenschappen (Haute École Odisee), Bruxelles, 2022, p. 6.

[3] Selon l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), en 2021, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 62 % de locataires, contre 38 % de propriétaires occupants, ce qui en fait la seule région belge où les locataires sont majoritaires. Étude menée le 25 septembre 2024, disponible en ligne : https://ibsa.brussels/actualites/62-pourcents-de-locataires-en-rbc.

[4] Antoine Roblain est professeur au Centre de Psychologie Sociale et Culturelle de l'ULB, spécialisé en psychologie sociale et interculturelle. Clara Mativa est chercheuse au sein du même centre. Tous deux mènent des travaux sur les dynamiques de solidarité et les initiatives citoyennes d'accueil des personnes migrantes.

d'une part, dresser un état des lieux des dispositifs actuels d'hébergement citoyen, notamment en analysant les mécanismes qui ont été mis en place dans le contexte de la crise ukrainienne ; d'autre part, formuler des propositions concrètes de modélisation juridique, susceptibles d'encadrer durablement cette pratique dans une perspective d'institutionnalisation par les pouvoirs publics.

L'étude s'appuie sur une approche qualitative reposant sur la réalisation d'entretiens semi-directifs avec un ensemble d'acteurs clés, parmi lesquels Adriana Costa Santos[5], Pierre Verbeeren[6], Julie Demarez de l'ASBL Maison Babel[7] ainsi que Nicolas Bernard[8]. Ces entretiens ont permis de nourrir une réflexion sur l'institutionnalisation par une compréhension des pratiques de terrain et de potentielles stratégies juridiques ou organisationnelles. L'étude intègre également une dimension comparative, mobilisant des exemples issus d'autres contextes nationaux ou de pratiques développées dans des milieux associatifs.

La recherche ayant été menée à la demande de l'administration bruxelloise, les parties relatives au logement sont analysées sous le prisme du droit en vigueur au sein de la région de Bruxelles-Capitale.

3. Le rapport est structuré en cinq chapitres abordant chacun une dimension de l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen à Bruxelles.

Le **premier chapitre** pose les bases conceptuelles et contextuelles de la présente étude. Il vise à clarifier la notion d'hébergement citoyen et décrit l'émergence et l'évolution en Belgique de ce dispositif. Sur la base de cet historique, il identifie quatre principes fondamentaux devant structurer toute démarche d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen.

Le **second chapitre** identifie différents groupes susceptibles d'être accueillis au sein d'un hébergement citoyen : les bénéficiaires de la protection temporaire, les demandeurs de la protection internationale, les réfugiés reconnus et les personnes sous protection subsidiaire, ainsi que les migrants en transit sans titre de séjour. Il s'attache à

[5] Doctorante en sciences sociales à l'Université Saint-Louis – Bruxelles et ancienne co-présidente de la Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés (BelRefugees). Son expérience de terrain et sa participation à la structuration du pôle hébergement de la plateforme ont été précieuses pour comprendre le processus de formalisation de ces pratiques.

[6] Directeur de l'Action sociale au CPAS de la Ville de Bruxelles, Pierre Verbeeren a également été Coordinateur « Ukraine » pour le gouvernement bruxellois en 2022. Son expertise dans la gestion des politiques d'accueil en situation d'urgence a été sollicitée pour éclairer les dynamiques institutionnelles de l'hébergement citoyen.

[7] ASBL bruxelloise qui accompagne des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) et ex-MENA vers l'autonomie, en proposant notamment des logements de transition et un accompagnement social global. L'association a été consultée pour son expérience concrète en matière de dispositifs d'hébergement alternatifs et du conventionnement entourant ces dispositifs.

[8] Doyen et professeur de droit à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, Nicolas Bernard est notamment spécialiste du droit des biens, du droit au logement et du droit du bail. Auteur de nombreuses publications sur ces sujets, il a été sollicité pour son analyse juridique des cadres contractuels liés à l'hébergement citoyen, ainsi que son impact sur les droits sociaux.

décrire le contenu du régime de protection associé à chacune de ces catégories administratives.

Le **troisième chapitre** se concentre sur la formalisation de la relation d'accueil. Il propose une série de modèles juridiques permettant d'encadrer l'hébergement citoyen de manière plus ou moins contraignante : bail, convention d'occupation temporaire, schémas contractuels tripartites et charte de cohabitation. Le chapitre s'intéresse également aux implications concrètes de l'hébergement citoyen pour les hébergeurs locataires et met en évidence les principaux risques juridiques découlant de leur engagement dans un contrat de bail. Il souligne le droit fondamental des locataires de donner l'hospitalité, mais identifie certaines limites découlant de leurs obligations en leur qualité de locataires.

Le **quatrième chapitre** est consacré aux conséquences de l'hébergement citoyen sur la situation financière des hébergeurs et hébergés. Il étudie, dans une première partie, la manière dont le droit social appréhende la relation de vie commune, inhérente à la majorité des projets d'hébergement citoyen. Des personnes qualifiées de « cohabitants » bénéficient d'allocations sociales au montant plus réduit que les personnes dites « isolées ». Le chapitre étudie, dès lors, de manière approfondie les éléments constitutifs de la notion de « cohabitation » telle que définie par le droit social et évalue la probabilité que les personnes impliquées dans un hébergement citoyen tombent sous ce régime. Dans une seconde partie, le chapitre examine trois mécanismes de soutien financier pouvant être mis en place pour accompagner et encourager les initiatives d'hébergement citoyen, tout en neutralisant les coûts supplémentaires induits par l'accueil d'une personne chez soi. Il évoque aussi l'accès à des tarifs avantageux pour l'énergie et l'eau, auxquels pourraient prétendre les hébergeurs.

Le **cinquième chapitre** examine brièvement les risques interpersonnels susceptibles d'émerger lorsque des personnes qui ne se connaissent pas au préalable cohabitent. Les différences culturelles, la charge émotionnelle ou les déséquilibres de pouvoir sont des facteurs pouvant générer des tensions, malentendus ou situations d'abus. En dehors du champ pénal, le droit met toutefois à disposition divers mécanismes de prévention et de protection permettant de limiter ces risques.

Chapitre I – L'hébergement citoyen en Belgique : définition, genèse et institutionnalisation partielle

4. Le terme d'« hébergement citoyen » est aujourd'hui largement utilisé, tant par les acteurs de terrain que par les institutions. Il recouvre une diversité de pratiques, de configurations relationnelles et de degrés d'institutionnalisation. Selon les contextes, il peut désigner un accueil spontané au domicile d'un particulier, une forme d'engagement moral encadrée par une association, ou encore un dispositif structuré à l'initiative des pouvoirs publics.

À ce jour, il ne fait l'objet d'aucune définition juridique, ce qui traduit l'absence d'encadrement normatif spécifique. Cette absence de définition légale n'est pas nécessairement problématique. Comme le relève notamment le professeur Nicolas Bernard, elle a le mérite de laisser une certaine souplesse à la pratique. Plusieurs acteurs de terrain plaident pour une reconnaissance juridique de l'hébergement citoyen mais sans un encadrement trop rigide. L'objectif est de ne pas brider la dynamique citoyenne par des définitions trop restrictives qui risqueraient de l'enfermer dans un cadre juridique inadapté. La souplesse est ici perçue comme une condition essentielle à la pérennité et à la vitalité du dispositif.

5. Une étude prospective des enjeux juridiques liés à l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen nécessite, toutefois, d'en définir les éléments essentiels. La présente section vise donc à retracer l'évolution de cette pratique (I) afin d'en dégager les principes structurants (II).

I. Historique et genèse de l'hébergement citoyen en Belgique

6. L'hébergement citoyen en Belgique est le fruit de mobilisations sociales ayant émergé dans des contextes migratoires successifs et visant à répondre à l'inaction des pouvoirs publics ou à l'insuffisance des dispositifs d'accueil institutionnels. Le développement de ces mobilisations sociales se structure principalement autour de deux périodes.

A. 2015-2019 : Naissance et fondations de l'hébergement citoyen

7. L'été 2015, qualifié de « long summer of migration », est marqué par l'exil de centaines de milliers de personnes fuyant les zones de guerre, principalement de Syrie, et arrivant en Europe via la Grèce. Plus de 500 personnes se présentent quotidiennement aux portes de l'Office des étrangers à Bruxelles et les structures d'accueil sont rapidement saturées[9]. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en place, Théo Francken (N-VA), prend la décision de limiter les enregistrements, toutefois nécessaires à l'accès à un hébergement, à 250 demandes d'asile par jour. Face à cet obstacle politico-

[9] RTBF, « *Asile : Theo Francken refuse d'enregistrer plus de 250 demandes par jour* », 2 septembre 2015, disponible sur https://www.rtbf.be/.

administratif, des centaines de personnes sont laissées sans solution de logement et un campement spontané se forme devant l'Office des Étrangers, au parc Maximilien[10].

C'est de cette dynamique qu'émerge la Plateforme Citoyenne de soutien aux réfugiés, aujourd'hui Belrefugees[11]. Fondée en 2015 par les bénévoles actifs autour du parc, elle concentre tout d'abord son action sur l'organisation du campement, l'accueil des primo-arrivants et l'information juridique, sociale et administrative. Après la fermeture du campement du parc Maximilien[12], en octobre 2015, en raison des conditions sanitaires, la Plateforme amorce ses premières formes d'hébergement citoyen. À la fin de l'année 2016, un nouveau campement se forme au parc Maximilien à la suite du démantèlement de la « jungle de Calais » et de l'arrivée de nombreuses personnes exilées fuyant les dictatures militaires du Soudan, d'Érythrée et d'Éthiopie. Ces personnes, souvent qualifiées de « migrants en transit », ne souhaitent pas obtenir un titre de séjour en Belgique et n'ont dès lors pas accès aux structures d'accueil réservées aux demandeurs d'asile, se retrouvant ainsi sans solution de logement. Le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration refuse de mettre en place des mesures d'aide et organise des contrôles de police systématiques au sein du campement. C'est dans ce contexte que l'hébergement citoyen se développent fortement en 2017.

Face à cette politique de dispersion et de criminalisation des personnes exilées, la plateforme organise un large dispositif d'hébergement citoyen, d'abord pour les personnes les plus vulnérables (femmes, mineurs, malades), puis pour toutes les personnes présentes. Cet hébergement se structure autour d'un réseau logistique reposant sur la confiance, la coordination numérique et une volonté d'action collective[13].

De septembre 2017 à septembre 2018, plus de deux cent mille nuitées ont été mises à disposition de personnes exilées[14]. Plus de sept mille citoyens ont ouvert leur porte au moins une fois à une personne exilée et plus de quatre mille bénévoles ont apporté leur soutien[15]. Cette large mobilisation matérialise le désaccord d'une partie significative de la population avec les politiques migratoires, et dépasse la simple dénonciation publique de leurs effets néfastes pour prendre la forme d'une résistance active.

8. A partir de 2019, la Plateforme se transforme progressivement en une institution visant à garantir, dans la mesure du possible, un « accueil inconditionnel » à toute personne en exil. Des structures d'hébergement collectif se déploient sur une diversité de sites. Ainsi, la Plateforme organise ses actions autour de trois axes clés: l'hébergement, désormais

[10] A. REA, A. ROBLAIN, et J. HERTAULT, *Héberger des exilé·es. Initiatives citoyennes et hospitalité*, 1re éd., Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2023, p.20.
[11] https://www.belrefugees.be/fr/
[12] Annoncée en juillet 2017 par le secrétaire d'État Theo Francken, la fermeture du centre d'accueil du Petit-Château s'inscrivait dans une logique de rationalisation du réseau d'accueil et de durcissement sécuritaire. Jugé vétuste, le bâtiment devait être remplacé par un centre unique situé à Neder-Over-Heembeek. Ce projet a cependant échoué, incapable d'absorber l'afflux quotidien de demandeurs d'asile. En décembre 2018, le Petit-Château est donc réouvert et reconverti en centre d'arrivée centralisé pour l'ensemble des primo-arrivants. Son maintien s'explique notamment par sa situation stratégique à Bruxelles, à proximité immédiate de l'Office des Étrangers et des services associatifs.
[13] A. REA, A. ROBLAIN, et J. HERTAULT, *op.cit.*, p. 27-34
[14] Pour des chiffres actualisés en 2024, voy. https://www.belrefugees.be/fr/
[15] *Ibidem*, p. 40.

surtout dans des espaces collectifs, l'assistance matérielle et médicale au Hub humanitaire et, enfin, l'accompagnement social et juridique.

B. 2022-2023 : Institutionnalisation relative de l'hébergement citoyen

9. En février 2022, la Belgique active une politique d'accueil d'urgence pour assurer l'hébergement des personnes fuyant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Le gouvernement fédéral lance une campagne (#Plekvrij), invitant les citoyens à ouvrir leur logement aux personnes déplacées. Ceux-ci répondent à l'appel et, à la fin du mois de mars, près de 88% des solutions d'hébergement mises à la disposition des personnes déplacées sont proposées par les citoyens[16]. Cette initiative constitue une forme inédite de sous-traitance de l'accueil aux citoyens, soutenue par les communes et partiellement encadrée[17]. Les hébergeurs sont enregistrés, certains peuvent bénéficier d'un défraiement, et une partie de l'accueil est coordonnée par des associations d'expérience, comme la Plateforme. Celle-ci accepte de participer à l'effort, à la condition qu'aucune place d'accueil destinée à d'autres publics migrants ne soit supprimée. Toutefois, cette période révèle une transformation profonde du modèle. Contrairement à l'expérience de 2015-2019, l'hébergement citoyen est ici porté par l'État, et s'inscrit dans une logique plus gestionnaire que militante[18].

II. Principes structurant l'hébergement citoyen

10. L'historique de l'hébergement citoyen met en évidence la diversité des dynamiques qui le traversent, des acteurs impliqués dans sa coordination et des motivations des hébergeurs. Initialement conçu comme une réponse citoyenne aux insuffisances de la politique d'accueil en Belgique, ce dispositif a progressivement évolué pour devenir un instrument de ces politiques[19]. Il peut prendre différentes formes : cohabitation chez l'habitant, mise à disposition de logements indépendants, accueil individuel ou familial.

Malgré cette pluralité de modalités, toutes reposent sur une même démarche : celle d'« accueillir des personnes chez soi ». L'analyse de cette évolution permet de dégager cinq principes fondamentaux qui doivent structurer toute démarche d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen : il doit être volontaire, éclairé,

---

[16] Le Soir, « *Sammy Mahdi : 'Jusqu'ici, 88 % des logements pour les Ukrainiens ont été proposés par les citoyens'* », 19 mars 2022, disponible sur https://www.lesoir.be

[17] M. SCHROOTEN *et al.*, « #PlaceDispo : Accueil privé de réfugiés ukrainiens en Belgique », *op. cit.*, p. 6 et 33.

[18] A. REA, A. ROBLAIN, et J. HERTAULT, *op.cit.*, p. 43.

[19] Le rapport HCR France qualifie cette première forme d'hébergement citoyen, non encadrée, initiée par des citoyens de manière autonome , d'hébergement spontané, tandis que l'hébergement structuré par l'État est qualifié d'hébergement accompagné. Y. PASCOUAU *et al.*, « Hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens : Tirer les enseignements d'une exceptionnelle solidarité », UNCHR, 2024. Le rapport *Safe Home*, qui documente l'expérience française d'accueil des déplacés ukrainiens, confirme la tendance à la formalisation de l'hébergement citoyen. Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « L'hébergement citoyen des personnes déplacées d'Ukraine en France », *Rapport Safe Homes*, 2023.

temporaire, adaptable aux spécificités des situations rencontrées, et s'inscrire dans un réseau structuré[20].

11. L'hébergement citoyen est caractérisé par une dimension morale, sociale et politique, il suppose dès lors une **démarche libre et volontaire**. La décision d'ouvrir leur domicile privé pour accueillir des personnes exilées reflète un engagement personnel des citoyens. L'hébergement organisé par la Plateforme Citoyenne entre 2016 et 2019 s'est construit comme un acte de résistance. L'accueil était porté par une « obligation morale », une volonté de se rendre utile face à des injustices, et une forme de contestation de l'inhospitalité des politiques migratoires. L'hébergement citoyen s'inscrivait alors dans un registre d'action, où la solidarité devient un geste politique autant qu'un acte intime[21].

De l'autre côté, l'hébergement organisé par les pouvoirs publics, tel qu'il s'est développé lors de l'accueil des ressortissants ukrainiens, repose davantage sur un engagement civique de soutien, encouragé par l'État et intégré à une politique publique de gestion de crise[22].

12. Il est également essentiel que cet engagement dans un projet d'accueil soit **éclairé**, et que tant l'hébergeur que l'hébergé mesurent les composantes de ce modèle d'hébergement. Accueillir une personne dans son foyer implique de prendre en compte sa réalité, notamment les éventuels traumatismes qu'elle a pu subir, ce qui peut engendrer des échanges difficiles que l'hébergeur n'est pas toujours préparé à affronter[23]. Cette pratique solidaire transforme les personnes qui s'y engagent. Les citoyens développent de nouvelles représentations d'eux-mêmes, de leur rôle social et des enjeux liés à la migration. L'hébergement citoyen devient alors un espace de transformation personnelle, d'apprentissage collectif, et parfois de politisation progressive[24].

13. L'hébergement citoyen se veut **temporaire** : il s'agit d'une solution de transition, qui peut répondre à différents besoins, comme l'absence momentanée de solution d'accueil durant la procédure de demande d'asile, la sortie d'un hébergement collectif sans solution immédiate de relogement, ou toute période de latence avant l'insertion durable dans un logement autonome. L'hébergement citoyen offre une solution de logement pendant un laps de temps correspondant à une phase de vie précise de la personne accueillie. Le caractère temporaire de l'hébergement sécurise également les hébergeurs et hébergés et leur permet de se lancer dans une vie commune sans s'être mutuellement choisis, en sachant cette expérience limitée dans le temps.

---

[20] La Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge identifie des critères similaires. L'hébergement citoyen doit être volontaire pour toutes les parties, temporaire, accompagné par des professionnels, et territorialisé. Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « L'hébergement citoyen des personnes déplacées d'Ukraine en France », *Rapport Safe Homes*, 2023.

[21] A. REA, A. ROBLAIN, et J. HERTAULT, *op.cit.*, p. 118 et s.

[22] *Ibidem*.

[23] Y. PASCOUAU, *op.cit*, p. 69.

[24] Entretien avec P. VERBEEREN, *doc. annexe*, p. 44-45.

14. L'hébergement citoyen peut prend des formes diverses : hébergement ponctuel ou de plus longue durée, cohabitation chez l'habitant, mise à disposition de logements indépendants, accueil individuel ou familial. Ce pluralisme des formes témoigne de la souplesse du dispositif. L'hébergement citoyen diffère selon les besoins auxquels il entend répondre et les personnes qu'ils rassemblent. Il se doit ,dès lors, de s'**adapter aux spécificités** des hébergeurs et hébergés ainsi qu'au modèle d'hébergement choisi.

15. La cohabitation souvent inhérente à l'hébergement citoyen ainsi que la pluralité de ses formes implique aussi des enjeux importants d'organisation, de coordination et de régulation[25]. L'hébergement citoyen ne peut fonctionner de manière isolée. Il doit être accompagné d'un soutien social et s'inscrire dans un **réseau structuré**, réunissant associations, pouvoirs publics et citoyens. Le réseau joue un rôle clé dans le repérage, l'encadrement et l'accompagnement des hébergeurs. Il facilite l'intégration des hébergés et assure un suivi tout au long de l'hébergement citoyen. L'accompagnement social apparaît comme une condition essentielle de réussite du dispositif : il permet à la fois de sécuriser la relation d'accueil et de préparer la sortie vers un logement durable[26].

[25] Y. PASCOUAU et al., *op. cit.*, p. 50 et 74.
[26] Rapport Safe Homes, *op.cit,* p. 70.

Chapitre II – Les différents statuts administratifs des personnes hébergées

16. Une recherche approfondie sur l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen implique d'identifier les différents groupes de migrants qui pourraient bénéficier de cette formule d'hébergement. Comme une anlyse de l'historique de l'hébergement citoyen le met bien en lumière, cette formule d'accueil a été développée pour accueillir des personnes en exil.

L'accès et le droit à l'hébergement des personnes migrantes en Belgique varie substantiellement en fonction de leur statut administratif, reflétant une approche fondée sur la catégorisation des individus.

Nous distinguons quatre catégories de personnes migrantes pour lesquelles l'hébergement citoyen pourrait, *a priori* et en tant que solution transitoire, répondre à un besoin aigu de logement. Ce besoin découle soit de leur arrivée soudaine, subie et donc impréparée sur le territoire, soit de leur extrême précarité, ces deux facteurs pouvant naturellement être cumulatifs. Les quatre catégories idéntifiées sont les bénéficiaires de la protection temporaire (I.), les demandeurs de la protection internationale, momentanément privés de place au sein d'une structure d'accueil Fedasil dans un contexte de crise structurelle (II.), les réfugiés reconnus et personnes sous protection subsidiaire devant quitter le Centre les ayant accueillis durant l'examen de leur demande de protection internationale (III.), ainsi que les migrants en transit sans titre de séjour (IV.).

Il importe d'analyser s'il existe ou non un droit pour les ressortissants de chacune de ces catégories, de prétendre à l'hébergement citoyen. Ce dernier découle lui-même de leur droit (durable) ou pas de séjourner sur le territoire qui entraîne des droits et des obligations distincts en matière de logement.

17. La présente partie s'attache à décrire brièvement le contenu du régime de protection associé à chacune de ces catégories administratives, afin de dresser les contours du cadre juridique dans lequel l'hébergement citoyen pourrait s'inscrire. En fonction du statut de la personne hébergée, ce mode d'hébergement pourrait constituer un nouveau dispositif permettant à l'État belge de satisfaire à ses obligations en matière d'accueil, une solution transitoire à la sortie du réseau d'accueil, ou un moyen de garantir l'accès à un logement des migrants sans titre de séjour.

I. Les bénéficiaires de la protection temporaire.

18. La première forme d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen a vu le jour en 2022 afin d'organiser l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine à la suite de l'invasion russe. Cette appropriation du dispositif par les pouvoirs publics visait exclusivement à loger les bénéficiaires de la protection temporaire.

19. Le mécanisme de protection temporaire est organisé par la directive européenne 2001/55/CE[27]. Adoptée à la suite des mouvements migratoires provoqués par la guerre des Balkans, cette directive vise à organiser l'accueil d'un nombre important de personnes déplacées. A la différence des autres dispositifs de protection internationale, la protection temporaire est une protection collective octroyée *prima facie* à l'ensemble des personnes déplacées appartenant au groupe désigné. Elle permet de prévenir la surcharge du système d'asile en évitant l'examen individuel des demandes[28].

La protection temporaire étant un mécanisme complémentaire aux dispositifs de protection individuelle, les bénéficiaires ont la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment[29]. Les États membres peuvent cependant limiter le cumul du statut de demandeur d'asile avec celui de bénéficiaire de protection temporaire pendant l'instruction de la demande[30], ce qui est le cas en Belgique[31].

A. Procédure et bénéficiaires

20. L'activation du mécanisme de protection temporaire suppose une décision du Conseil de l'Union européenne adoptée à la majorité qualifiée constatant l'existence d'un « afflux massif de personnes déplacées ». Dans celle-ci, le Conseil mentionne les groupes spécifiques faisant l'objet de la protection temporaire ainsi que la date de son entrée en vigueur[32].

21. Le mécanisme de protection temporaire a été déclenché pour la première fois le 4 mars 2022, en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Dans les considérants de cette décision adoptée à l'unanimité, le Conseil souligne que « les forces armées russes ont lancé une invasion à grande échelle de l'Ukraine (…) invasion qui vise à porter atteinte à la sécurité et à la stabilité européenne et mondiale», et qu'il est dès lors probable « qu'une forte pression migratoire soit exercée sur ses frontières orientales au fur et à mesure de l'évolution du conflit »[33]. Le premier article de la décision constate donc l'existence d'un afflux massif dans l'Union de personnes déplacées, tandis que le second identifie quatre groupes de bénéficiaires de la protection temporaire.

---

[27] Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, *J.O.C.E.*, no L 212, 7 août 2001, p. 12-23 (ci-après Directive « Protection temporaire »).

[28] J. CARLIER et C. FLAMAND, « La protection temporaire des personnes fuyant le conflit en Ukraine », *J.T.,* 2022.p. 746 ; S. GAKIS, « L'activation de la directive « Protection temporaire » : l'apport d'un instrument *sui generis* à la protection des personnes déplacées », *Rev. Trim. Dr. H.,* 2022, p. 772.

[29] Directive « Protection temporaire », art.17.

[30] Directive « Protection temporaire », art. 19.

[31] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

[32] Directive «Protection temporaire», art.5.

[33] Considérants (1), (3), (5) de la Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, *J.O.U.E.,* L 71/1 du 4 mars 2022.

Tout d'abord, la protection temporaire s'applique aux ressortissants ukrainiens et aux membres de leur famille. Ensuite, les apatrides et les étrangers bénéficiant d'une protection internationale ou d'une protection équivalente en Ukraine, ainsi que les membres de leurs familles, sont assimilés aux ressortissants ukrainiens et jouissent de la protection temporaire. La protection temporaire est également reconnue aux étrangers et apatrides détenant un titre de séjour permanent en Ukraine, mais uniquement si ceux-ci « ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables ». Enfin, la décision européenne laisse le choix aux États membres d'octroyer la protection temporaire aux étrangers n'ayant pas le statut de réfugiés ou de résidents permanents, également dans les conditions ou ceux-ci ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays d'origine de manière sûre[34].

22. Initialement prévue pour une durée d'un an, la protection est automatiquement prorogeable par périodes de six mois, pour une durée maximale d'un an. Au terme de cette période, s'il subsiste des raisons de maintenir cette protection, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider à la majorité qualifiée, d'une prolongation supplémentaire d'un an, portant la durée totale maximale à trois ans[35].

Cependant, certains allèguent que rien n'empêche le Conseil, sur proposition de la Commission, de décider, à de multiples reprises, d'une nouvelle prorogation. L'article n'empêcherait que des prorogations supérieures à un an, sans limiter à un nombre maximal les prorogations successives[36]. Cette interprétation est suivie, dans la pratique, par les institutions européennes. La protection accordée aux personnes en provenance d'Ukraine a été prolongée jusqu'au 4 mars 2027, à la suite d'une décision prise le 13 juin 2025, prolongeant le dispositif d'une année au-delà de la limite initialement prévue[37].

23. Bien que les autorités aient initialement anticipé l'arrivée de près de 200 000 personnes provenant d'Ukraine, le nombre réel s'est avéré inférieur. Au total, 93 343 attestations de protection temporaire ont été délivrées par l'Office des étrangers[38]. Toutefois, de nombreux bénéficiaires ont depuis quitté le pays. Selon Peter Michiels, coordinateur Ukraine en Région de Bruxelles-Capitale, seuls 66 000 Ukrainiens

[34] Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022, art. 2.
[35] Directive « Protection temporaire », art. 4.
[36] X, « Protection des réfugiés ukrainiens : que se passera-t-il après 2025 ? », disponible sur https://forumrefugies.org/en/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/1414-protection-des-refugies-ukrainiens-que-se-passera-t-il-apres-2025, 14 mars 2024.
[37] Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, « Les États membres de l'UE conviennent de prolonger la protection temporaire pour les réfugiés d'Ukraine », disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/, 13 juin 2025. Et avant cela, Décision d'exécution (UE)) 2024/1836 du Conseil du 25 Juin 2024 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382 *J.O.U.E.,* L 71/1 du 3 juillet 2024.
[38] X. ,« La Belgique a délivré des attestations de protection temporaire à plus de 93.000 Ukrainiens depuis début 2022 », disponible sur https://emnbelgium.be/fr/nouvelles/la-belgique-delivre-des-attestations-de-protection-temporaire-plus-de-93000-ukrainiens, 24 février 2025. La majorité de ces attestations ont été délivrées en 2022 (63.356), suivie d'une diminution en 2023 (15.626) et en 2024 (13.277), pour atteindre un total de 1.084 attestations délivrées en janvier 2025.

résideraient encore actuellement en Belgique[39]. À Bruxelles, près de 12 000 bénéficiaires de la protection temporaire étaient inscrits dans les registres de la population le 7 mai 2023. Ce chiffre représente plus du double de la part initialement attribuée à la Région dans l'accord national de répartition (21,28 % contre 10 % prévus par l'accord fédéral)[40].

B. Droits associés à la protection temporaire

24. La directive 2001/55/CE garantit un ensemble de droits harmonisés à l'échelle de l'Union européenne, assurant ainsi une cohérence dans la protection offerte sur l'ensemble du territoire des États membres[41]. Ses dispositions ont été transposées aux articles 57/29 à 57/36 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Les personnes bénéficiant de la protection temporaire sont autorisées à séjourner légalement sur le territoire de l'Union européenne pendant toute la durée d'activation du dispositif (4 mars 2027)[42].

25. La directive 2001/55/CE impose également aux États membres de veiller à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire disposent **d'un hébergement approprié ou, à défaut, des moyens nécessaires pour se procurer un logement**[43].

Les **bénéficiaires de la protection temporaire se voient, dès lors, consacrer un véritable droit d'accès à un hébergement approprié, dont les pouvoirs publics sont débiteurs,** ou un droit de recevoir les moyens de se procurer un logement.

Le système d'accueil de L'État belge étant saturé, la mise en œuvre de cette obligation a principalement reposé sur l'hospitalité de la population belge. Comme cela a été exposé dans le premier chapitre de ce rapport, les communes et régions ont semi-institutionnalisé la formule d'hébergement citoyen pour organiser l'accueil des personnes en provenance d'Ukraine. Par ailleurs, les individus concernés ont également pu bénéficier du soutien des Centres publics d'action sociale (CPAS) dans leurs démarches pour trouver des solutions plus durables et accéder à des dispositifs publics ou privés de logement[44].

26. La directive européenne prévoit également que les bénéficiaires « reçoivent le soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance, lorsqu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes, ainsi que de soins médicaux »[45]. Le CPAS de la commune

---

[39] N. GUILMIN, « 66.000 Ukrainiens en Belgique : comment sont-ils répartis comment vivent-ils ? », disponible sur https://www.rtbf.be/article/ukrainiens-en-belgique-il-y-a-toujours-des-refugies-qui-arrivent-nous-ne-pouvons-pas-les-oublier-11495457, 29 janvier 2025.

[40] Centre de Crise National, « Guerre en Ukraine : 2 ans après, l'accueil se poursuit en Belgique », disponible sur https://centredecrise.be/fr/newsroom/guerre-en-ukraine-2-ans-apres-laccueil-se-poursuit-en-belgique, 23 février 2024.

[41] S. GAKIS, *op. cit*, p. 783.

[42] Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, « Les États membres de l'UE … », *op. cit*.

[43] Directive « Protection temporaire », art. 13.

[44] J. CARLIER et C. FLAMAND, *op. cit.*, p. 749.

[45] Directive « Protection temporaire », art. 13.

d'hébergement de la personne sous protection temporaire propose une aide sociale au bénéficiaire qui inclut un accompagnement social et des prestations de subsistance correspondant à une aide financière équivalente au revenu d'intégration. Les bénéficiaires de la protection temporaire ont également un accès direct au marché du travail, ce qui favorise leur intégration économique[46].

II. Les demandeurs de protection internationale

27. La loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers du 12 janvier 2007, aussi dite « loi d'accueil », transpose la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale[47]. Les demandeurs de protection internationale ont accès à des conditions d'accueil harmonisées sur l'ensemble du territoire européen le temps du traitement de leur demande.

A. Procédure et bénéficiaires

28. Le demandeur de protection internationale est défini par l'article 2,1° de la loi accueil comme « l'étranger qui a présenté une demande d'asile, ayant pour objectif soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi du statut de protection subsidiaire »[48].

La présentation de la demande de protection n'est soumise à aucune formalité. Il suffit que le demandeur exprime oralement sa volonté d'obtenir le statut de réfugié ou de protection subsidiaire.

Le droit à l'accueil pour un demandeur de protection internationale en Belgique commence dès la présentation de sa demande et se poursuit pendant toute la durée de la procédure. Cela inclut les étapes d'examen de la demande par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et les éventuels recours auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE).

Lorsque la procédure se solde par un rejet de la demande, l'aide matérielle prend fin à l'expiration du délai prévu pour exécuter l'ordre de quitter le territoire[49]. Si la procédure aboutit favorablement, le réfugié reconnu ou la personne sous statut de protection subsidiaire peut encore rester deux mois en structure d'accueil dans l'attente de se trouver un lieu de résidence adéquat.

---

[46] Arrêté royal du 30 juillet 2022 modifiant l'article 1er de l'arrêté royal du 3 février 2003 dispensant certaines catégories d'étrangers de l'obligation d'être titulaires d'une carte professionnelle pour l'exercice d'une activité professionnelle indépendante, pour étendre cette dispense aux bénéficiaires de la protection temporaire, *M.B.*, 10 août 2022, p. 61768 ; J. CARLIER et C. FLAMAND, *op. cit.,* p. 750.

[47] P. BERNARD., « La loi sur l'accueil des demandeurs d'asile : principes, contenu et évolution du contentieux entre 2020 et 2022, notamment dans la crise de l'accueil », *Chroniques de droit social,* Anthemis, 2023, p. 437.

[48] Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.,* 7 juillet 2007, art. 2, 1 (ci-après Loi « accueil » du 12 janvier 2007).

[49] Loi « accueil » du 12 janvier 2007, art. 6, §1 ; P. BERNARD, *op. cit.*, p. 437.

B. Droits associés au statut de demandeur de protection internationale

29. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile garantit à tout demandeur un droit de séjour légal ainsi que **le droit à l'aide matérielle** visant à garantir une vie conforme à la dignité humaine durant toute la durée de l'examen de sa demande[50]. Ce droit à l'aide matérielle est constitutive d'une **obligation de résultat** dans le chef de l'Etat fédéral[51].

Cette aide matérielle comprend l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une indemnité journalière. Elle englobe également l'accès à une assistance juridique, à des services d'interprétation ou à des formations ainsi qu'à un programme de retour volontaire[52]. Cette aide est apportée dans le cadre d'une structure d'accueil attribuée et gérée par Fedasil. Le demandeur n'a pas la possibilité de choisir son centre d'accueil mais Fedasil doit tenir compte au maximum des spécificités de sa situation[53].

En principe, l'aide matérielle est exclusivement octroyée dans le cadre du réseau d'accueil coordonné par Fedasil. Ainsi, lorsqu'une personne renonce à sa place dans une structure d'accueil, elle se voit attribuer un code « no show », ce qui entraîne en règle générale la suppression de son droit à l'aide matérielle. Ce code prive également le demandeur de l'aide sociale délivrée par le CPAS et celui-ci peut alors uniquement prétendre à la prise en charge de ses frais médicaux par Fedasil. Ce choix peut parfois s'expliquer par des circonstances personnelles, comme la possibilité d'être hébergé chez des proches, ou des raisons médicales rendant la vie en centre d'accueil inadaptée. Cependant, en raison de la saturation croissante du réseau d'accueil, il arrive de plus en plus fréquemment que le code « no show » soit attribué à des personnes qui n'ont, en réalité, jamais reçu de proposition de place dans un centre géré par Fedasil. Ces personnes se retrouvent alors en marge du système officiel d'accueil, sans accès ni à l'aide matérielle, ni à l'aide sociale. Dans ce contexte, le demandeur d'asile doit introduire une demande auprès de Fedasil afin de faire annuler le code « no show » qui lui a été attribué à tort, en vue de pouvoir bénéficier de l'aide du CPAS[54]. En cas d'échec de cette démarche auprès de Fedasil, le demandeur peut introduire un recours, contre Fedasil, auprès du Tribunal du travail.

30. Enfin, les demandeurs d'asile n'ont pas immédiatement accès au marché du travail. L'accès au travail n'est autorisé qu'à partir du quatrième mois suivant l'introduction de la demande, à la condition que la procédure soit toujours en cours et qu'ils résident légalement en Belgique[55].

---

[50] Loi « accueil » du 12 janvier 2007, art. 3.

[51] Voy., entre autres, T.P.I. Bruxelles, 29 juin 2023, n° 2022/4618/A, § 44 : « Le seul constat que de nombreuses personnes soient privées d'accueil [...] suffit à démontrer, dans le chef des parties défenderesses, l'existence d'une faute. Il ne s'agit effectivement pas d'une obligation de moyen, mais d'une obligation de résultat. ».

[52] Loi « accueil » du 12 janvier 2007, art. 2 §6.

[53] Loi « accueil » du 12 janvier 2007, art. 11 §1-3.

[54] Ciré, *FAQ : accueil des demandeur.euse.s d'asile*, 2022, disponible sur https://www.cire.be, p. 9-10.

[55] Fedasil, *FAQ : mise à l'emploi des demandeurs de protection internationale*, 2024, disponible sur https://www.fedasil.be, p. 4.

III. Les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire

31. Si la demande de protection internationale est acceptée, la personne sera reconnue soit comme réfugiée, soit comme bénéficiaire de la protection subsidiaire. Elle se verra octroyer un titre de séjour et sera assimilée à un ressorissant belge pour la reconnaisance de la plupart de ses droits fondamentaux[56].

A. Procédure et bénéficiaires

32. Le statut de réfugié est défini par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux statuts des réfugiés en son article 1er comme étant toute personne « qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner »[57].

Cette définition, transposée en droit belge par la loi du 15 décembre 1980[58], repose sur une combinaison d'éléments objectifs, l'existence d'un risque de persécution, et subjectifs, la crainte personnelle. Une analyse conjointe de ces deux dimensions est donc nécessaire[59]. La crainte d'un risque de persecution peut découler du sort subi par des proches appartenant au même groupe. En outre, ces persécutions peuvent aussi bien émaner de l'État et de ses représentants que d'acteurs non-étatiques[60].

La **protection subsidiaire** est, comme son nom l'indique, subsidiaire au statut de réfugié. En effet, l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que la **protection subsidiaire** ne peut être octroyée qu'à l'étranger qui ne peut être reconnu comme réfugié ni bénéficier de la protection prévue à l'article 9*ter*[61]. La protection subsidiaire s'applique lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que le retour de l'intéressé dans son pays d'origine (ou, s'il est apatride, dans son pays de résidence habituelle) l'exposerait à un risque réel de subir l'une des atteintes graves énumérées au paragraphe 2 du même

---

[56] HCR (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), *« Les droits et obligations »*, page d'information destinée aux réfugiés et bénéficiaires de protection internationale en Belgique, disponible sur : https://help.unhcr.org/belgium/rights-and-obligations/

[57] Convention de Genève relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, *M.B.*, 4 octobre 1953, art. 1.

[58] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, art. 48.

[59] ADDE, *Le statut de réfugié,* 2017, disponible sur https://www.adde.be

[60] *Ibidem*.

[61] L'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers permet à l'étranger qui séjourne en Belgique et qui souffre d'une maladie grave entraînant un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique, ou un risque réel de traitement inhumain ou dégradant lorsqu'il n'existe pas de traitement adéquat accessible dans son pays d'origine ou de résidence habituelle, d'obtenir une autorisation de séjour pour raisons médicales.

article, à savoir : « (a) la peine de mort ou l'exécution, (b)la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine, (c) les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. ». À l'instar du statut de réfugié, ces atteintes peuvent émaner aussi bien des autorités étatiques que d'acteurs non étatiques.

33. Conformément au principe du « guichet unique », consacré par l'article 49/3 de la loi du 15 décembre 1980, les demandes de reconnaissance du statut de réfugié ou d'octroi du statut de protection subsidiaire se font sous la forme d'une demande de protection internationale et font l'objet de la même procédure. Toute demande de protection internationale est d'abord examinée sous l'angle du statut de réfugié. Ce n'est qu'en l'absence des conditions requises pour l'octroi du statut de réfugié que la demande est ensuite analysée au regard des critères de la protection subsidiaire[62]. La demande de protection internationale doit être enregistrée auprès de l'Office des étrangers. C'est ensuite le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides qui analyse la demande et décide ou non d'attribuer un statut de protection internationale. En cas de rejet de la demande de protection, un appel de la décision négative peut être fait auprès du Conseil du contentieux des étrangers, suivi, le cas échéant, d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État[63].

B. Droits associés au statut de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire.

34. La personne reconnue réfugiée est admise au séjour pour une durée limitée de 5 ans. Son droit de séjour deviendra illimité si, au terme de ces 5 années, le statut n'est pas abrogé ou retiré[64]. Le bénéficiaire de la protection subsidiaire, se voit, quant à lui, délivrer un titre de séjour pour une durée limitée à deux ans et renouvelable. Cinq ans après l'introduction de la demande initiale, un droit de séjour illimité peut lui être octroyé, à la condition qu'aucun retrait n'ait été prononcé entre-temps[65]. Contrairement au demandeur de protection internationale, le réfugié et le bénéficiaire de protection subsidiaire ont le droit de voyager à l'étranger, à la condition de ne pas retourner dans leur pays, au risque de perdre leur protection internationale[66].

35. Le réfugié reconnu comme le bénéficiaire de protection internationale perd le bénéfice de l'aide matérielle, comprenant le droit à l'hébergement. En effet, cette aide matérielle est uniquement destinée aux demandeurs de protection internationale pendant la procédure d'examen de leur demande. L'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire met ainsi fin à cette aide, le bénéficiaire devant alors subvenir à ses besoins de manière autonome ou, le cas échéant, solliciter l'aide du CPAS[67]. Les personnes reconnues comme bénéficiaires d'une protection internationale disposent d'un délai de deux mois pour quitter les structures d'accueil de Fedasil. Durant cette

[62] Loi du 15 décembre 1980 précitée, art. 49/3.
[63] ADDE, *Procédure d'asile,* 2023, disponible sur https://www.adde.be.
[64] ADDE, *Le statut de réfugié,* 2017, disponible sur https://www.adde.be
[65] ADDE, *La protection subsidiaire,* 2015, disponible sur https://www.adde.be
[66] CGRA, *Réfugié reconnu*, disponible sur https://www.cgra.be/fr/asile/refugie-reconnu.
[67] Ciré, *op.cit.,* 2022, p. 25.

période transitoire, elles sont – sur demande - accompagnées par le CPAS, notamment dans leur recherche d'un logement, public ou privé, afin de favoriser une insertion résidentielle durable et d'éviter les situations de précarité.

Le réfugié jouit naturellement du **droit fondamental au logement**, consacré dans divers textes nationaux et internationaux[68], et constituant la base de la dignité humaine, de la sécurité, de l'intimité, et la condition permettant l'exercice d'autres droits indispensables à une vie saine pouvant toucher la santé mentale et physique ainsi qu'à la vie familiale. En Région de Bruxelles-Capitale, l'article 3 du Code bruxellois du logement consacre le « droit de chacun à un logement décent ». Ce dernier y est décrit comme « un **logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement)**, **abordable financièrement et doté d'un loyer raisonnable compte tenu notamment des caractéristiques et de l'état du bien**, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, **pourvu d'une bonne performance énergétique**, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs) ». Il incombe aux pouvoirs publics de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental.

L'accès et le maintien au sein d'un logement décent, comme droit fondamental, n'est toutefois **pas constitutif d'une obligation de résultat** dans le chef des pouvoirs publics, et plus spécifiquement des Régions, mais bien d'une **obligation de moyen** : les Régions doivent s'engager à utiliser tous les moyens raisonnables pour atteindre un objectif, sans pour autant garantir un résultat précis. Il y a donc une obligation des pouvoirs publics d'agir pour réaliser progressivement les conditions nécessaires à la réalisation du droit, à échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant les ressources utiles. Ainsi, les pouvoirs publics doivent non seulement offrir un cadre juridique, mais également dégager des ressources et établir des procédures propres à assurer la garantie des droits. Ces mesures doivent notamment et prioritairement permettre l'accès et le maintien au logement des personnes vulnérables, parmi lesquelles celles aux revenus modestes et les familles monoparentales[69].

Cette absence d'obligation de résultat est tempérée par le fait que les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient d'« un **droit opposable devant les cours et tribunaux » à l'hébergement d'urgence**[70].

---

[68] Voy. notamment : art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (et l'Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) *: Le droit à un logement suffisant (article 11 (1))*, 13 décembre 1991, paragraphe 7) ; art. 16, 17 et 31 de la Charte sociale européenne révisée ; Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI)) ; art. 23 de la Constitution belge.

[69] Comité européen des droits sociaux (ci-après CEDS), *ATD-Quart Monde c./ France*, n° 33/2006, et CEDS, *Feantsa c./ France*, n°39/2006, 5 décembre 2007.

[70] Voy. art. 3 § 2 de l'Ordonnance bruxelloise du 14 juin 2018 « relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri ». L'hébergement d'urgence est défini, par l'art. 2, 3° comme « le service résidentiel géré par un pouvoir organisateur qui échappe à la maîtrise individuelle de son occupant et où le pouvoir organisateur organise un logement d'urgence de court ou moyen terme ainsi qu'un accompagnement psychosocial ».

36. Enfin, les bénéficiaires de la protection internationale sont affiliés au régime général de la sécurité sociale belge ; ils sont donc assimilés aux Belges pour toutes les prestations de sécurité sociale (en matière de santé, de chômage, de retraite, d'allocations familiales, etc.). À la différence des demandeurs d'asile, ils peuvent prétendre au revenu d'intégration sociale[71]. Ils ont également un accès libre au marché du travail et peuvent exercer toute activité professionnelle, salariée ou indépendante, sur le territoire belge[72].

IV. Les migrants en transit : des personnes en séjour irrégulier

A. Personnes concernées

37. La guerre en Syrie et l'augmentation significative des flux migratoires vers l'Europe à partir de 2015 ont conduit à l'émergence d'un nouveau profil de migrants sur le territoire belge : **les migrants dits « en transit »**. Ces personnes, généralement en situation irrégulière, traversent la Belgique sans y solliciter l'asile[73], dans l'objectif de rejoindre un autre pays, souvent le Royaume-Uni[74]. Pourtant, nombre d'entre elles pourraient prétendre à la protection internationale, relevant des catégories éligibles à l'asile en vertu du droit européen et international[75].

Cependant, le mécanisme du règlement Dublin III, qui attribue la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile au premier État membre d'entrée de l'Union, dissuade ces personnes de déposer une demande en Belgique. En effet, les personnes exilées craignent qu'une telle démarche n'entraine leur transfert vers un autre État européen[76].

Ce système, bien qu'ayant pour objectif de rationaliser le traitement des demandes d'asile, a montré ses limites et contribue à la précarisation de ces personnes. Dans ce contexte, il apparaît que la condition de transit des migrants n'est pas un choix librement consenti, mais bien une conséquence du fonctionnement du régime d'asile européen. Le refus de certains États membres, dont la Belgique, d'examiner substantiellement les besoins de protection internationale de ces migrants, en invoquant une application stricte et formaliste du règlement Dublin, contribue à leur maintien dans une forme d'errance administrative. Si des garanties suffisantes d'examen de leur situation leur étaient offertes, ces personnes cesseraient d'être perçues comme « en transit » pour

[71] ADDE, *Le statut de réfugié,* 2017, disponible sur https://www.adde.be ; ADDE, *La protection subsidiaire,* 2015, disponible sur https://www.adde.be.
[72] FEDASIL, *Quand pouvez-vous travaillez* ?, disponible sur https://www.fedasilinfo.be/fr/quand-pouvez-vous-travailler, *s.d.,* consulté le 14 avril 2025.
[73] M. DU JARDIN, « L'hébergement citoyen de migrants en transit sur le territoire belge: 'un délit de solidarité'? », *Rev. dr. pén. crim.*, 2020, p. 342.
[74] C. HUBLET, Migrants en transit et personnes solidaires, quels droits, recommandations pour une approche plus humaine, *Ciré*, 2019, p. 5.
[75] M. DU JARDIN, *op. cit.*, p. 342.
[76] C. HUBLET, *op.cit.*, p. 5.

devenir des demandeurs d'asile et de potentiels bénéficiaires de la protection internationale[77].

B. Droits fondamentaux des personnes sans titre de séjour

38. Les migrants en transit sont considérés comme étant en séjour irrégulier et peuvent, à ce titre, faire l'objet d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion. Ils disposent néanmoins du droit de solliciter l'asile en Belgique et de bénéficier de la protection contre le renvoi vers leur pays d'origine s'ils y risquent des persécutions, conformément au principe de non-refoulement[78], tel que consacré par la Convention de Genève et la législation européenne.

39. Par ailleurs, en vertu des engagements internationaux de la Belgique, toute personne, quel que soit le statut de son séjour, jouit du droit fondamental à un niveau de vie suffisant pour préserver sa dignité[79]. L'absence de titre de séjour ne saurait donc justifier le refus de droits fondamentaux universels, tels que l'accès à l'aide médicale urgente, à l'éducation pour les mineurs ou encore à la protection contre les traitements inhumains et dégradants.

Les candidats locataires sans titre de séjour ont un égal accès au marché locatif privé, et doivent bénéficier sans discrimination[80] de tous les droits consacrés, pour la Région de Bruxelles-Capitale, dans le Code bruxellois du logement[81].

Ces dispositions régionales doivent certes être mises en perspective avec l'article 77 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui dispose que toute personne « aidant sciemment ou tente d'aider une personne ressortissante d'un pays tiers, à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures et liant la Belgique ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État, soit dans les faits qui ont préparé l'entrée, le transit ou le séjour, ou qui ont facilité, soit dans les fait qui les ont consommés, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et une d'une amende de mille sept cents euros à six milles euros ou d'une de ces peines seulement ».

L'article 77 précise que ces sanctions ne s'appliquent toutefois pas à l'aide offerte pour des raisons principalement humanitaires. La question se pose dès lors de savoir si le

---

[77] *Ibidem.*, p. 33.

[78] Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 9.

[79] European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of irregular migrants in the European Union, Luxembourg, Publications Office of the European Union*, 2011, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-11-002-05_migrants_fr_webres_1.pdf

[80] Par le biais de son article 5, 4° combiné avec d'autres dispositions, le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité interdit toute discrimination dans le logement, notamment sur la base de la condition sociale, qui comprend le statut de séjour.

[81] Contrairement à certaines législations en vigueur dans d'autres Etats de l'Union européenne, les Régions, en Belgique, n'ont pas mentionné, dans leurs décrets respectifs ou ordonnance, que la conclusion d'un contrat de bail avec une personne sans titre de séjour était passible de sanctions.

bailleur disposé à contracter avec un migrant sans titre de séjour s'exposerait à une quelconque sanction. En réalité, l'aide offerte pour des raisons humanitaires couvrira le cas du bailleur qui demande un loyer correct, en phase avec les valeurs du marché et en rapport avec la qualité de l'habitation : dans ce cas de figure, le bailleur ne devrait en aucun cas être poursuivi ni, *a fortiori,* condamné[82].

Deux évolutions législatives en cours sont, toutefois, susceptibles de modifier ce cadre. D'une part, un projet de règlement européen visant à réformer les règles de l'Union en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier est actuellement en cours de négociation au niveau européen[83]. La commission des libertés civiles du Parlement européen (LIBE) a adopté sa position sur ce texte le 9 mars 2026. Si ce projet n'aborde pas directement la question de l'hébergement des personnes sans titre de séjour, certaines de ses dispositions[84] pourraient avoir des implications pour les personnes accueillant des migrants sans titre de séjour à titre humanitaire. L'état d'avancement de ce texte et ses implications précises méritent d'être suivis avec attention.

D'autre part, il convient également de souligner l'existence d'un projet de loi belge autorisant des visites domiciliaires au domicile de personnes en séjour irrégulier ou de leurs hébergeurs. Ce projet, déjà apparu en 2018 avant d'être retiré face aux critiques, a été soumis pour avis au Conseil d'État en 2025. Dans son avis du 20 août 2025 (avis n° 78.049/2/V), le Conseil d'État a relevé des atteintes disproportionnées aux droits fondamentaux, soulignant notamment l'absence de garanties effectives pour les tiers hébergeant la personne concernée et l'insuffisance du contrôle juridictionnel. Si ce projet devait être adopté en dépit de ces réserves, les hébergeurs de personnes sans titre de séjour se trouveraient directement exposés à des intrusions dans leur domicile dans le cadre d'une procédure administrative, sans bénéficier des garanties comparables à celles du droit pénal[85].

Dans les faits, l'accès au logement pour les personnes en situation irrégulière demeure extrêmement précaire, en raison notamment de leur extrême vulnérabilité sociale et de la crainte d'une mesure d'éloignement, deux facteurs qui provoquent la concentration de cette catégorie de migrants dans des logements peu salubres[86].

---

[82] Le 26 mai 2021, la 14ème chambre correctionnelle de la Cour d'appel de Bruxelles a acquitté les quatre hébergeurs de migrants en transit qui avaient été poursuivis pour aide à l'immigration irrégulière et trafic d'êtres humains.

[83] Voy. Parlement européen, commission LIBE, communiqué de presse, « Migration : la commission des libertés civiles adopte une réforme des règles de l'UE en matière de retour », 9 mars 2026, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20260309IPR37702/adoption-en-commission-d-une-reforme-des-regles-de-l-ue-en-matiere-de-retour

[84] Les dispositions visées ici sont notamment celles relatives à l'obligation pour les États membres de repérer les ressortissants en séjour irrégulier sur leur territoire. Notez qu'elles ont été supprimées dans la position du Parlement

[85] Voy. Belrefugees et al., carte blanche, « Visites domiciliaires : c'était non hier, c'est non aujourd'hui, ce sera non demain ! », *Le Soir*, 30 mars 2026.

[86] Et c'est parce que certains bailleurs peu scrupuleux considèrent à tort qu'ils s'exposent à des risques de sanction pénale en cas de location à une personne sans-papiers qu'en conséquence, ils déclarent illégalement vouloir « compenser ce risque » en réclamant aux personnes sans-papiers, un loyer exorbitant par rapport à la qualité des lieux loués.

Le soutien institutionnel dans l'accès au logement est limité. En pratique, l'exclusion des personnes en séjour irrégulier des dispositifs publics de logement, tels que ceux gérés par Fedasil (exceptés en présence d'enfants mineurs d'âge), compromet sérieusement l'effectivité de ce droit. Les personnes en séjour irrégulier ont néanmoins accès aux structures d'hébergement d'urgence, sans disposer toutefois du droit opposable dont jouissent les personnes en séjour régulier[87].

40. N'étant pas en séjour régulier, les migrants en transit ne peuvent pas bénéficier de l'aide sociale ni de l'assistance du CPAS, ce qui les prive de la majorité des droits sociaux, à l'exception de l'aide médicale urgente (et à l'hébergement en structure Fedasil en cas de présence d'enfants mineurs). Par ailleurs, les personnes en situation irrégulière ne sont pas autorisées à exercer une activité professionnelle. Dépourvues de revenus et exclues des mécanismes de solidarité, elles se trouvent dès lors dans une situation de grande vulnérabilité, les exposant au travail non déclaré et aux risques de traite des êtres humains.

***

41. Nous l'avons exposé précédemment : c'est parce que les bénéficiaires de la protection temporaire se voient consacrer un véritable droit d'accès à un hébergement approprié, dont les pouvoirs publics sont débiteurs, que l'État belge face à un système d'accueil saturé, a fait en partie reposer la mise en œuvre de cette obligation sur l'hospitalité de la population belge, en organisant cette dernière.

Bénéficiant d'un droit à l'hébergement équivalent, les demandeurs de protection internationale, pendant l'examen de leur demande, devraient pouvoir bénéficier du même mécanisme d' « hébergement citoyen organisé », lorsqu'ils ne sont pas hébergés dans une structure d'accueil de Fedasil.

Loin d'une privatisation de l'accueil, l'hébergement citoyen doit donc être compris comme un geste de solidarité venant s'inscrire en appui aux mécanismes existants ; la société civile en se mobilisant, peut constituer un complément – et non un substitut – aux obligations étatiques. Il ne s'agit pas de légitimer ou de normaliser les manquements des pouvoirs publics : lorsqu'il s'agit de demandeurs de protection internationale par exemple, l'État fédéral reste soumis à une obligation de résultat en matière d'accueil. Dès lors, dès que les demandeurs de protection internationale seraient les bénéficiaires d'un hébergement citoyen, cela ne pourrait se faire sans une implication obligatoire de l'État fédéral (en terme d'appui financier, organisationnel, logistique ou autre), dont les modalités devront être définies.

[87] Voy. art. 3 § 2 de l'ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri. Le droit à l'hébergement d'urgence pour les personnes en situation irrégulière a été consacré par le Comité européen des droits sociaux en ce que ce droit est étroitement lié au droit à la vie et est fondamental pour le respect de la dignité humaine de toute personne. Voy. C.E.D.S., *CEC c. Pays-Bas*, réclam. n°90/2013, 1er juillet 2014 et C.E.D.S., *FEANTSA c. Pays-Bas*, réclam. N°86/2012, 2 juillet 2014.

En revanche, pour les deux autres catégories de migrants – à savoir d'une part les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de protection subsidiaire, et d'autre part, les migrants en transit en séjour irrégulier -, l'État ou les Régions sont soumis à une obligation de moyen variable en matière de logement, ce qui engendrera un autre partage de responsabilités en terme d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen au bénéfice de ces populations.

Pour un tableau comparatif, voyez l'annexe pp. 67-68.

Chapitre III – Formalisation de l'hébergement citoyen : analyses et propositions de modélisation

42. Après avoir posé les bases contextuelles indispensables à la compréhension du phénomène de l'hébergement citoyen, ce troisième chapitre ouvre l'analyse de fond consacrée à l'institutionnalisation de ce dispositif et se concentre sur les enjeux liés à la formalisation de la relation entre l'hébergeur et l'hébergé.

Dans une première partie, il présente une cartographie des différents modèles contractuels susceptibles d'encadrer l'engagement dans un projet d'hébergement citoyen : le bail (A), la convention d'occupation précaire (ou temporaire) (B), certains shémas contractuels triparties (C), et la charte de cohabitation (D). Ces modèles illustrent la diversité des options ouvertes allant d'une régulation poussée à un cadre plus souple reposant sur une intervention limitée (I).

Dans une seconde partie, le chapitre analyse la situation spécifique de l'hébergeur-locataire et propose plusieurs repères permettant d'envisager l'accueil d'une personne hébergée sans compromettre la stabilité de son bail (II).

I. Modèles de formalisation

43. Introduire un cadre juridique de l'hébergement citoyen soulève une crainte légitime : celle de rigidifier une démarche volontaire. La formalisation d'un dispositif fondé sur des élans de solidarité et sur un engagement moral et politique peut sembler entrer en tension avec l'esprit même qui a présidé à l'émergence de l'hébergement citoyen. Plusieurs acteurs de terrain ont ainsi souligné l'importance de conserver la spontanéité de ces initiatives, en privilégiant des outils juridiques flexibles et adaptés. D'aucuns estiment que l'hébergement citoyen devrait faire l'objet d'une régulation minimale afin de demeurer dans la sphère privée. Une réglementation trop stricte risquerait d'enfermer le mécanisme dans un cadre rigide et d'en alourdir la gestion pour les pouvoirs publics. Toute démarche d'institutionnalisation devrait donc veiller à préserver l'ancrage domestique et la souplesse qui constituent le fondement même de ce dispositif.

44. Plusieurs arguments plaident toutefois en faveur d'une formalisation *a minima* de certains aspects de la relation entre l'hébergeur et l'hébergé. L'un des principaux obstacles à l'hébergement citoyen réside, en effet, dans le manque d'informations sur ses modalités concrètes. Beaucoup hésitent à s'engager, craignant de se retrouver liés à une hospitalité sans limite en l'absence d'un cadre juridique clair. L'établissement d'une base contractuelle permet de clarifier les obligations respectives des parties et d'éviter que des incompréhensions ne surgissent dans la relation d'accueil. Elle offre également un moyen de définir la durée de l'hébergement, aspect essentiel pour les deux protagonistes : l'hébergeur n'assume plus seul la responsabilité de mettre fin à l'accueil, tandis que l'hébergé bénéficie de garanties minimales en termes de stabilité et de sécurité.

45. La présente section propose d'examiner un éventail d'instruments juridiques susceptibles d'encadrer la relation d'hébergement. Chacun d'eux illustre un équilibre particulier entre, d'une part, la volonté d'assurer une certaine sécurité juridique, et, d'autre part, la nécessité de préserver la spontanéité et l'esprit de solidarité propres aux initiatives d'hébergement citoyen. Ces instruments seront présentés selon un continuum allant des formes d'encadrement les plus rigides aux régulations les plus légères.

A. Le bail

46. Le contrat de bail apparait comme la forme la plus rigide d'encadrement de la relation d'hébergement. Il est caractérisé par un cadre juridique complet ayant l'ambition d'offrir une stabilité au locataire hébergé tout en garantissant au bailleur hébergeur un contrôle sur le respect de son bien et la possibilité d'en tirer profit. Notre étude visant à répondre à une demande de la Région bruxelloise, celle-ci s'appuie sur le Code bruxellois du Logement.

Le bail est un contrat par lequel une partie, le bailleur, s'engage à faire jouir l'autre partie, le preneur ou locataire, d'une chose pendant un certain temps, moyennant le paiement d'un prix[88]. Notre analyse se concentre sur le bail de la résidence principale, désignant le bail portant sur le logement que le preneur occupe personnellement[89], dès lors que l'hébergé ne jouit pas d'un autre lieu de vie. La résidence principale est définie sur la base de la situation de fait et indique le lieu de vie habituel.

§1. Éléments essentiels

47. La formation d'un bail suppose la réunion de deux éléments essentiels. Premièrement, le bailleur doit procurer au preneur la jouissance pleine et entière d'un bien immobilier. Deuxièmement, le preneur doit s'acquitter d'un prix, le loyer, en échange de cette jouissance[90].

48. Le bail peut porter sur tout bien immeuble à l'exception des biens appartenant au domaine public. Les baux d'habitation doivent cependant respecter une pluralité d'exigences techniques visant à assurer que le logement mis à la disposition du locataire rempli des conditions minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaire. Depuis le 1er janvier 2026, les normes de qualité applicables sont reprises dans un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2023[91]. Ainsi, un « logement salubre et sûr » doit notamment comporter des installations électriques et de chauffage conformes et fonctionnelles, une ventilation et un éclairage suffisants, une configuration qui respecte certaines normes liées à la surface des pièces, leur hauteur

[88] Code Civil, art. 1709.
[89] Code bruxellois du logement, art. 234 et s.
[90] E. VAN DEN HAUTE, *Traité des contrats spéciaux*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024.
[91] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2023 déterminant les nouvelles exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

et leur accès. La salubrité impose aussi que le logement ne soit pas atteint d'humidité, dont la cause peut être liée à un mauvais état du bâti qui, même correctement chauffé, se dégrade. Un minimum d'équipements est également requis : alimentation en eau froide et chaude ; installations sanitaires, électriques et de chauffage ; pré-équipement pour les appareils de cuisson des aliments. La sécurité du logement concerne la stabilité du bâtiment, l'électricité, le gaz, le chauffage et les égouts ainsi qu'un accès sécurisé au logement.

49. Le paiement d'une contrepartie distingue le contrat de bail du « prêt à usage » ou « commodat », qui est conclu à titre gratuit. Il y a bail dès que le locataire s'acquitte d'une prestation qui assure le caractère onéreux du contrat[92]. Le montant du loyer doit être déterminé ou du moins déterminable dans le contrat de bail. S'il peut être « favorable » au preneur, le loyer doit cependant être sérieux. Une absence de loyer ou un loyer insignifiant amène à considérer qu'il manque un élément essentiel et que la convention des parties ne peut pas s'analyser en un bail. Le loyer ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un versement d'une somme d'argent et peut également consister en une prestation en nature.

50. Ces deux éléments essentiels donnent lieu à cinq obligations distinctes, réparties entre le bailleur et le locataire. Le bailleur a l'obligation de délivrer la chose louée, de l'entretenir afin qu'elle reste en état de servir à l'usage prévu, et d'assurer au preneur une jouissance paisible pendant toute la durée du bail[93]. Le preneur est tenu d'user du bien loué en « bon père de famille », de respecter sa destination, en l'espèce l'habitation, et de s'acquitter du loyer selon les modalités prévues dans le contrat[94].

§2. La durée et la fin du bail

51. Afin de garantir une certaine stabilité au locataire, le Code bruxellois du logement encadre fermement la durée du bail de résidence principale. Par principe, tout bail de résidence principale est réputé conclu pour une durée de neuf ans, sauf stipulation contraire.

Les parties peuvent toutefois convenir d'un bail à vie, d'un bail de longue durée (supérieure à neuf ans) ou d'un bail de courte durée. Cette dernière hypothèse correspond au mieux à celle de l'hébergement citoyen. Le bail de courte durée ne peut excéder trois ans et n'est renouvelable qu'une seule fois (à la condition que la durée totale des deux baux successifs n'excède pas trois ans)[95].

52. La possibilité de mettre fin au bail de manière anticipée, à savoir lsa résiliation, est strictement encadrée. Elle doit respecter des délais précis, être justifiée par un motif

[92] E. VAN DEN HAUTE, *op.cit.*.
[93] Code Civil, art. 1719.
[94] Code Civil, art. 1728.
[95] Code bruxellois du logement, art. 237-239.

légitime ou accompagnée du versement d'une indemnité. Le locataire doit, en outre, être informé plusieurs mois à l'avance de la fin du contrat[96].

§3. Évaluation du dispositif au regard des retours des acteurs de terrain

53. Plusieurs éléments montrent que la rigidité du régime juridique attaché au contrat de bail le rend inapproprié pour encadrer une expérience d'hébergement citoyen[97].

En premier lieu, les règles encadrant la durée du bail apparaissent difficilement compatibles avec le caractère intrinsèquement temporaire de l'hébergement citoyen. En effet, le bail de résidence principale est, par défaut, conclu pour une durée de neuf ans, et un bail de courte durée, d'une durée inférieure à trois ans, ne peut être renouvelé qu'une seule fois.

En second lieu, le bien immobilier faisant l'objet d'un bail d'habitation doit satisfaire à un ensemble d'exigences légales en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement. Or, l'hébergement citoyen, souvent mis en place dans un contexte d'urgence, peut conduire à loger des personnes dans des espaces ne répondant pas toujours à tous ces standards[98]. Ainsi, par exemple, les normes de qualité imposent une superficie nette minimale du bien loué de 18 m^2 pour un habitant, qui doit ensuite augmenter de 10 m^2 pour chaque habitant supplémentaire[99]. Cette exigence pourrait ne pas être satisfaite dans de nombreux cas d'hébergement citoyen.

En troisième lieu, la formation d'un bail suppose la détermination d'un loyer que le locataire s'engage à payer. Ce loyer, nous l'avons vu, doit constituer une contrepartie réelle et sérieuse. L'entretien du bien par le sous-locataire ne peut être considéré comme une contrepartie suffisante, et le versemet d'une somme trop faible ne saurait davantage être qualifiée de loyer.

---

[96] Ainsi, par exemple, conformément à l'art. 238 du Code bruxellois du logement, « (…) Sauf prorogation, le bail d'une durée inférieure à six mois prend fin à l'expiration de la durée convenue. Le bail d'une durée égale ou supérieure à six mois prend fin moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue. Il peut être résilié à tout moment par le preneur, moyennant un préavis de trois mois et une indemnité équivalente à un mois de loyer. Le bailleur ne peut mettre fin anticipativement au bail de courte durée qu'après la première année de location, et aux conditions prévues à l'article 237, § 2, moyennant un préavis de 3 mois et une indemnité équivalente à un mois de loyer (…) ».

[97] Sur le risque de requalification de la relation d'hébergement en sous-location et ses conséquences pour le locataire (candidat) hébergeur, notamment, l'exigence d'un accord préalable du bailleur, voy. *infra*, n° 94-95.

[98] Il appartient cependant au Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale d'aménager ces normes de salubrité afin de les faire correspondre aux réalités matérielles de l'hébergement citoyen. De manière comparable, le Gouvernement de la Région wallonne a adopté des normes de salubrités spécifiques aux habitats légers. Voy. arrêté du Gouvernement wallon du 20 mai 2021 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22° bis, du Code wallon du Logement en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères.

[99] Art. 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2023.

Le tribunal de Liège a ainsi refusé de reconnaître l'existence d'un contrat de bail au motif que les 50 euros versés au titre de loyer, auxquels s'ajoutaient 50 euros de charges, ne représentaient qu'une somme symbolique, largement inférieure à la valeur locative réelle du bien. Pour le tribunal, ce montant ne traduisait pas une véritable volonté de conclure un bail, mais plutôt une contribution aux frais destinée à formaliser les relations internes entre les parties[100]. Cet exemple jurisprudentiel met en évidence la contradiction entre l'exigence du prix, élément essentiel du contrat de bail, et l'esprit de l'hébergement citoyen. Ce dernier repose sur un principe de solidarité, étranger à toute logique de profit, et se caractérise souvent par la gratuité ou le versement d'une somme modeste. Dès lors, un contrat de bail conclu dans ce cadre pourrait être entaché de nullité en raison de l'absence d'un de ses éléments essentiels, à savoir le prix.

54. Au regard de ces différents éléments, le contrat de bail apparaît inadapté pour encadrer la relation de logement entre l'hébergeur et l'hébergé. Un cadre juridique plus souple, offrant une plus grande flexibilité en matière de durée, de contrepartie et de qualité du logement, semblerait mieux répondre à la nature de l'hébergement citoyen. À cet égard, le régime de l'occupation temporaire présente un potentiel particulièrement intéressant.

B. La convention d'occupation précaire (ou temporaire)

55. La convention d'occupation précaire est une convention par laquelle un propriétaire met à disposition d'un occupant un bien immeuble pour une très courte durée ou en se réservant la possibilité d'y mettre fin à tout moment[101].

Il s'agit d'un contrat innommé, qui n'est pas régi par des dispositions légales, et offre dès lors une certaine souplesse[102]. Le contenu d'une convention peut être modelé par les parties qui peuvent librement définir la durée de l'occupation et du préavis, le montant de l'indemnité ainsi que les différents droits et obligations des occupants et du propriétaire. La convention doit cependant rassembler plusieurs éléments caractéristiques pour ne pas être requalifiée en contrat de bail et respecter les droits fondamentaux.

§1 Éléments caractéristiques

56. La convention d'occupation précaire vise à répondre à des situations temporaires. Elle doit s'inscrire dans des circonstances particulières qui justifient une dérogation au régime du bail et le délai de mise à disposition du bien doit être court ou indéfini.

---

[100] Civ. Liège, dir. Verviers, 3 décembre 2013, *J.J.P.*,2015, p. 255 ; B/ KOHL et C. BARÉ, *Le bail de droit commun, d'habitation et commercial*, 1re éd., Bruxelles, Larcier, 2022.

[101] N. BERNARD, « La convention d'occupation précaire, un contrat atypique mais en plein essor », *J.L.M.B.*, n° 2018/31, p. 1487-1488.

[102] FEBUL, *Projets d'occupations temporaires autogérées, guide à l'usage des propriétaires*, 2019, disponible sur https://www.febul.be.

57. La convention d'occupation précaire bénéficie d'un régime d'exception et met en place une relation juridique peu contraignante pour le propriétaire. Elle n'est pas soumise aux règles de durée encadrant le bail de résidence principale et le bien ne doit pas répondre aux normes de salubrité[103] [104]. Le recours à cette forme contractuelle doit par conséquent être motivé par **des circonstances exceptionnelles et objectives**, et ne pourrait s'expliquer par la seule volonté des parties de se soustraire aux règles impératives des baux. Ces circonstances exceptionnelles doivent être mentionnées dans la convention et préexister la passation du contrat. Elles peuvent revêtir une diversité de formes.

Dans une majorité des cas, le recours à une convention est expliqué par la volonté de donner un usage temporaire à un bâtiment laissé vide dans l'attente d'une rénovation, d'une vente ou d'une démolition. Comme le souligne Nicolas Bernard, le motif peut cependant tenir non pas à la situation du bien, mais à la vulnérabilité de son occupant, ce qui justifie de ne pas l'inscrire d'emblée dans une relation juridique pérenne. Dans cette perspective, certaines conventions ont ainsi été conclues dans le but exprès de favoriser l'accueil de personnes migrantes[105].

58. La **temporalité** est la caractéristique principale de cette convention d'occupation. Le bien est mis à disposition de l'occupant pour un temps court ou indéfini, ce qui explique la non applicabilité du régime des baux. Ainsi la durée de nombreuses conventions est déterminée par la réalisation d'un évènement identifié dans l'accord, comme l'obtention d'un permis d'urbanisme, la signature du compromis de vente ou la trouvaille d'un autre logement.

Pendant longtemps, la convention d'occupation temporaire était qualifiée de « précaire » et était caractérisée par le droit du propriétaire de mettre fin à l'occupation à tout moment. « La révocation de l'occupation pouvait intervenir sur simple décision du

[103] N. BERNARD, « Les occupations précaires : guide juridique et pratique », *Revue pratique de l'immobilier 2/2017,* p. 51-52.

[104] S'agissant des normes de salubrité applicables aux conventions d'occupation précaire, la situation juridique mérite d'être précisée. En théorie, les normes de salubrité du Code bruxellois du logement s'appliquent à tous les « logements », indépendamment du lien juridique unissant l'occupant au bien (art. 4, § 1er). Un bien occupé via une convention d'occupation précaire à vocation résidentielle constitue bien un « logement » au sens du Code, dès lors que des personnes y habitent effectivement. En pratique toutefois, l'appareil de sanctions prévu par le Code bruxellois du logement est réservé aux biens donnés à bail : le Code n'évoque en effet l'interdiction et les sanctions qu'à propos de logements « mis en location » (art. 5, al.1er). Or, la convention d'occupation précaire n'est en aucune manière un « bail » au sens strict. Il en résulte que la Direction de l'Inspection régionale du logement (DIRL), compétente pour contrôler le respect des normes de salubrité, ne diligente en pratique aucune enquête dans les logements régis par une convention d'occupation précaire. Une évolution législative récente mérite d'être signalée. L'ordonnance du 4 avril 2024 a modifié l'article 5 du Code bruxellois du logement en excluant expressément les « occupations temporaires à finalité sociale » du champ d'application des normes de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements (art. 5, al. 2). Cette exclusion explicite constitue une avancée pour les projets d'hébergement citoyen organisés dans ce cadre. Elle soulève cependant une question : en excluant expressément certaines catégories d'occupations précaires, le législateur suggère-t-il que toutes les autres formes d'occupation précaire demeurent, elles, soumises à ces normes ? ; Voy. N. BERNARD, « Les occupations précaires en 2023. Urbanisme, aspects civils et contractuels, salubrité, domiciliation… », *Revue pratique de l'immobilier*, *1/2023*, p. 73-74.

[105] N. BERNARD, « La convention d'occupation… », *op.cit,* p. 1489.

propriétaire, unilatéralement, à tout moment, sans motif particulier, sans indemnité et avec un délai de préavis ramassé »[106]. Un arrêt la Cour de cassation de 2016 a cependant renversé cette approche et fait désormais primer le caractère provisoire du contrat sur sa révocabilité. Ce type de convention ne doit donc plus octroyer un droit de révocation au propriétaire pour éviter une requalification[107]. Mais, elle doit bien être conclue pour un temps court ou incertain.

§2 Le prix d'une occupation précaire

59. Les conventions d'occupation précaires sont souvent conclues à titre gratuit[108] ou en échange d'une indemnité réduite. Dans ce dernier cas, le prix vise à couvrir les dépenses de l'occupation et ses frais réels, il comprend notamment le remboursement des travaux réalisés, et le paiement des assurances[109]. En tout état de cause, la contrepartie de la mise à disposition du bien ne doit pas permettre au propriétaire de dégager une plus-value financière significative. Si elle est trop élevée, elle risque d'être considérée comme un loyer sérieux et entrainer la requalification de la convention en contrat de bail.

60. Une partie de la doctrine estime cependant que la gratuité de la convention d'occupation précaire peut faire tomber l'occupation dans le régime du prêt à usage, aussi appelé commodat. Ce risque doit cependant être tempéré dans la mesure où ce régime se distingue précisément par la garantie d'une certaine stabilité et n'est pas susceptible de prendre fin avant l'échéance convenue[110].

Certains auteurs mettent également en évidence le risque de la gratuité, dans la mesure où des prix modiques ne reflètent pas la réalité du marché locatif bruxellois, ne préparant pas ainsi l'occupant à y accéder de manière autonome[111]. Si l'hébergé bénéficie d'un accompagnement social (l'invitant notamment à une épargne s'il jouit d'un revenu ou d'une allocation mensuelle), ce risque pourra toutefois être jugulé.

61. Le recours à un modèle-type de convention d'occupation précaire limitant le montant de l'indemnité au niveau des charges énergétiques et des dépenses de l'occupation apparaît dès lors comme une solution pertinente.

§3. Évaluation du dispositif au regard des retours des acteurs de terrain

62. Le concept d'occupation précaire est initialement apparu en France lorsque, pendant la Seconde Guerre mondiale, des propriétaires ont mis leurs logements à disposition des

---

[106] *Ibidem*, p. 1491.
[107] Cass., 29 février 2016, *T.B.O.,* 2017, p. 135, concl. J. GENICOT.
[108] FEBUL, *Projets d'occupations temporaires autogérées, guide à l'usage des propriétaires*, 2019, disponible sur https://www.febul.be, p. 28.
[109] J. FANOVARD, *Convention d'occupation précaire et temporaire à Bruxelles - Une solution à la crise du logement ?*, Bruxelles : CPCP, Analyses , 2017, p.13-14.
[110] N. BERNARD, « Les occupations précaires en 2023. Urbanisme, aspects civils et contractuels, salubrité, domiciliation… », *Jurim*., 2023, p.130
[111] *Ibidem.*, p. 122.

réfugiés sans contrepartie financière. Ce dispositif a permis aux propriétaires de sécuriser leurs biens tout en répondant aux besoins d'hébergement des réfugiés[112].

63. En écho avec ses origines historiques, ce type de convention semble bien être une solution adaptée à l'encadrement d'un projet d'hébergement citoyen. En effet, il permet à des occupants de résider dans un espace mis à leur disposition dans l'attente de la réalisation d'un évènement communément défini. Sa souplesse et la possibilité pour les parties de fixer librement les modalités de l'occupation font de cette convention un outil adéquat pour répondre aux situation d'urgence, qui a déjà été mobilisé dans différents contexte de crise.

Ainsi, ces conventions furent notamment utilisées pour organiser l'hébergement des familles victimes des inondations de juillet 2021 qui ont frappé la Wallonie. Le SPW Logement avait incité les habitants de la Région wallonne à ouvrir leurs portes et recourir à ce modèle de convention pour accueillir temporairement des familles se trouvant provisoirement sans logement[113].

Plus récemment, la convention d'occupation précaire fut également utilisée pour organiser l'accueil des ressortissants ukrainiens. Similairement aux mesures prises à la suite des inondations, l'État fédéral belge et les Régions ont sollicité l'hospitalité des citoyens et ont opté pour une forme d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen. La signature de conventions d'occupation précaire a permis de formaliser la relation hébergeur-hébergé. **Les Régions ont ainsi publié des modèles types sur leurs sites internet respectifs, désignés sous le terme de « convention d'occupation précaire » en Région wallonne[114] et « convention d'hébergement temporaire » en Région bruxelloise**[115].

64. Le modèle de convention mis à disposition par la Région de Bruxelles-Capitale précise d'emblée les circonstances exceptionnelles justifiant le recours à l'occupation temporaire. Elle indique qu'elle s'inscrit dans le cadre du programme d'entraide « Brussels Helps Ukraine » et qu'elle vise à mettre à disposition tout ou partie d'un logement à un ou plusieurs bénéficiaires de la protection temporaire.

Elle remplit également la condition de temporalité et de précarité et propose deux modèles de convention, une pour les occupations de moins d'un mois, une pour les occupations d'un à 18 mois. La convention permet en outre de mettre fin à l'occupation à tout moment, moyennant un préavis de une à deux semaines. La convention indique également que le droit d'occuper le bien prendra fin en cas de décès ou d'absence prolongée de l'occupant. Enfin, elle n'est pas reconductible tacitement et prend fin de

[112] D. MEULEMANS, *op.cit.*, Chapitre 4: Convention d'occupation précaire, Section 1 : Origine de l'institution.

[113] Modèle de convention d'occupation précaire, disponible sur https://www.wallonie.be/fr/inondations/vous-souhaitez-faire-un-don-apporter-votre-aide/vous-souhaitez-heberger-temporairement-une-famille-sinistree.

[114] Modèle de convention d'occupation précaire , disponible sur https://info-ukraine.be/

[115] Convention d'hébergement temporaire - Brussels Helps Ukraine, disponible sur https://helpukraine.brussels.

plein droit à l'expiration de son terme. L'hébergé sera soumis à une astreinte de dix euros par jour si il reste dans les lieux sans accord écrit de l'hébergeur et l'hébergeur pourra également faire procéder à l'expulsion de l'hébergé, en introduisant une procédure devant la justice de paix compétente.

Sur le plan financier, la Région de Bruxelles-Capitale propose une indemnité de 150 euros par adulte et 50 euros par enfant au maximum. Conformément aux principes évoqués précédemment, un tel montant ne s'expose pas à une requalification en bail, dans la mesure où il ne génère aucun profit pour l'hébergeur et correspond à une simple contribution aux charges. Celles-ci couvrent notamment l'eau, l'électricité, le chauffage, l'internet et la télédistribution. L'hébergeur ne tire, dès lors, pas de plus-value financière, en accord avec la dimension morale qui préside à l'engagement dans un projet d'hébergement citoyen.

65. Ces différents usages de conventions d'occupation précaire démontrent l'adéquation de cet outil pour organiser l'hébergement de familles et de personnes dans des circonstances exceptionnelles et des contextes de crises. La plasticité de la cette forme de convention lui permet d'intégrer plusieurs des principes qui fondent une expérience d'hébergement citoyen. Elle assure le caractère volontaire et temporaire de l'hébergement et permet aux parties de personnaliser le contrat afin qu'il convienne aux spécificités de leur situation.

De nombreuses personnes qui ses sont investies dans l'accueil de ressortissants ukrainiens ont cependant mis en exergue le manque de soutien institutionnel après le lancement de la cohabitation. Ce sentiment d'isolement face à une expérience pouvant être éprouvante sur le plan humain souligne la nécessité de penser l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen au sein d'un réseau structuré, permettant d'accompagner hébergeur et hébergé, et d'adapter le cadre juridique à l'évolution de leur situation respective.

C. Schémas contractuels triparties

66. Envisager l'hébergement citoyen dans le cadre d'une relation contractuelle tripartite permet d'inscrire l'expérience individuelle des foyers hébergeurs et des personnes hébergées au sein d'un réseau d'entraide et de soutien. L'intervention d'un tiers, qu'il s'agisse d'une association ou d'un service public, offre la possibilité d'assurer un accompagnement social et juridique tout au long de la période d'hébergement.

Parmi les différentes modalités contractuelles permettant d'articuler l'intervention de plusieurs acteurs, deux dispositifs méritent une analyse approfondie : la convention d'occupation temporaire impliquant une association (§1) et le modèle de l'habitat solidaire (§2). Ces deux modèles, ayant en commun de déroger au régime juridique du bail d'habitation, sont caractérisés par une certaine souplesse qui leur permet de s'ajuster à des contextes variés. Ils organisent également l'intervention d'un tiers, dont

l'implication peut être étroite dans le cadre de la convention d'occupation temporaire, ou plus distanciée dans le modèle de l'habitat solidaire.

Si le recours aux conventions d'occupation temporaire coordonnées par des associations constitue désormais un outil juridique bien établi, le dispositif de l'habitat solidaire n'a, à ce jour, pas encore été mis en œuvre en pratique et demeure une simple possibilité ouverte par le Code bruxellois du logement.

§1. La convention d'occupation temporaire impliquant une association

67. Construite sur le même modèle juridique que la convention d'occupation précaire (ou temporaire) bipartite liant un propriétaire et des occupants, la convention d'occupation temporaire impliquant une association partage les mêmes éléments caractéristiques. Le recours à ce modèle contractuel doit également être justifié par des circonstances exceptionnelles et viser à proposer une solution de logement temporaire.

L'intervention d'une association ou d'un collectif dans le cadre d'un projet d'occupation temporaire permet d'assurer un accompagnement social et juridique tant pour les personnes occupantes que pour les propriétaires. Les associations constituent l'interlocuteur privilégié des propriétaires et jouent un rôle d'intermédiaire entre ceux-ci et les occupants. Elles apportent également un soutien administratif et financier aux personnes hébergées, notamment en ce qui concerne l'organisation de la vie quotidienne, la gestion des locaux et du budget, la constitution d'une garantie locative, ainsi que l'accompagnement de la fin de l'occupation temporaire et l'aide à la recherche de solutions de logement durables.

68. La formalisation du rôle de l'association ou du collectif dans le cadre d'une occupation temporaire peut revêtir deux formes distinctes. D'une part, le propriétaire peut s'engager exclusivement avec l'association en concluant une convention d'occupation temporaire bipartite. L'association signera ensuite des conventions d'occupation précaire individuelles avec les occupants (a.). D'autre part, la convention peut être tripartite, liant directement le propriétaire et les occupants, tout en intégrant le paraphe de l'association agissant comme tiers signataire chargé de l'accompagnement du projet (b.).

a. Le modèle du sous conventionnement[116]

69. Le modèle du sous conventionnement est majoritaire dans la pratique. L'association ou le collectif conclut avec les propriétaires une convention principale qui définit les modalités de l'occupation : la durée, le montant de l'indemnité ainsi que les droits et obligations de chaque partie. L'association conclut ensuite des conventions secondaires individuelles avec les occupants. L'association ne pouvant transmettre plus de droits qu'elle n'en a elle-même reçus, le contenu des conventions secondaires est strictement

[116] Les modèles de formalisation analysés dans la présente section s'adressent principalement aux hébergeurs propriétaires de leur logement. La situation des (candidats) hébergeurs locataires est analysée aux points 81 et suivants (voy. *infra*, n° 81 et s.).

délimité par celui de la convention principale. Ces conventions doivent ainsi reprendre l'ensemble des restrictions initialement convenues et prévoir, en particulier, une durée d'occupation et un délai de préavis plus courts[117].

Ce modèle de conventionnement ne crée « aucun lien juridique direct entre le propriétaire et les occupants, lesquels n'ont de droits et d'obligations que vis-à-vis de l'association»[118]. Cette dernière demeure, en revanche, pleinement responsable envers le propriétaire du respect des obligations prévues par la convention principale. À ce titre, elle assure la gestion quotidienne de l'occupation et veille à son déroulement conformément aux conditions convenues. Elle est, en outre, tenue au respect de la durée de l'occupation et devra organiser la fin de celle-ci ainsi que la libération des lieux. En cas de carence de l'association ou du collectif, le propriétaire conserve toutefois la faculté de saisir la justice afin de solliciter l'expulsion des occupants[119].

70. La Plateforme citoyenne Belrefugees (ci-après, la « Plateforme » ou « Belrefugees ») a déjà eu recours à des dispositifs de sous-conventionnement pour loger des personnes en parcours migratoire. À cette fin, elle a conclu plusieurs conventions d'occupation précaire avec des propriétaires tiers, lui permettant d'occuper temporairement des bâtiments vacants et d'y organiser des hébergements collectifs intermédiaires destinés à des groupes de migrants, encadrés par des bénévoles. Dans ce cadre, les personnes hébergées n'étaient pas parties à la convention principale. La Plateforme instaurait toutefois un règlement d'ordre intérieur, auquel les occupants étaient tenus de se conformer.

Ce montage contractuel a également été utilisé pour mettre à disposition des studios individuels, dits « logements de transit », à des personnes dans l'attente d'une solution de logement durable. Dans ce cas, la Plateforme concluait une convention d'occupation précaire avec le propriétaire et signait un accord distinct avec la personne occupant le logement, assorti d'une charte d'engagement. L'association BelRefugees se portait alors garante du bon usage du bien, notamment en matière d'assurance et d'encadrement, et intervenait en cas de difficulté, assumant ainsi un rôle rassurant pour le propriétaire.

71. Ces expériences illustrent le rôle central des associations dans la mise à disposition de solutions de logement collectif pour un grand nombre de personnes, ainsi que dans le suivi des projets d'hébergement. Elles s'éloignent toutefois du cœur de la démarche de l'hébergement citoyen, qui, malgré la diversité de ses formes, repose sur l'accueil de personnes « chez soi » et implique souvent une dimension de cohabitation. Dans cette perspective, le modèle de la convention d'occupation temporaire tripartite apparaît davantage adapté pour accompagner les foyers souhaitant s'engager dans un hébergement citoyen, tout en associant étroitement les hébergeurs et les personnes hébergées.

b. Le modèle de la convention tripartite

[117] N. BERNARD, « Les occupations précaires : guide juridique et pratique », *op. cit,* p. 120 et s.
[118] *Ibidem,* p. 123.
[119] *Ibidem,* p. 124.

72. Le recours à des modèles de conventions d'occupation temporaire tripartite est de plus en plus fréquent dans la pratique. Les signataires sont rendus juridiquement autonomes et sont directement parties au contrat, les propriétaires d'une part, et les occupants rassemblés ou non en association d'autre part. La convention détermine les modalités de l'occupation et les droits et obligations de chaque partie. L'association paraphe l'accord, à preuve ou à témoin, et fait office d'accompagnateur du projet en mettant à disposition son expertise sociale, juridique et technique[120]. La convention peut définir la part de responsabilité de l'association dans le projet, mais celle-ci n'est plus exclusivement responsable à l'égard du propriétaire, les occupants étant désormais directement tenus par les engagements contractuels.

73. Ce modèle contractuel n'a pas été mobilisé par la Plateforme lors du lancement des initiatives d'hébergement citoyen. Adriana Costa Santos, ancienne co-présidente, rappelle, en effet, que l'organisation s'est développée dans un contexte d'urgence, ce qui a conduit à l'adoption d'un mode de fonctionnement essentiellement informel et organique. Ce modèle n'a pas davantage été retenu par les autorités belges dans le cadre de l'accueil des ressortissants ukrainiens, celles-ci ayant mis à disposition des modèles de conventions d'occupation temporaire bipartites. À l'inverse, il a été largement utilisé en France, où l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine s'est structuré autour de l'intervention d'associations[121].

Chaque préfecture a désigné une association référente chargée de piloter le dispositif d'accueil à l'échelle locale[122]. Ces associations ont joué un rôle central tant dans l'information du public que dans l'organisation concrète des projets d'hébergement. Elles ont notamment organisé des réunions d'information destinées à sensibiliser et à former les particuliers aux implications pratiques de l'hébergement citoyen, ainsi qu'aux engagements qu'implique l'accueil de personnes déplacées en situation de grande vulnérabilité. Elles ont également assuré la mise en relation entre les citoyens volontaires et les personnes déplacées, veillé à la qualité des conditions de vie au sein des logements et assuré un suivi régulier de la cohabitation[123].

La relation d'hébergement était formalisée par la signature d'une convention tripartite liant l'hébergeur, la ou les personnes accueillies et l'association référente. Les hébergeurs et les personnes hébergées étaient ainsi directement parties au contrat encadrant leur cohabitation, tandis que l'association intervenait comme tiers accompagnateur, témoin des engagements pris et garante d'un accompagnement social tout au long de la période d'hébergement. En complément de l'organisation logistique

[120] *Ibidem,* p. 121.

[121] Instruction relative à la mise en œuvre de la décision du Conseil de l'Union européenne du 5 mars 2022, prise en application de l'article 5 de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, p. 3.

[122] Par exemple, à Paris, l'association L'Ouvre-Boîte (Secours Catholique/Partage) a coordonné des accueils chez l'habitant, tandis que la Mission Locale et le Point Solidarité ont assuré l'accompagnement des familles. À Lyon, l'association FRP (Forum réfugiés-Cosi) a géré le fichier des logements citoyens. À Lille, le CSAPA Hors-murs de St Vincent de Paul a fait appel aux bénévoles.

[123] Ministère de l'Intérieur, *Foire aux questions – Accueil des réfugiés ukrainiens*, publié le 31 aout 2022 et mis à jour le 26 novembre 2024, disponible en ligne : https://www.interieur.gouv.fr/actualites/grands-dossiers/situation-en-ukraine/foire-aux-questions-accueil-des-refugies-ukrainiens.

assurée par les associations, l'État français a instauré un mécanisme exceptionnel de soutien financier, sous la forme d'une aide destinée aux citoyens ayant hébergé des bénéficiaires de la protection temporaire.

Ce dispositif a permis l'accueil, par 7 000 citoyens d'environ 17 000 résidents ukrainiens ayant obtenu la protection temporaire[124]. Si certaines associations et collectifs ont dénoncé une rupture du principe d'égalité, en raison de la limitation du dispositif aux seuls hébergeurs de ressortissants d'Ukraine, et si la Cour des comptes a alerté sur les risques de dérive d'un tel modèle en l'absence d'un encadrement suffisant[125], ce dispositif constitue néanmoins une source d'inspiration pertinente pour envisager l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen. En plaçant la relation entre hébergeurs et personnes hébergées au cœur d'un réseau de soutien coordonné par des associations, mais financé par l'État, il permet un accompagnement étroit des personnes engagées dans le projet, sans faire reposer exclusivement sur elles la responsabilité de l'accueil, laquelle demeure, au premier chef, à la charge de l'État.

§2. Le modèle de l'habitat solidaire

74. L'habitat solidaire, au contraire de la convention d'occupation temporaire, n'a pas encore été mis en pratique. Le Code bruxellois du logement habilite expressément le pouvoir exécutif à mettre en place un régime dérogatoire au bail adapté à des projets d'habitation poursuivant un but social. Or, cette possibilité n'ayant pas encore été saisie par le Gouvernement bruxellois, le potentiel de ce régime reste à inventer.

75. Le Code bruxellois du logement définit l'habitat solidaire comme un logement sous-tendu par un projet de vie solidaire dans lequel résident plusieurs ménages dont au moins un en situation de précarité sociale. Le projet de vie solidaire doit être entériné dans un engagement écrit pouvant prendre différentes formes et les habitants doivent disposer d'espaces privatifs et partager au moins un espace de vie commun[126].

Le Code prévoit que les projets d'habitats communs répondant à cette définition et aux conditions devant être fixées par arrêté du Gouvernement puissent se voir attribuer un label spécifique, leur ouvrant l'accès à un régime juridique particulier[127].

Ce mécanisme de labellisation permettrait d'intégrer les hébergements citoyens au sein d'un réseau plus large d'habitat solidaire, tout en instaurant un suivi moins étroit que celui prévu dans le cadre des conventions d'occupation temporaire, où les associations sont soit seules titulaires des obligations à l'égard du propriétaire, soit garantes du

---

[124] UNHCR France, *L'hébergement citoyen des réfugiés ukrainiens en France : une étude du HCR pour tirer les enseignements d'une solidarité exceptionnelle*, Communiqué de presse du 15 février 2024. Disponible en ligne : https://www.unhcr.org/fr-fr/actualites/communiques-de-presse/l-hebergement-citoyen-des-refugies-ukrainiens-en-france-une-etude.

[125] Cour des comptes, « L'accueil et la prise en charge par l'État des réfugiés d'Ukraine en France en 2022 », *op. cit.*, p. 27. Disponible sur : https://www.ccomptes.fr/fr/publications/laccueil-et-la-prise-en-charge-par-letat-des-refugies-dukraine-en-france-en-2022.

[126] Code bruxellois du logement, art. 2§1, 25°.

[127] Code bruxellois du logement, art. 262.

respect du contrat. Par le biais de la labellisation, le modèle de l'habitat solidaire offrirait un accompagnement lors de la phase de lancement du projet, tout en laissant une plus grande autonomie aux habitants dans la gestion de la vie quotidienne. Il serait en outre régi par un cadre juridique propre et pourrait bénéficier de dérogations au régime du bail d'habitation. À titre d'exemple, les règles relatives à la durée du contrat ou au montant de la contrepartie financière pourraient être adaptées afin de mieux répondre au caractère temporaire et aux besoins de flexibilité propres à l'hébergement citoyen.

76. Le Code ouvre, par ailleurs, explicitement la possibilité d'octroyer des subsides à une agence immobilière sociale ou à une association agréée en vue de la mise en place de projets d'habitat solidaire[128]. L'octroi de tels moyens permettrait d'assurer un suivi plus structuré de ces initiatives et pourrait également donner lieu à des aides financières aux habitats concernés.

77. A l'heure de soumettre ce rapport, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne s'est pas encore saisi de cette faculté : aucun arrêté n'a été adopté afin de mettre en œuvre le mécanisme de labellisation et de définir le régime juridique applicable aux habitats solidaires. Néanmoins, la reconnaissance explicite de ces nouveaux modes d'habitat issus du mouvement associatif contribue à renforcer leur sécurité juridique et ouvre la voie à l'élaboration, à court ou moyen terme, d'un cadre juridique adapté à leurs besoins spécifiques. Une telle initiative serait heureuse pour une multitude de projet d'habitation portés par une dimension de justice sociale, incluant les hébergements citoyens.

D. La charte de cohabitation

78. La signature d'une charte de cohabitation est la forme d'encadrement la moins contraignante. Elle repose plus sur des considérations éthiques que strictement légales, et fonctionne, en pratique, comme un règlement d'ordre intérieur. Son objectif est de structurer la cohabitation, de prévenir les conflits et de fournir des outils concrets visant à favoriser une relation harmonieuse au sein du logement.

Le contenu de la charte est librement défini par les cohabitants et encourage une discussion préalable entre l'hébergeur et la personne hébergée sur les éléments essentiels de leur vie commune. Elle permet notamment de s'accorder sur la durée de l'hébergement ainsi que sur divers aspects du quotidien, tels que la remise des clés, les horaires de repos, l'usage des espaces communs, la répartition des tâches ménagères, la gestion des équipements, la consommation d'énergie, la tolérance à l'égard du tabac ou de l'alcool, ou encore le partage des frais liés à la vie en commun.

79. Il est courant que la charte de cohabitation soit signée en complément d'un autre engagement contractuel. De nombreuses occupations temporaires sont ainsi organisées à l'aide d'une charte venant compléter le cadre juridique applicable.

[128] Code bruxellois du logement, art. 188.

À titre d'exemple, la Région de Bruxelles-Capitale a mis à disposition des personnes impliquées dans l'accueil des ressortissants ukrainiens une charte de cohabitation, en parallèle des modèles de conventions d'occupation[129]. Dans ce contexte, les hébergeurs et les personnes hébergées étaient soumis au régime juridique de l'occupation, tandis que la charte définissait les principes régissant leur vie commune.

Parmi ses principes directeurs, la charte mettait l'accent sur l'importance d'une communication régulière entre les parties, notamment concernant l'avancement des projets de la personne accueillie, tels que la recherche d'un emploi ou d'un logement durable. Elle formulait également des recommandations pratiques, notamment celle de permettre à la personne hébergée de se domicilier à l'adresse de l'hébergeur et invitait les parties à anticiper la gestion d'éventuels conflits par un dialogue ouvert dès le début de l'hébergement[130].

80. La charte peut également être l'unique accord liant l'hébergeur et la personne hébergée. Il s'agit de la solution préconisée par la Plateforme citoyenne, qui privilégie l'adhésion à une charte éthique plutôt que le recours à des contrats formels pour encadrer l'hébergement citoyen. Selon la plateforme, ce mode d'engagement permet de préserver une certaine liberté d'action tout en établissant un cadre fondé sur des principes partagés.

Dans ce cas, la relation d'hébergement ne repose pas sur un régime juridique prédéfini, mais sur l'hospitalité de l'hébergeur. La personne hébergée, ne disposant pas de droits subjectifs comparables à ceux conférés par un contrat, peut être tenue de quitter les lieux dès que l'hébergeur met fin à l'accueil, ce qui implique une faible sécurité quant à la durée de l'hébergement.

Toutefois, le lieu de vie d'une personne bénéficie d'une protection au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, indépendamment de son statut juridique. Dans l'arrêt *McCann c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi affirmé qu'une expulsion d'un domicile ne peut intervenir sans contrôle judiciaire, même en l'absence de titre d'occupation : « toute personne risquant de perdre son domicile (...) **doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question** »[131].

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme atteste également que « la notion de 'domicile' au sens de l'article 8 de la Convention ne se limite pas au domicile légalement occupé ou établi, mais qu'il s'agit d'un concept autonome qui ne dépend pas de sa qualification en droit interne. La question de savoir si une habitation particulière constitue un 'domicile' relevant de la protection de l'article 8 dépend des circonstances

[129] Charte de cohabitation - Brussels Helps Ukraine, disponible sur https://helpukraine.brussels.
[130] *Ibidem*.
[131] Cour eur. D.H., *McCann c Royaume uni*, 13 mai 2008 (notre accent).

factuelles, notamment de **l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé** »[132].

Le Conseil d'État a, par ailleurs, rappelé :

> « La Cour européenne des droits de l'homme considère que « la qualification de 'domicile' donnée à un immeuble est une question de fait non subordonnée au respect par l'occupant des règles de droit interne », de sorte **que l'expulsion d'un local, même si celui-ci est occupé illégalement, mais est néanmoins le domicile de l'intéressé, constitue une ingérence dans son droit au respect de son domicile** »[133].

Partant, la notion de domicile protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme doit s'entendre comme le lieu effectivement occupé par l'intéressé.

L'hébergeur devra donc solliciter l'autorisation du juge de paix pour procéder à une expulsion[134], lequel pourra tenir compte des éléments prévus dans la charte de cohabitation, et notamment de la durée initialement convenue de l'hébergement.

II. L'hébergement citoyen dans un bien en location

81. Au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, près de deux tiers des habitantes sont locataires[135]. Toute réflexion relative à la formalisation de l'hébergement citoyen doit tenir compte de cette réalité et organiser l'articulation entre le bail liant l'hébergeur au propriétaire du bien loué, et son engagement ultérieur dans l'accueil temporaire d'un tiers (l'hébergé) au sein du bien concerné.

82. Par la conclusion d'un bail, le bailleur s'engage à garantir au locataire la jouissance paisible du bien loué. À ce titre, le locataire dispose d'une certaine liberté dans l'usage du bien loué laquelle est renforcée par son droit au respect de la vie privée protégé par la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme (A). Cette liberté n'est toutefois pas absolue et est limitée par les obligations découlant du bail et pesant sur le locataire (B).

---

[132] Cour Eur. D.H., affaire *Bagdonavicius et autres c. Russie*, 11 octobre 2016 (notre accent).

[133] C.E. n° 261377, 19 novembre 2024, *DIEK* (notre accent).

[134] La requête en expulsion doit être introduite sur la base de l'article 1344*bis* du Code judiciaire, base légale des expulsions de logement en l'absence de contrat de bail (en présence d'un contrat de bail, c'est le Code bruxellois du logement qui s'applique). L'hébergeur ne pourra, en revanche, pas se revendiquer de la loi dite « anti-squat » qui permet une procédure accélérée en matière d'expulsion (à savoir les articles 1344*octies* à 1344*duodecies* du Code judiciaire, introduits par la loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitime dans le bien d'autrui, dite loi « anti-squat »). En effet, cette loi ne peut s'appliquer qu'aux personnes qui occupent les lieux sans jamais avoir pu faire valoir le moindre fondement légal ou conventionnel (J.P. Gand (1) 4 octobre 2021, *R.W.,* 2021-22, liv. 14, 564). En l'espèce, l'hébergé peut faire valoir un fondement conventionnel à son entrée originelle dans les lieux.

[135] Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), « 62 % de locataires en RBC », étude menée le 25 septembre 2024. Disponible en ligne : https://ibsa.brussels/actualites/62-pourcents-de-locataires-en-rbc.

Les modalités de mise en œuvre d'un projet d'hébergement citoyen dans un bien loué doivent, en conséquence, être définies à la lumière d'un juste équilibre entre les droits du locataire et les prérogatives du bailleur, sans pour autant dissuader les élans de solidarité citoyenne (C).

A. Le droit à la vie privée du locataire (candidat) hébergeur

83. La signature d'un bail impose au bailleur de délivrer le bien mis en location, de l'entretenir et d'en assurer la jouissance paisible pendant toute la durée du bail[136]. Cette dernière obligation du bailleur confère au locataire le droit d'utiliser de manière effective le logement mis à sa disposition pendant toute la durée du bail. La jouissance ne se limite en conséquence pas à l'occupation matérielle des lieux, mais englobe la liberté d'y mener une vie privée et familiale, protégée tant par l'article 22 de la Constitution belge que par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

84. La notion de vie privée est interprétée de manière large par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle englobe non seulement le droit à l'épanouissement personnel, mais également le droit de mener une « vie privée sociale ». À ce titre, la Convention garantit le droit de nouer et de développer des relations avec autrui ainsi que de choisir librement son mode de vie, notamment celui de vivre en cohabitation.

Dans ce cadre, le domicile bénéficie d'une protection particulière, indépendamment du titre juridique d'occupation. Le droit au respect du domicile ne se limite pas à la protection d'un simple espace physique, mais comprend également le droit à la jouissance, en toute tranquillité, de cet espace[137]. La Cour a souligné, à de nombreuses reprises, l'« importance cruciale » du domicile « pour l'intégrité physique et morale de la personne, le maintien de ses relations sociales, ainsi que la stabilité et la sécurité de sa position au sein de la société »[138]. Si l'article 8 de la Convention protège avant tout les individus contre les ingérences des autorités publiques, il impose également à l'État des obligations positives visant à garantir le respect du domicile dans les relations entre particuliers[139].

85. Ainsi, compte tenu de la protection du logement en tant que centre de la vie personnelle du locataire, certaines clauses contractuelles restrictives de l'usage du bien ont été considérées comme portant atteinte au droit au respect de la vie privée du locataire. Le bailleur ne peut s'immiscer dans l'usage du logement que dans les limites strictement prévues par la loi et pour autant que cette ingérence soit justifiée par un objectif légitime et respecte un strict principe de proportionnalité.

---

[136] Code civil, art.1719.

[137] Cour. eur. D.H., *Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme – Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance*, 31 août 2024, p. 26, §§ 78-79.

[138] Cour eur. D.H., *Ivanova And Cherkezov V. Bulgaria*, 21 avril 2016, § 54.

[139] Voy. notamment Cour. eur. D.H., *Surugiu c. Roumanie*, 20 avril 2004 ; Cour. eur. D.H., *Irina Smirnova c. Ukraine*, 13 octobre 2016 ; Cour. eur. D.H. (GC), *Osman c. Royaume-Uni*, 28 octobre 1998 ; Cour. eur. D.H., *Chiş c. Roumanie*, 14 septembre 2010.

À titre d'illustration, l'interdiction absolue de détenir un animal domestique a été jugée de manière constante contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elle n'est fondée sur aucun motif légitime ni sur l'existence d'une nuisance réelle[140]. Une telle clause est en effet considérée comme disproportionnée en ce qu'elle instaure une interdiction générale et absolue, sans référence à un comportement nuisible concret. Cette jurisprudence est aujourd'hui consacrée en droit bruxellois à l'article 218/1, § 1er, du Code bruxellois du logement, qui prévoit que toute clause interdisant purement et simplement la détention d'animaux est réputée non écrite.

A fortiori, le même raisonnement s'impose en matière d'hébergement citoyen. La faculté d'accueillir à son domicile un ami, un proche ou une personne en situation de vulnérabilité, y compris lorsque le logement est pris en location, qu'il s'agisse d'un accueil occasionnel ou, dans certaines circonstances, d'une présence plus durable, relève de la sphère protégée de la vie privée et du droit au respect du domicile.

Dès lors, toute clause contractuelle faisant obstacle à l'engagement d'un locataire dans un projet d'hébergement citoyen doit être justifiée par les circonstances propres au bail et respecter le principe de proportionnalité. Une stipulation interdisant de manière générale et absolue tout hébergement de tiers est susceptible de porter atteinte tant à la jouissance paisible du bien qu'au droit au respect de la vie privée du locataire. Une telle clause pourrait ainsi être qualifiée d'abusive, voire être réputée nulle, en ce qu'elle excède les prérogatives légitimes du bailleur et prive le locataire de la faculté d'organiser librement sa vie personnelle au sein du logement.

À cet égard, la jurisprudence de la Cour de cassation française présente un intérêt particulier, en ce qu'elle consacre explicitement le droit fondamental de donner l'hospitalité. Dans un arrêt de 1996, fondé sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, cette juridiction a jugé qu'une clause de bail ne pouvait valablement interdire au locataire d'héberger ses proches[141]. Cette solution, confirmée par un arrêt ultérieur de 2006[142], illustre la primauté du droit au respect de la vie privée et familiale sur les clauses contractuelles excessivement restrictives. Elle confirme également que le droit pour un locataire d'accueillir des tiers au sein de son domicile doit être reconnu, pour autant que cet accueil ne donne lieu à aucun abus[143].

86. Il n'en demeure pas moins que le bailleur conserve la faculté d'encadrer l'usage du bien loué, notamment afin de prévenir une situation de suroccupation, une utilisation contraire à la destination du logement ou l'existence d'une sous-location déguisée.

B. Les obligations du locataire (candidat) hébergeur limitant le libre usage du bien

[140] Civ. Bruxelles, 7 avril 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 177 qui cite Civ. Liège, 21 octobre 1986, *J.L.M.B.*, 1987, p. 578, J.P. Comines-Warneton, 12 avril 2010, *J.L.M.B.*, 2012, p. 1220.
[141] Cass. fr. (3e ch. civ.), 6 mars 1996, n° 93-11.113, *Bulletin*, 1996, III, n° 60, p. 41.
[142] Cass. fr. (3e ch. civ.), 22 mars 2006, , *Bulletin*, 2006, n° 148.
[143] J.-P. MARGUÉNAUD, « La troisième chambre civile de la Cour de cassation à la croisée des chemins d'influence de la Convention EDH sur le droit des contrats », *RTD Civ.,* 2006, p. 722, n° 31.

87. En plus du paiement du loyer, l'article 1728, 1°, du Code civil énonce que le preneur est tenu « d'user de la chose louée en bon père de famille, et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail, ou suivant celle présumée d'après les circonstances, à défaut de convention ».

Cette double obligation encadre le libre usage du bien dont dispose le locataire et fixe une limite à son droit d'accueillir des personnes chez lui (§ 1-§2). En outre, la sous-location est strictement encadrée par le droit du bail, et n'est autorisée que sous réserve de l'accord du bailleur[144]. Il est donc conseillé à un locataire désireux de s'engager dans un projet d'hébergement citoyen de faire attention à ne pas formaliser sa relation avec l'hébergé sous la forme d'un contrat de bail (§ 3).

§1. L'obligation d'user du bien en bon père de famille

88. L'article 1728, 1° du Code civil impose au preneur d'« *user de la chose louée en bon père de famille* ». Il s'agit d'une obligation de moyen, fondée sur la qualité du preneur en tant que simple détenteur de la chose louée, à qui celle-ci est confiée pour en jouir temporairement et la restituer en bon état au terme du bail[145]. Cette obligation implique qu'il en assure la conservation, qu'il évite tout usage pouvant en compromettre la substance, et qu'il s'abstienne de tout comportement dommageable[146].

L'usage « en bon père de famille » impose par conséquent au preneur un comportement prudent, diligent et respectueux du bien loué. Elle donne lieu à une série d'exigences concrètes : occuper le bien, aérer et chauffer les locaux durant l'hiver, entretenir les parties extérieures telles que le jardin, effectuer les réparations locatives nécessaires, et ne pas causer de dégradations[147]. Son appréciation se fait *in concreto,* par le juge du fond, au regard des circonstances propres à chaque situation[148].

Ainsi, ont notamment été jugés contraires à cette obligation :
- le fait de laisser le logement inoccupé sans surveillance ni précaution, exposant le bien à des dégradations (notamment par défaut d'aération ou de chauffage)[149] ;
- l'introduction d'animaux dangereux ou en trop grand nombre[150] ;
- le comportement du preneur rendant impossible l'usage et la jouissance paisible des voisins[151] ;

---

[144] Art. 230/1, § 1er, du Code bruxellois du logement : « Le preneur peut sous-louer le bien loué avec l'accord exprès ou tacite du bailleur. »
[145] E. VAN DEN HAUTE, *Traité des contrats spéciaux*, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 684.
[146] P. ZEEGERS, « Obligations du preneur », *Guide de droit immobilier*, Bruxelles, Kluwer, novembre 2023, p. 76.
[147] La conduite du preneur fait en revanche partie de sa vie privée. En effet, sans rapport avec l'exécution du bail, celle-ci demeure étrangère au champ contractuel.
[148] E. VAN DEN HAUTE, *op. cit.*, p. 684-685 ; P. ZEEGERS,*op. cit.*, p. 76.
[149] Bruxelles, 12 sept. 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 249 ; Civ. Bruges, 6 juin 1876, *Pas.*, 1876, II, p. 344 ; Civ. Bruxelles, 7 déc. 1962, *J.T.*, 1963, p. 448, n° 40 ; Civ. Mons, 15 mars 2000, *Echos log.*, 2000, p. 164.
[150] J.P. Uccle, 23 nov. 1960, *Bull. jur. imm.*, 1962, p. 203.
[151] J.P. Gand, 23 mai 2006, *T.G.R./TWVR*, 2006, p. 262 ; J.P. Paliseul, 14 févr. 2007, *Echos log.*, 2010, p. 26.

– ou encore le preneur qui ne respecte pas le nombre maximum d'occupants pour une habitation[152].

89. Il convient d'être particulièrement vigilant à ce que l'hébergement d'une personne par un hébergeur locataire, sans l'accord préalable du bailleur, reste compatible avec l'obligation d'usage du bien « en bon père de famille ». Ce type d'accueil ne peut, en aucun cas, entraîner une dégradation du bien, ni un usage qui serait considéré comme anormal ou excessif au regard des circonstances concrètes. Une attention particulière devra notamment être portée aux normes de salubrité : l'hébergement ne devrait pas entrainer le dépassement du nombre maximal d'occupants admis[153].

§2. L'obligation d'user du bien selon sa destination

90. L'article 1728 du Code civil impose également au preneur d'user du bien loué « suivant la destination qui lui a été donnée par le bail, ou à défaut, suivant celle présumée d'après les circonstances ». Cette exigence implique que le preneur ne peut altérer la finalité pour laquelle le bien a été mis à sa disposition[154]. Toute modification de la destination du bien est interdite, même si elle ne cause aucun préjudice au bailleur[155].

91. L'article 1729 du Code civil vient renforcer cette exigence en prévoyant que si le preneur emploie la chose louée à un usage autre que celui convenu, ou dont il peut résulter un dommage pour le bailleur, ce dernier peut demander la résiliation du bail, sous réserve d'un examen circonstancié par le juge[156]. Le juge dispose d'un large pouvoir d'appréciation, mais il doit motiver sa décision en se fondant sur des éléments concrets relatifs au changement d'usage[157].

Ainsi, ont notamment été jugés contraires à cette obligation :
– la transformation d'un immeuble loué à usage d'habitation en usage professionnel (bureau)[158] ;
– la transformation du bien loué comme résidence principale en garderie pour enfants[159] ;

---

[152] M. DAMBRE, « Rechten en verbintenissen van de huurder », in M. DAMBRE, B. HUBEAU et S. STIJNS (dir.), *Handboek algemeen huurrecht*, Bruges, la Charte, 2006, n° 1041.
[153] Pour rappel, les normes de qualité imposent une superficie nette minimale du bien loué de 18 m^2 pour un habitant, qui doit ensuite augmenter de 10 m^2 pour chaque habitant supplémentaire. Voy. art. 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2023.
[154] P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 77.
[155] Civ. Liège, 23 mars 1951, *Pas.*, 1951, III, p. 97 ; J.P. Saint-Trond, 3 févr. 1970, *J.J.P.*, 1971, p. 215.
[156] Le bailleur peut également demander la résolution du bail pour inexécution fautive. Cependant, le juge apprécie souverainement, même en présence d'une clause résolutoire expresse, si le non-respect de la destination justifie la résolution (C. civ., art. 1762*bis*). Dans l'affirmative, des dommages-intérêts complémentaires peuvent être accordés ainsi qu'une indemnité de relocation ; Y. MERCHIERS, *op. cit.*, p. 214.
[157] P. ZEEGERS, *op. cit.*, p. 77.
[158] Civ. Bruxelles,18 avril 1988, *Res et jura imm.*, 1989, p. 93.
[159] J.P. Auderghem, 1er mars 2000, *Act. jur. Baux*, 2000, p. 58.

– la réalisation de travaux dans un bien prévu pour deux personnes afin de transformer un débarras en chambre et y loger sept personnes[160].

92. L'hébergement prolongé d'un nombre de personnes dépassant la capacité maximale du bien entrera en contradiction avec l'obligation du preneur de respecter la destination du bien. En effet, cette forme d'hébergement citoyen pourrait être perçue comme une dénaturation de l'usage prévu. Un logement initialement destiné à un couple qui se retrouve occupé durablement par plusieurs personnes ou familles pourrait être considéré comme utilisé à une autre fin que celle convenue dans le bail. Ce type de situation pourrait être interprétée comme portant atteinte à la destination initiale du bien et à ses normes de salubrité, et pourrait justifier l'intervention du bailleur.

93. Du fait de cette double obligation inscrite à l'article 1728 du Code civil, il apparaît essentiel de s'assurer que l'hébergement citoyen, notamment lorsqu'il se prolonge, n'entraine pas de nuisances pour le bien et ne dépasse pas la capacité maximum d'habitants de manière excessive. Une telle forme d'hébergement citoyen pourrait être perçue comme portant atteinte à l'obligation d'user du bien « en bon père de famille » et en respectant sa destination et emporterait un risque de sanction pouvant aller jusqu'à la résiliation du bail.

On l'aura compris, il y a une mise en balance à opérer entre :

- d'une part, le droit à la vie privée de l'hébergeur locataire au nom de laquelle le bailleur ne peut ni lui interdire de manière absolue, et par l'insertion d'une clause dans son contret de bail, l'hébergement d'invités, ni imposer à son locataire de conditionner à son autorisation expresse l'engagement dans un hébergement citoyen ;
- d'autre part, les obligations pesant sur le locataire hébergeur dans le libre usage de son bien, en violation desquelles il s'expose au risque de résiliation de son bail.

On pourrait, sans doute, en déduire qu'un hébergement citoyen ponctuel et de courte durée doit s'opérer librement tant que le locataire hébergeur respecte les obligations qui lui incombent (conformité avec la jouissance paisible des voisins, non dégradation des lieux,...), tandis qu'un hébergement citoyen plus durable pourrait, par prudence et pour éviter tout risque de résilitation du bail, faire l'objet d'une information au bailleur[161], voire d'une demande d'autorisation à ce dernier si cet hébergement devait contrarier les normes de surpeuplement.

§3. Assimilation à une sous-location

[160] J.P Mons, 10 mai 2021, *J.J.P.*, 2022/7-8, p. 317.

[161] Ce devoir d'information pourrait se justifier, par exemple, par le fait que le locataire hébergeur paye un forfait pour ses charges d'énergie et d'eau, calibré sur un certain nombre d'occupants, alors qu'un hébergement durable impliquerait une augmentation de ce forfait.

94. L'accueil d'une personne par un locataire doit être organisé de manière à éviter toute assimilation de l'hébergement citoyen à une sous-location. La sous-location se définit comme le contrat par lequel le locataire met à disposition d'un tiers, appelé sous-locataire, tout ou partie du bien loué, moyennant contrepartie. Ce mécanisme est strictement encadré par le Code bruxellois du logement et est expressément subordonné à l'accord préalable du bailleur[162].

Tout locataire souhaitant recourir à la sous-location est tenu de notifier son projet au bailleur par courrier recommandé, au moins quinze jours avant la conclusion du contrat, et de lui communiquer les données d'identification du sous-locataire. Lorsque le locataire est lié par un bail de résidence principale, la sous-location de l'intégralité du bien est en outre prohibée : le preneur demeure tenu d'occuper personnellement la partie non sous-louée à titre de résidence principale[163].

95. Sous réserve des règles liant la durée de la sous-location à celle du bail principal, le régime juridique applicable à la durée de la sous-location est identique à celui du bail. Les exigences relatives aux normes de qualité du logement, à l'existence d'un prix sérieux ainsi qu'à la durée du contrat entrent en tension avec le caractère temporaire et la nécessaire flexibilité propres à l'hébergement citoyen. L'exigence de l'accord préalable du bailleur constitue également un obstacle majeur. Le locataire est seul responsable, tant à l'égard du bailleur que du sous-locataire, du respect du régime légal de la sous-location[164]. La conclusion d'un contrat de sous-location sans autorisation constitue dès lors une faute susceptible d'entraîner la résiliation du bail principal, ainsi que l'octroi de dommages et intérêts.

Afin d'éviter toute requalification de l'accueil d'un hébergé chez un locataire en contrat de sous location, il importe que la relation d'hébergement ne réunisse pas les éléments constitutifs d'un contrat de bail : la jouissance pleine et exclusive d'un bien immobilier et le versement, en contrepartie, d'un prix sérieux.

96. Comme nous l'avons montré, **le droit de donner l'hospitalité relève du droit au respect de la vie privée du locataire. Celui-ci peut, à ce titre, accueillir librement un tiers à son domicile pour autant qu'il n'en tire aucun profit financier et que cet accueil ne soit pas organisé de manière durable** (ce qui pourrait justifier de demander l'autorisation au bailleur ou, à tout le moins, l'informer). Le profit doit être distingué de la simple contribution normale aux charges. Ainsi, l'hébergement gratuit d'un tiers, ou assorti d'une contribution normale aux charges n'équivaut pas à une sous-location prohibée, dès lors qu'il n'y a pas de transfert de droit ni de loyer.

En revanche, **lorsque le locataire met son logement à disposition d'un tiers, en contrepartie d'une contribution excédant la simple participation aux charges, le bailleur est fondé à invoquer l'existence d'une sous-location déguisée**. Le droit au

[162] Code bruxellois du logement, art. 230/1§1.
[163] Code bruxellois du logement, art. 230/1§2.
[164] Code bruxellois du logement, art. 230/1§3.

respect de la vie privée du preneur ne couvre pas, dans une telle hypothèse, les situations constitutives d'un détournement du bail.

La convention d'occupation précaire (ou temporaire) ou la simple charte de cohabitation apparaissent dès lors comme les deux formes les plus adaptées pour organiser la relation d'hébergement tout en évitant tout risque de requalification. Il est essentiel qu'un hébergement citoyen au sein d'un bien mis en location se caractérise par son caractère temporaire et l'absence de tout profit pour le locataire.

97. En conclusion, la faculté pour un locataire de s'engager dans un projet d'hébergement citoyen relève du droit au respect de sa vie privée et de la libre jouissance de son domicile. Ce droit n'est toutefois pas absolu et doit s'exercer dans le respect des obligations découlant du contrat de bail. L'accueil d'un tiers au sein du logement loué doit s'opérer de manière telle qu'il ne puisse constituer ni un usage anormal ou déraisonné du bien, ni une altération de sa destination. Il doit, en outre, être dépourvu de caractère lucratif et s'inscrire dans une temporalité limitée ou être lié à la survenance d'un événement incertain.

Si ces conclusions peuvent être tirées de l'application du droit du bail en vigueur, interprété à la lumière des droits fondamentaux du locataire, **un législateur soucieux de consolider et de sécuriser le régime de l'hébergement citoyen pourrait utilement consacrer explicitement le droit fondamental du locataire de donner l'hospitalité à des tiers dans le Code bruxellois du logement**[165].

[165] Une telle intervention s'inscrirait dans la continuité de l'approche déjà adoptée par le législateur régional, notamment à travers l'intégration de la jurisprudence relative à l'interdiction des clauses contractuelles prohibant de manière générale la détention d'animaux domestiques.

Chapitre IV – L'impact de l'hébergement citoyen sur les ressources financières de l'hébergeur et de l'hébergé

98. Le chapitre précédent était consacré à l'identification des principes devant guider toute institutionnalisation de l'hébergement citoyen, ainsi qu'à l'analyse des différents outils contractuels offerts par le droit privé pour formaliser l'accueil d'une personne hébergée par un hébergeur.

99. Le présent chapitre a pour objectif d'analyser l'impact d'un projet d'hébergement citoyen sur les ressources financières du foyer.

Une **première partie** entend examiner la manière dont le droit social appréhende la relation de vie commune, inhérente à la majorité des projets d'hébergement citoyen, en particulier ses effets potentiels sur les allocations sociales perçues tant par l'hébergeur que par l'hébergé. Pour ce faire, le revenu d'intégration sociale et les aides financières équivalentes sont utilisés comme des cas d'étude révélateurs du modèle des catégories sur lequel se construit la majorité des prestations sociales[166](I) .

Dans une **seconde partie**, le chapitre identifie différents mécanismes susceptibles de soutenir financièrement l'accueil d'un hébergé: accès au tarif social énergie, aménagements fiscaux et subventions publiques. Ces dispositifs, tout en préservant la logique de solidarité et la spontanéité au centre de l'hébergement citoyen, permettent de réduire les coûts induits par l'arrivée d'une ou de plusieurs personne supplémentaires au sein du foyer et ouvrent ainsi ce type d'initiative à un public plus large que les seuls ménages favorisés (II).

[166] Les développements « catégoriels » ci-dessous peuvent, en effet, être transposés aux autres allocations sociales, telles que les allocations de chômage ou les indemnités mutuelle par exemple, parce que la notion de cohabitation renvoie, dans ces différents cas de figure, à la situation réelle. Pour une cartographie comparative détaillée, voy. J. GILMAN, F. LAMBINET et H. MORMONT, « La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires », *Questions transversales en matière de sécurité sociale 2* (coord. D. Dumont), Bruxelles, Larcier, coll. « UB^3 », 2021, p. 33-154.
En revanche, pour les bénéficiaires de la GRAPA, le système de catégories n'est pas le même : le montant le plus bas de l'allocation est accordé dès que le bénéficiaire apparaît dans les registres de la population comme vivant dans une résidence principale partagée avec une ou plusieurs autres personnes, sans prendre en considération la question de savoir si les personnes inscrites résident effectivement ou non à l'adresse en question, et encore moins en examinant l'existence ou non d'une communauté de vie sur le plan socio-économique. En matière de GRAPA, deux montants coexistent donc : le montant de base et le montant majoré. Le premier est accordé aux personnes qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes (loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001, art. 6, §1er, al. 1er) et cette réalité est déterminée sur la base de l'inscription dans les registres (loi du 22 mars 2001, art. 6, §1er, al. 2 et 3), le texte ne prévoyant plus, depuis 2013, la possibilité d'attester la réalité de la résidence au moyen de tout autre document officiel ou administratif. Autrement dit, vivre à la même adresse, telle que celle qui ressort des registres de la population gérés par les communes, déclenche l'octroi du montant de base, sans plus ample examen de la situation de fait. Tous les bénéficiaires qui ne partagent pas leur adresse principale avec une ou plusieurs autres personnes perçoivent le taux majoré (loi du 22 mars 2001, art. 6, §2). Pour le jeu de la modulation familiale en GRAPA, les registres jouent donc un rôle tout à fait déterminant.

I. L'impact de l'hébergement citoyen sur les droits sociaux : la figure du droit à l'intégration sociale et de l'aide sociale

100. Le droit à l'intégration sociale et l'aide sociale constituent deux mécanismes de soutien assurés par les Centres publics d'action sociale (CPAS), ayant pour objectif de garantir à toute personne une vie conforme à la dignité humaine.

Le revenu d'intégration sociale, régi par la loi du 26 mai 2002[167], constitue, aux côtés de l'intégration par l'emploi, l'une des modalités du droit à l'intégration sociale. Il consiste en un revenu minimum destiné aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. L'aide sociale, quant à elle, est définie par la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS[168]. Elle peut prendre des formes variées, notamment une aide matérielle (telle que la fourniture de vêtements ou de colis), une aide médicale, psychologique ou juridique, ou encore une aide financière. Dans ce dernier cas, le bénéficiaire peut percevoir une somme appelée aide financière équivalente, dont le montant correspond à celui du revenu d'intégration sociale[169].

101. L'analyse de l'impact de l'hébergement citoyen sur le montant du revenu d'intégration sociale et de l'aide financière équivalente revêt une importance particulière pour une étude sur son institutionnalisation, dès lors que tant les hébergeurs que les personnes hébergées peuvent être bénéficiaires de ces dispositifs.

On pourrait certes nous opposer que les bénéficiaires d'une allocation du CPAS seraient, dans les faits, peu enclins à entreprendre un projet d'hébergement citoyen, au regard de leur vulnérabilité socio-économique supposée qui pourrait s'avérer peu compatible avec les frais engendrés par l'accueil (coût éventuel des repas partagés,...). Indépendamment des analyses sociologiques éventuelles confirmant le cas échéant ce point, nous avons toutefois retenu ce cas de figure par nécessité d'exposer la problématique de façon limpide. De plus, l'identification d'un éventuel impact de l'hébergement citoyen sur le montant des allocations sociales des parties prenantes, et la mise en place de solutions permettant d'y remédier, favorisent la participation d'un plus grand nombre à ces initiatives de solidarité, qui ne seraient ainsi plus réservées aux seuls hébergeurs disposant de ressources financières importantes.

En ce qui concerne les personnes hébergées, comme nous l'avons exposé dans l'analyse de leurs statuts administratifs, les bénéficiaires de la protection internationale sont éligibles au revenu d'intégration sociale, tandis que les personnes bénéficiant de la protection temporaire peuvent prétendre à des prestations de subsistance du CPAS correspondant à une aide financière équivalente. Quant aux personnes ayant introduit une demande de protection internationale, la suppression de leur Code 207[170]

[167] Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale*, M.B.,* 31 décembre 2002.
[168] Loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS, *, M.B.,* 5 aout 1976.
[169] Loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS, *, M.B.,* 5 aout 1976, art. 60§3. Voy. Street Law Clinic de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB, « Guide de l'aide sociale pour les étudiantes et les étudiants », 2022, p. 40.
[170] Contrairement au « code no show », qui est attribué lorsque le demandeur renonce à sa place dans une structure d'accueil, ou, en raison de la saturation du réseau d'accueil, lorsqu'il n'a en réalité jamais reçu de proposition de place dans un centre géré par Fedasil (voy. n° 29), le « code 207 » atteste que le

consécutive à l'absence d'accueil dans un centre Fedasil pendant l'examen de leur demande, les rend également éligibles aux aides sociales délivrées par le CPAS. Seules, les personnes en séjour irrégulier ne disposent pas d'un droit à une aide financière et ne peuvent bénéficier que de l'aide médicale urgente. En revanche, au vu de leur parcours migratoire récent, on peut considérer que la majorité des hébergés n'auront pas presté le nombre de jours de travail suffisant pour pouvoir bénéficier en Belgique d'allocations de chômage, d'indemnités mutuelle ou d'une pension de retraite[171]. Ceci légitime d'autant plus la sélection de « l'aide sociale » comme archétype.

102. En outre, à l'instar de nombreuses prestations sociales en Belgique, le montant du revenu d'intégration sociale et de l'aide financière équivalente varie en fonction de la catégorie dans laquelle est classé le bénéficiaire. Les personnes ayant une famille à charge perçoivent le montant le plus élevé, suivies des bénéficiaires dits « isolés », tandis que les personnes qualifiées de « cohabitantes » reçoivent le montant le plus faible[172].

103. Le partage d'un même logement par un hébergeur et une personne hébergée peut dès lors entraîner leur qualification en tant que cohabitants, avec des conséquences directes sur le montant du revenu d'intégration sociale ou de l'aide financière équivalente perçue (A). Ce risque varie toutefois en fonction de la situation financière de la personne hébergée. L'accueil d'une personne sans revenus n'a, en principe, pas d'incidence sur le montant de l'allocation sociale de l'hébergeur (B). En revanche, l'hébergement d'une personne disposant de ressources et participant financièrement à la vie commune est susceptible d'affecter le montant de l'allocation perçue par l'hébergeur et/ou par l'hébergé (C).

Des solutions temporaires visant à éviter que l'engagement dans un acte de solidarité n'entraîne une pénalisation financière ont néanmoins été mises en place. Celles-ci gagneraient à être pérennisées dans une perspective d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen (D).

A. Le statut de cohabitant : l'impact de la domiciliation et la nécessité d'une durabilité de cohabitation

104. Chaque commune a l'obligation d'inscrire dans ses registres de population tout individu (les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume) qui peut justifier d'une résidence principale sur son territoire[173].

---

demandeur de protection internationale est bien enregistré dans le système d'accueil et qu'il bénéficie effectivement d'une place dans une structure gérée par Fedasil. Il constitue à ce titre la condition d'accès à l'aide matérielle et, le cas échéant, à l'aide sociale du CPAS.

[171] Même si, à l'exception des personnes sans titre de séjour, l'ensemble des catégories précitées a accès au marché du travail, soit immédiatement, soit 4 mois après l'introduction d'une demande de protection internationale.

[172] Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale*, M.B.,* 31 décembre 2002, art.14 ; loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS, *M.B.,* 5 aout 1976, art. 60§3, Street Law Clinic ULB, *op. cit*, 2022, p.121.

[173] Art. 1er §1er 1°, al. 1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8.8. 1983 organisant un registre national des personnes physiques (*M.B.,* 3 septembre 1991).

L'inscription dans le registre de la population est essentielle en ce qu'elle conditionne l'accès à de nombreux droits civils et sociaux[174]. Elle est nécessaire pour l'obtention de documents officiels (comme la carte d'identité, le permis de conduire, une composition de ménage…) et la réception du courrier contenant des pièces administratives. Les personnes non inscrites, à la suite d'une radiation postérieure à une expulsion de logement par exemple, perdent la possibilité de toucher les allocations sociales auxquelles elles ont droit, d'être facilement enregistrées comme demandeurs d'emploi, d'être informées d'une procédure judiciaire (et donc de se défendre), de pouvoir aisément introduire une action en justice, de voter, etc.[175] L'absence d'adresse dans les registres empêche également toute inscription comme candidat locataire sur les listes d'attente pour un logement social[176] ou auprès d'un autre opérateur immobilier tenu de respecter des règles d'attribution.

À l'occasion de l'inscription d'un individu à son domicile, la commune enregistre en outre la « composition de ménage » de celui-ci[177].

A l'exception des migrants en transit sans titre de séjour, les autres catégories d'étrangers visés dans la présente étude peuvent et, dès lors, doivent être domiciliés à l'adresse de leur résidence principale. La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait tenant à « la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année »[178]. Si la durée de l'hébergement dépasse 6 mois, la domiciliation de l'hébergé chez l'hébergeur pourrait s'imposer, sauf à ce que soit mis en place une alternative telle que l'adresse de référence (*infra,* n°112).

---

[174] K. Dockers, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, pp. 10-11. Pour un développement exhaustif des conséquences de la perte d'une adresse, voy. Netwerktegenarmoede, Het (referentie)adresvoordaklozen*, L'adresse (de référence) pour les personnes sans-abri,* Bruxelles, 2017, p. 10-14.

[175] Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques,* Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf, p. 14.

[176] Comme les sociétés de logements sociaux ont aussi des exigences de revenus et que ceux-ci sont calculés sur les 3 dernières années, une période sans adresse peut engendrer des problèmes. En effet, si les données (revenus, composition de famille…) pour cette période ne sont pas consultables, il n'est pas possible d'évaluer si la personne peut être un candidat locataire (conditions de revenus, historique de la commune d'habitation) et pour quelle sorte de logement (composition de famille). Cela empêche donc l'inscrire sur les listes d'attente. Netwerktegenarmoede, *op cit.*, 2017, p. 14.

[177] Art. 3, alinéa 1er , 9°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, *M.B.*, 21 avril 1984. Une circulaire précise à ce propos que « l'enquête de résidence ne comprend pas uniquement un contrôle de la réalité de la résidence […] Il y a également lieu de vérifier la composition de ménage, ce qui permet de vérifier si d'autres personnes résident également à l'adresse en question et si ces personnes constituent ou non un ménage avec les personnes concernées par la déclaration de changement d'adresse », le tout dans l'optique d'« éviter certains abus » (circulaire du 30 août 2013 du Service public fédéral Intérieur, direction générale Institutions et Population, service Population et Cartes d'identité, *Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile*, p. 4).

[178] Voy. article 16, § 1er , alinéa 1er , de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. L'alinéa 2 du même article précise que « cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage ».

La domiciliation de deux personnes à une même adresse dans le registre de la population ne constitue toutefois pas, à elle seule, la preuve qu'elles doivent être considérées comme cohabitantes au regard de la sécurité sociale. En effet, le fait de figurer sur une même composition de ménage ne suffit pas à caractériser une situation de cohabitation.

105. La loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale définit la cohabitation comme « le fait que des personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun leurs questions ménagères »[179].

Les organismes de sécurité sociale considèrent trop souvent qu'un individu et d'autres personnes (autres que les membres de la famille à charge), domiciliés à la même adresse, sont cohabitants. Ils se voient dès lors attribuer l'allocation amoindrie au « taux cohabitant ». D'une « composition de ménage » recensée dans les registres est déduite, parfois à tort, l'existence d'une « cohabitation » au sens de la sécurité sociale. Pourtant, cette dernière ne peut être assimilée à la notion de « ménage », la « cohabitation » supposant traditionnellement la réunion de deux critères exigeants[180] : un **critère sociologique**, à savoir la vie sous le même toit (qui « n'est rencontrée que lorsque les intéressés partagent des espaces *signifiants* (une chambre par exemple, et non pas simplement la cuisine, le séjour ou encore les sanitaires »))[181] et un **critère économique**, à savoir le règlement en commun des questions ménagères (nécessitant « la mutualisation » des dépenses comme des ressources, combinée à la nécessaire réalisation à plusieurs de certaines tâches domestiques)[182]. Nous reviendrons *infra* sur ces notions (n°108 et 109) .

106. La jurisprudence a, en outre, précisé que l'existence d'une cohabitation suppose un certain degré de durée. Ainsi, la Cour du travail de Liège a jugé, dans une affaire relative à l'hébergement temporaire d'une personne fuyant l'invasion de l'Ukraine, que l'appel lancé par l'État belge à la population afin d'héberger ces personnes à titre provisoire ne pouvait être assimilé à une situation de cohabitation au sens de la loi[183]. La Cour du travail a souligné le caractère temporaire de l'hébergement ainsi que la volonté de la personne accueillie de retrouver son autonomie, pour conclure à l'absence de cohabitation avec l'hébergeur.

Cet arrêt, qui s'inscrit dans la continuité d'une jurisprudence constante[184], confirme que la vie en commun doit présenter un certain degré de pérennité pour être qualifiée de

[179] Loi du 26 mai 2002, art. 14.

[180] Selon l'enseignement de la Cour de cassation, notamment dans un arrêt du 8 octobre 1984. Cet enseignement a été repris dans certaines législations : arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 110, §§ 2 et 3 ; art. 59 al 1er de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage ; loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 14, § 1er, 1.

[181] N. BERNARD, « La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation », *J.T.,* 2018, p. 141 et les références citées.

[182] N. BERNARD, *op cit.*, 2018, p. 141 et les références citées.

[183] C. trav. Liège (division Neufchâteau), 28 juin 2023, R.G. 2022/AU/56.

[184] C. trav. Mons, 7 janvier 1998, R.G. n° 14 106 ; Cour trav. Liège, 24 juin 1998, R.G. n° 26 381/97 ; Cour trav. Liège, 15 juin 1999, R.G. n° 27 256/98 et Cour trav. Liège, 22 janvier 1999, R.G. n° 25 400/96.

cohabitation. Comme l'a exprimé la Cour du travail de Gand, « il ne s'agit pas de vivre aux côtés d'autres personnes, mais d'habiter réellement ensemble »[185].

106. En conclusion, **l'accueil d'une personne à titre temporaire ne devrait pas avoir d'incidence sur le montant des allocations sociales perçues par l'hébergeur ou par la personne hébergée**. Si la cohabitation ne doit pas nécessairement être permanente, elle doit à tout le moins revêtir un caractère durable.

En revanche, un projet d'hébergement citoyen s'inscrivant dans la durée est susceptible d'être qualifié de cohabitation. Il conviendra alors de vérifier si les critères sociologiques et économiques posés par la loi concernant le droit à l'intégration sociale sont effectivement réunis.

B. L'hébergement d'une personne ne disposant pas de ressources

107. Le critère économique de la cohabitation, à savoir le règlement commun des questions ménagères, suppose que les personnes concernées organisent conjointement leur vie quotidienne et en retirent un avantage économico-financier. La cohabitation implique ainsi la constitution d'une « unité de consommation », permettant aux intéressés de réaliser des économies d'échelle et de subvenir à leurs besoins avec des ressources moindres[186].

Ce critère ne saurait par conséquent être considéré comme rempli lorsque l'hébergement concerne une personne ne disposant d'aucun revenu, ou seulement de revenus extrêmement limités, tel qu'une personne sans titre de séjour régulier et par conséquent privée d'accès au marché du travail et de droit aux allocations sociales. Dans une telle hypothèse, la personne hébergée ne peut contribuer aux dépenses du ménage et ne génère aucun avantage économique pour l'hébergeur. Par conséquent, un arrêt du 10 novembre 2011 de la Cour constitutionnelle a établi qu'« il ne serait pas justifié, à la lumière des objectifs poursuivis par le législateur en matière de revenu d'intégration, que le bénéficiaire du revenu d'intégration voie réduire son allocation parce qu'il cohabite avec un étranger en séjour illégal sur le territoire, dépourvu de ressources et qui ne peut contribuer aux dépenses du ménages »[187].

Il s'ensuit qu'un hébergeur bénéficiant d'une allocation sociale ne devrait pas voir le montant de celle-ci réduit du seul fait de l'accueil d'une personne en séjour irrégulier et ne disposant pas ou de peu de ressources personnelles.

108. En revanche, un hébergeur cohabitant durablement avec un enfant mineur migrant en transit et dès lors sans titre de séjour illégal est éligible au taux « famille à charge » (catégorie 3) du revenu d'intégration sociale (RIS) s'il a la charge exclusive de l'enfant.

En effet, la loi du 26 mai 2002 définit le bénéficiaire avec « famille à charge » comme la « personne isolée qui héberge exclusivement soit un enfant mineur non marié à sa

[185] C. trav. Gand, 17 janvier 1997, inéd., R.G. n° 660/95.
[186] N. BERNARD, « La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l'aide sociale) », *Chroniques de droit social – Sociaal Kroniek*, 2015/3, p. 105-106.
[187] C.C., 10 novembre 2011, n° 176/2011.

charge, soit plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié à sa charge »[188]. Dans un arrêt du 15 mai 2008, la Cour du travail de Bruxelles a établit qu'il s'agissait d'une notion de fait qui traduit « la préoccupation du législateur de tenir compte de la charge économique (supplémentaire) résultant de la responsabilité assumée d'un enfant »[189]. Une allocation aux taux « famille à charge » sera attribuée à la personne s'acquittant notamment de l'hébergement de l'enfant, de son entretien et de son éducation, indépendamment de tout lien biologique ou juridique[190]. L'illégalité du séjour de l'enfant ne constitue pas non plus un obstacle au bénéfice du taux famille à charge dès lors qu'une telle condition de « séjour légal de l'enfant » n'est pas prévue par le texte de la loi du 26 mai 2002[191].

C. L'hébergement d'une personne disposant de ressources

109. L'analyse peut différer lorsqu'il s'agit de l'hébergement prolongé d'une personne bénéficiant d'une protection internationale ou temporaire, ou pendant la procédure d'examen de la demande d'asile ou de protection subsidiaire (en cas de suppression du Code 207). Ces personnes disposent, en principe, d'un droit à l'intégration sociale ou à des prestations d'aide sociale du CPAS et peuvent accéder au marché du travail belge[192]. Lorsqu'elles partagent un logement avec un hébergeur disposant également de revenus, qu'ils proviennent d'une activité professionnelle ou d'une allocation sociale, une gestion commune des dépenses est susceptible de s'instaurer.

Il convient d'apprécier, au cas par cas, si le critère économique de la cohabitation est effectivement rempli, en tenant compte des modalités concrètes de l'hébergement citoyen concerné. La simple participation financière de la personne hébergée aux charges, par le biais d'une éventuelle indemnité financière, n'implique pas nécessairement un règlement commun des questions ménagères. Comme le souligne Nicolas Bernard, « sur le plan pécuniaire, la cohabitation va donc bien au-delà du simple paiement, à plusieurs, de certaines factures ; la mise en commun de dépenses *signifiantes* est indispensable à cet égard »[193]. Il souligne que « la présence, au sein de l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002, du terme '*principalement*' - les cohabitants règlent principalement en commun leurs questions ménagères – atteste à suffisance de ce que le partage des dépenses doit atteindre un certain seuil quantitatif (…). Il faut,

[188] Loi du 26 mai 2002, art.14. L'article 14
[189] C. trav. Bruxelles, 15 mai 2008, inéd., R.G.n° 50.241.§9.
[190] *Ibidem*, §11.
[191] *Ibidem,* §19
[192] A la suite d'une décision du Conseil des ministres du 20 mar 2026, le revenu d'intégration des bénéficiaires de la protection subsidiaire et de la protection temporaire sera désormais conditionné à leurs efforts d'intégration. Ces personnes percevront un revenu de base réduit, susceptible d'être complété en fonction de leur engagement actif dans un parcours d'intégration. Cette évolution est susceptible d'affecter directement les ressources financières des personnes hébergées dans le cadre d'un hébergement citoyen. Voy. Conseil des ministres du 20 mars 2026, communiqué officiel, disponible sur: https://news.belgium.be/fr/conseil-des-ministres-du-20-mars-2026 ; Cabinet de la ministre Van Bossuyt, communiqué de presse, « Feu vert au Conseil des ministres : le revenu d'intégration sera également réduit pour les bénéficiaires de la protection temporaire qui ne s'intègrent pas », disponible sur : https://vanbossuyt.belgium.be/fr/actualites/feu-vert-au-conseil-des-ministres-le-revenu-dintegration-sera-egalement-reduit-pour-les.
[193] N. BERNARD, « La vie en commun … », *op.cit.*, p.105.

autrement dit, que la contribution matérielle soit d'une ampleur telle que la situation des membres du ménage s'en trouve (significativement) moins lourde sur le plan pécuniaire que s'ils étaient séparés »[194].

La Cour de cassation a confirmé, dans deux arrêts récents, une portée 'favorable' de la notion de cohabitation en matière de sécurité sociale : elle a jugé que les intéressés devaient bénéficier de l'allocation de chômage au taux isolé malgré le partage du lieu de vie avec d'autres individus, l'avantage socio-économique de ce partage ne suffisant pas pour imposer le taux cohabitant.

Dans son arrêt du 9 octobre 2017, la Cour de cassation (chambre flamande) a ainsi considéré que « pour pouvoir conclure que deux ou plusieurs personnes vivant ensemble sous le même toit règlent principalement en commun les questions ménagères et, dès lors, cohabitent, il est nécessaire, mais non suffisant, qu'elles tirent un avantage économique et financier du partage d'un logement ; il est également requis qu'elles assument en commun les tâches, activités et autres questions ménagères, comme l'entretien du logement et, éventuellement, son aménagement, les lessives, les courses, la préparation et la prise des repas, et qu'elles apportent éventuellement une contribution financière à cet effet »[195]. Cet enseignement a été réitéré le 22 janvier 2018 par la Cour de cassation (chambre francophone)[196]. Cette jurisprudence consacrée au sommet de la pyramide judiciaire, que l'on peut considérer comme étant stabilisée,

---

[194] *Ibidem*.

[195] R.G. n° S.16.0084.N, disponible sur www.juridat.be et dans le *Juristenkrant*, 2017, n° 357, p. 1 et 3, note A. MAES. Faisant échec au recours du Rijksdienstvoorarbeidsvoorziening (l'O.N.Em.), la Cour de cassation a jugé qu'un chômeur devait recevoir son allocation de chômage au taux *isolé* (plutôt que cohabitant) et ce, en dépit du fait que l'intéressé logeait avec d'autres individus : le chômeur vivait avec trois personnes, partageant de ce fait certains espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires) de même qu'une seule sonnette, tout en divisant le loyer entre eux. Ainsi, les différents occupants ne se connaissaient pas, ils ont signé leur contrat de sous-location (avec le locataire principal) à des moments différents, la sonnette comportait des codes différenciés pour chaque occupant, les chambres étaient toutes munies d'un système de fermeture à clef, il était possible de faire à manger de manière individuelle dans chacune des chambres (grâce à une petite cuisinière et un four à micro-ondes), les occupants ne vivaient que rarement dans le salon, chacun d'entre eux disposait de sa propre étagère dans la cuisine et de son propre étage dans le frigo, aucune mise en commun des revenus n'était organisée, nul budget commun n'était prévu pour l'achat articles ménagers et, *surabondamment*, « il n'y a pas de moyen de transport utilisé en commun ». Voy. N. Bernard, « La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation », *J.T.,* 2018, pp. 140-143 ; P. Versailles, « Le taux cohabitant : la main à la poche et la main à la pâte », *Les Echos du logement,* n° 123, juillet 2018, pp. 49-50. Pour un premier jugement qui applique les principes de la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, voy. T. Trav. de Bruxelles (17ème ch.), 22 janvier 2018, RG n° 17/4274/A. Le taux isolé fut appliqué au résident d'un habitat partagé, dans lequel était pourtant mis en commun une cuisine équipée, la salle de bains et les WC. Factuellement, les conditions pour conclure à une cohabitation n'étaient toutefois pas satisfaites.

[196] Voy. Cass., 22 janvier 2018, n° S.17.0039.F. Dans cette affaire, le taux isolé est retenu pour une femme vivant sous le même toit que sa sœur et partageant des lieux de vie communs. Les deux sœurs occupaient, avec leur grand-mère jusqu'à son décès, une maison unifamiliale dotée d'un compteur d'eau, d'un compteur d'électricité et d'une cuve à mazout. Les deux sœurs contribuaient aux factures de ces fournitures mais payaient séparément la taxe communale et la redevance radio-télévision. La 1ère sœur occupait l'étage avec une salle de bain, des toilettes et un coin repas comprenant un petit four ; la 2ème sœur occupait avec sa grand-mère le rez-de-chaussée avec une cuisine et une machine à laver le linge. Les interférences entre les deux sœurs étaient « manifestement réduites au minimum » en raison d'un « conflit durable et profond ». Chacune des sœurs faisait ses courses séparément.

consacre un tournant fondamental dans la notion de cohabitation[197], calqué sur l'évolution de la société et sur des modes de vie contemporains.

La prise en charge individuelle de coûts tels que la nourriture, les vêtements ou les soins de santé à l'inverse sont considéré comme indiquant l'absence d'une cohabitation[198].

110. Si une gestion commune des dépenses venait toutefois à être établie, il serait alors hautement probable que l'hébergeur et la personne hébergée soient qualifiés de cohabitants. Le critère sociologique de la cohabitation, la vie sous un même toit, serait en effet aisément rempli, le partage d'espaces communs constituant un élément central de nombreuses formes d'hébergement citoyen.

Certaines jurisprudences plus anciennes ont toutefois nuancé cette approche, en estimant que l'usage commun de certains espaces, tels qu'une cuisine ou une salle de bain, ne suffisait pas à caractériser une cohabitation[199], en particulier lorsque ce partage était imposé par la configuration des lieux et la précarité des ressources des occupants. Ces décisions reposaient sur l'idée que la cohabitation résultait avant tout d'une nécessité matérielle et qu'il serait injustifié de faire peser sur les intéressés les conséquences de l'insuffisance des politiques publiques de logement[200].

Cette analyse est cependant remise en question par des jurisprudences plus récentes, qui soulignent qu'il n'est pas requis que les personnes concernées aient souhaité vivre sous le même toit pour que la cohabitation soit établie[201]. Le caractère controversé de cette question plaide en faveur de solutions pragmatiques visant à éviter que l'engagement solidaire des hébergeurs ne soit pénalisé financièrement, et que les personnes accueillies ne voient leurs droits sociaux réduits du seul fait de leur intégration dans un dispositif d'hébergement citoyen.

D. L'identification de solutions pragmatiques

111. Comme nous l'avons vu, un projet d'hébergement citoyen ne relève pas nécessairement du régime de la cohabitation, en raison notamment de son caractère temporaire, de l'absence d'avantage économico-financier résultant de la vie commune ou encore du contexte de nécessité ayant conduit à ce choix d'hébergement. Il apparaît néanmoins indispensable de prévoir des solutions pragmatiques visant à offrir une

---

[197] Cette jurisprudence existait déjà auparavant, auprès de certaines juridictions inférieures. Voy. notamment : C.Trav. Bruxelles, 5 avril 2017, R.G. n° 2015/AB/913 et C.Trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. n° 2016/AB/40. La Cour du Travail de Bruxelles a conclu dans les deux cas au taux isolé malgré le partage d'une cuisine et d'une salle de bain dans la première espèce et, dans la seconde, en dépit à la fois d'une inscription domiciliaire à la même adresse et de la mise en commun du séjour ainsi que de la cuisine. Voy. également, sur cette question : N. Bernard, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, p. 487-489.

[198] Trib. Trav. Bruxelles, 23 mai 2002, R.G. n° 23011/01, ainsi que Trib. Trav. Bruxelles (ch. vac.), 26 juillet 2002, R.G. n° 30491/02.

[199] Cass., 8 octobre 1984, *Chr. D.S.,* 1985, p. 110, obs. H. FUNCK. Voy. également Cass., 24 janvier 1983, *Pas.,* 1983, I, p. 603.

[200] Cour Trav. Liège, 27 mai 1994, *Droit communal,* 1995, p. 197. Civ. Liège (réf.), 15 janvier 1993, *Rev. dr. étr.,* 1993, p. 477, souligné par nous.

[201] Cour Trav. Bruxelles, 12 février 2009, *Chr. D.S.,* 2009, p. 434.

sécurité juridique et à garantir tant aux hébergeurs qu'aux personnes hébergées que le montant de leurs allocations sociales ne sera pas affecté.

Ces solutions concernent les formes d'hébergement citoyen impliquant un partage d'espaces communs, qui constituent la majorité des situations rencontrées. Lorsqu'un hébergement citoyen est organisé dans un logement permettant deux modes de vie pleinement indépendants, il ne devrait, en principe, pas relever du régime de la cohabitation[202].

112. Les situations de crise ayant donné lieu à des formes d'hébergement citoyen soutenues par les pouvoirs publics ont fréquemment été accompagnées de décisions ministérielles visant à **neutraliser les effets de la cohabitation sur les droits sociaux.**

---

[202] Dans ce type de configuration, des mécanismes juridiques spécifiques ont été développés afin d'assouplir les règles d'urbanisme et de permettre une domiciliation distincte à deux adresses différentes. Voy. les modèles des résidences Kangourou, des « zorg wonen », et des « melding tijdelijk wonen ». L'habitat Kangourou consiste à créer « un projet de vie qui permet d'entretenir ou de créer la solidarité entre les générations en faisant vivre sous le même toit, mais moyennant deux espaces de vie indépendants, un senior et un jeune ou une famille ». Voy. question de Mme Goffinet, C.R.I., Parl. wall., 2011-2012, séance du 24 avril 2012, n°115, disponible sur http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2011_2012/CRIC/cric115.pdf ; voy. également Foyer Dar al Amal, « L'habitat kangourou en Belgique », *cités territoires gouvernance,* disponible sur: https://www.citego.org/bdf_fiche-document-1427_fr.html ; N. BERGER, *L'habitat kangourou, Un bond en avant ?*, Cpcp, 2013, p. 13.
En Flandre, différents modèles de logement ont été mis en place afin de pouvoir dédoubler une habitation en deux ménages distincts. Ces modèles de « zorgwonen » et « melding tijdelijk wonen » permettent donc d'accueillir quelqu'un chez soi, sans pour autant que cette personne soit considérée comme appartenant au ménage de l'hébergeur. Ce modèle pourrait constituer une bonne piste de solution pour endiguer le problème lié à l'éventualité d'être considéré comme cohabitant ou appartenant au même ménage. Ainsi, cela permettrait autant à l'hébergeur qu'à l'hébergé de ne plus être impactés au niveau de ses allocations sociales.
Le concept de « zorgwonen » décrit une forme d'unité d'habitation subordonnée créée dans une habitation déjà existante (l'habitation principale). Cette habitation subordonnée est créée dans le but d'y domicilier soit au maximum deux personnes âgées, soit au maximum deux personnes nécessitant des soins (Code flamand de l'aménagement du territoire, art. 4.1.1, 18.e.). L'intention derrière la création de cette dérogation urbanistique consistait à donner la possibilité à un ménage de créer une plus petite zone de résidence au sein de son ménage, de façon temporaire, sans être obligé de demander un permis urbanistique mais d'être simplement soumis à une obligation de déclaration (Code flamand de l'aménagement du territoire, art. 4.2.4, § 1er, al. 1er). Grâce à cette habitation subordonnée au sein de l'habitation principale, il est possible d'accueillir quelqu'un chez soi en permettant que les personnes accueillies restent juridiquement et socialement autonomes. Ce concept de « zorgwonen » pourrait totalement être élargi et appliqué au cas de l'hébergement citoyen dans le cadre de l'accueil d'un étranger chez soi de façon temporaire.
Dans le même esprit, mais cette fois-ci dans l'optique de créer une forme de logement temporaire pour les étrangers reconnus qui sont dans l'obligation de quitter le système d'accueil de Fedasil, la possibilité a été mise en place pour les propriétaires de biens immeubles de créer au sein même de l'habitation une « unité de logement » sans devoir demander une autorisation urbanistique préalable. Cette initiative porte le nom de « Tijdelijk wonen » (arrêté du Gouvernement flamand du 16 juillet 2010 relatif aux actes soumis à l'obligation de déclaration en exécution du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 10 septembre 2010, art. 5/1, inséré par arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2016, *M.B.*, 19 septembre 2016). Ce modèle d'habitation permet donc à l'hébergé de constituer un ménage distinct de celui qui l'accueille tout en étant à la même adresse pour un maximum de trois ans[202]. Cette unité de logement permet à l'hébergé, grâce à une présomption d'habitation autonome, de s'inscrire en tant que ménage isolé à la commune du lieu de l'habitation et aussi de ne pas impacter les droits sociaux de chacun.

Ainsi, à la suite des inondations de juillet 2021, il a été expressément garanti que l'accueil de familles privées de logement n'entraînerait pas l'application du régime de la cohabitation, ni pour les hébergeurs ni pour les personnes hébergées. Un dispositif comparable a été mis en place dans le cadre de l'accueil des personnes fuyant l'invasion de l'Ukraine.

À cet égard, la création du code de logement « LOG 06 » a permis d'identifier, au sein du registre national, les ménages hébergeant des bénéficiaires de la protection temporaire. Ce code permet de distinguer les personnes accueillies de la famille d'accueil au sein d'un même logement et, le cas échéant, de les inscrire comme ménages distincts[203]. Il agit ainsi comme un mécanisme de neutralisation de la composition du ménage, en excluant la prise en compte de la cohabitation lors du calcul des allocations sociales, tant pour l'hébergeur que pour la personne hébergée, qui ne subissent dès lors aucune réduction de leurs droits sociaux.

Dans une perspective d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen, l'introduction d'un code spécifique permettant d'identifier ce type de situation apparaît dès lors d'une utilité cruciale. Un tel mécanisme contribuerait à sécuriser juridiquement les parties concernées et à garantir la neutralité de l'hébergement citoyen sur le plan des droits sociaux. De nombreux acteurs de terrain et organisations impliquées dans l'hébergement citoyen plaident d'ailleurs en faveur de la pérennisation de ce type de mesures, afin d'encourager les élans de solidarité et de lever les obstacles susceptibles de freiner leur développement[204].

Ces codes pourraient s'appuyer sur **le mécanisme de labellisation** déjà envisagé dans le cadre de l'analyse des modèles de formalisation de la relation entre hébergeur et personne hébergée[205]. Une intervention de l'État fédéral pourrait, en outre, s'appuyer sur ce mécanisme de labellisation afin d'immuniser les personnes engagées dans ce type d'hébergement des effets de la cohabitation sur leurs droits sociaux.

113. Une autre option reviendrait à ce que les personnes hébergées soient inscrites, lorsque la loi le permet, en **adresse de référence**.

Ainsi, il faut d'emblée préciser que ce mécanisme est réservé (en plus des Belges) à tous les étrangers qui disposent d'un droit de séjour de plus de trois mois, à la condition, pour ces derniers, de n'être pas demandeurs de protection internationale[206]. La formule légale

---

[203] Circulaire, SPF Intérieur, Objet : Inscription de la population ukrainienne sous statut de protection temporaire dans les registres de la population, 9 mars 2022, disponible sur https://bit.ly/3cQcV76, p.3.

[204] F. LAUWENS, « De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays », disponible sur https://www.myria.be/files/Accueil_Ukraine.pdf, p. 9 et Quand va-t-on encadrer l'hébergement de réfugiés chez les particuliers à Bruxelles et en Wallonie ?, dans La Libre, 5 avril 2022. Voy. https://www.lalibre.be/debats/opinions/2022/04/05/quand-va-t-on-encadrerlhebergement-de-refugiees-chez-les-particuliers-a-bruxelles-et-en-wallonie5BSEVXYCZRAEVNKC5GTLK5GV4Q/

[205] Voy. *supra,* n°74 à 77.

[206] Pour identifier les destinataires du mécanisme, l'article 1er de la loi du 17 juillet 1991 sur les registres pointe en effet « les personnes visées au §1er, alinéa 1er, 1° », excluant par là les personnes visées au 2° de la disposition, à savoir les étrangers inscrits au registre d'attente, le troisième des trois types de registre de la population. Enseignement confirmé par la C. const., 29 juin 2023, n° 106/2023.

exclut aussi tous les étrangers en séjour irrégulier, puisque ces derniers ne sont repris dans aucun registre. En revanche, l'adresse de référence pourrait être sollicitée par des réfugiés reconnus, ou des bénéficiaires de la protection temporaire ou subsidiaire.

L'adresse de référence (enregistrée via l'inscription dans les registres communaux) permet à certaines personnes qui n'ont pas de domicile légal en Belgique - car pas de résidence fixe du fait d'un parcours d'errance par exemple - d'avoir néanmoins une adresse de contact dans une commune belge. L'adresse de référence est une adresse purement « administrative » : elle ne désigne nullement le lieu où la personne réside effectivement. Elle pourrait constituer le dispositif opportun pour des hébergés logés auprès de plusieurs hébergeurs successifs, sur des périodes limitées, pour éviter qu'ils ne doivent s'adonner à de multiples changements de domiciliation.

Ainsi, peuvent notamment être bénéficiaires d'une adresse de référence les personnes sans-abri, définies comme celles « qui ne dispose(nt) pas de son logement, qui n'est(ne sont) pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a(ont) dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside(nt) temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa(leur) disposition »[207]. La circulaire du 7 juillet 2023[208] (qui a été entièrement annulée par le Conseil d'Etat[209]) définissait le sans-abrisme comme englobant aussi les situations des individus « hébergées provisoirement par un particulier dans le but de leur porter secours, de manière transitoire et passagère, en attendant qu'elles disposent d'un logement ». Cela revenait à dire qu'il faut entendre par sans-abri toute personne qui ne dispose pas de son logement, la circulaire précisant qu'il y a lieu d'entendre par là un logement, « pas nécessairement exclusif », mais « à usage propre »[210]. Malgré l'annulation de cette circulaire, cette définition peut continuer à irriguer une telle lecture du sans-abrisme déjà avalisée par la jurisprudence et qui correspond à la situation des hébergés.

---

[207] Définition énoncée dans les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale (et dans la Circulaire du SPP Intégration sociale du 24.3.2003 : Nouvelle règle de compétences territoriales pour les sans-abris – Obligation de déclaration). Un autre point de repère pertinent, en raison de sa portée, est l'accord de coopération du 12 mai 2014 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, *M.B.*, 10 novembre 2014, dont l'article 3 définit **l'absence de chez soi** comme la « situation dans laquelle une personne ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition ».

[208] Circulaire du 7 juillet 2023 de la ministre de l'Intérieur et de la ministre de l'Intégration sociale, « Coordination et actualisation des directives en matière d'adresse de référence pour les sans-abris », 35 p., non publiée au *M.B.*. L'initiative avait été portée par la ministre de l'Intégration sociale et de la lutte contre la pauvreté Karine Lalieux, sous le gouvernement Vivaldi, alors que les discussions entamées en 2016 étaient au point mort. Pour un commentaire et une analyse critique, voy. F. DEVRIENDT, « *One* omzendbrief *to rule them all* ? Kritische reflecties op de reglementering over het referentieadres voor daklozen », *Chron. D.S.*, 2024, p. 248-255.

[209] C.E. (15ème ch.), 23 mai 2025, *Ligue des droits humains et al. c/ État belge*, n°263.398. Les requérants relevaient que la circulaire et les nouvelles instructions présentaient un caractère réglementaire, en établissant des règles nouvelles qui ajoutaient à la législation applicable, de sorte qu'elles auraient dû être coulées dans un texte soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et publié au *Moniteur belge*. C'est sur la base de cet argumentaire que la circulaire a été annulée dans son entièreté.

[210] Circulaire ministérielle du 7 juillet 2023, p. 11.

Les personnes sans-abri peuvent s'inscrire en adresse de référence à l'adresse d'une personne physique moyennant l'accord de cette dernière[211], ou auprès du CPAS qui vérifiera le respect de certaines conditions. Dans ce dernier cas de figure, le CPAS doit examiner si les trois conditions prévues par la loi sont remplies par la personne sans-abri[212]: (1) le manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement ; (2) la non-inscription dans les registres de la population et donc la radiation préalable d'une éventuelle précédente adresse[213] ; (3) la demande d'aide sociale au CPAS, condition satisfaite par le fait même de solliciter l'adresse de référence[214].

La demande d'inscription en adresse de référence auprès d'une personne physique s'introduit auprès de la commune du lieu de l'inscription, et celle adressée à un CPAS auprès de ce dernier (qui, en cas d'accord, veillera à ce que l'adresse soit enregistrée à la commune)[215]. En principe, le CPAS territorialement compétent est celui de la commune où l'intéressé se trouve au moment de l'introduction de sa demande[216], à savoir là où il est habituellement présent[217].

L'inscription en adresse de référence n'aura **aucun impact sur le statut administratif de la personne chez qui on est inscrit** ; elle constitue un ménage distinct[218]. L'adresse de référence n'est autre qu'une fiction qui s'assume. Cela signifie que, dans le cas d'une inscription en adresse de référence d'une personne isolée auprès d'une autre personne physique isolée, le taux cohabitant ne pourra en aucun cas être appliqué par l'institution sociale (l'ONEM, l'INAMI, l'ONP, ...)[219], même si des écueils sont observés dans la pratique. En cela, l'adresse de référence auprès d'un CPAS est plus sécurisante, tant pour l'hébergeur que pour l'hébergé.

114. Enfin, il convient de souligner que **de nombreux acteurs de terrain, chercheurs et associations** s'interrogent sur la pertinence du maintien du taux cohabitant et **plaident en faveur d'une individualisation des prestations sociales**. Le cas de l'hébergement

---

[211] Cette personne doit être inscrite à cette adresse au registre de la population, à titre de résidence principale. Art. 1, § 2 la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques.

[212] Arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M. B.*, 6 mars 1997.

[213] Le CPAS doit effectuer auprès de la commune les démarches pour obtenir la radiation de cette ancienne adresse.

[214] La demande d'une adresse de référence au CPAS est une demande d'aide sociale, au sens des articles 57 et 60, § 2 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. Pour une application jurisprudentielle, voy. Trib. trav. Bruxelles, 28 juin 2012, RG n° 12/926/A.

[215] En pratique, le demandeur se rend auprès du service de la population de l'administration communale et y complète un formulaire. Ce formulaire, complété par les parties, est remis à l'administration communale qui lui délivre en retour une attestation provisoire. Celle-ci est à conserver tant que la carte d'identité n'a pas été modifiée. Voy. Circulaire du SPF Intérieur du 7.10.1992 – *M.B.,* 15 octobre1992.

[216] Art. 2, § 7 de la loi du 2 avril 1965.

[217] Trib.trav. Namur 9 novembre 2011, RG n° 12/1652/A; Trib.trav. Bruxelles 19 novembre 2012, RG n° 12/2250/A.

[218] Art. 11 de la Circulaire du SPF Intérieur du 7 octobre 1992, *M.B.,* 15 octobre 1992.

[219] Pour une illustration utile : Cour trav. Bruxelles (8ème ch.), 25 février 2016, *Chron. Dr. Soc.,* 2017/08, p. 313-314 : « Le fait qu'une adresse de référence ait été accordée constitue un élément important dans la preuve d'une absence de cohabitation ».

citoyen met en évidence l'inadéquation du cadre légal actuel pour appréhender la diversité des modes de vie et les nouvelles formes d'habitat qui se développent aujourd'hui. La classification des bénéficiaires en trois catégories distinctes, censées couvrir et régir une pluralité de situations, se heurte à la complexité des réalités sociales. Au-delà de la sanction implicite des pratiques de solidarité et d'entraide au cœur de nombreux projets de vie commune, le statut de cohabitant engendre des situations de dépendance susceptibles de s'avérer dangereuses pour des publics vulnérables, notamment les minorités de genre, les personnes à faibles revenus ou en parcours migratoire. L'institutionnalisation de l'hébergement citoyen invite dès lors à une réflexion plus large sur l'évolution du modèle des droits sociaux, afin de l'adapter aux transformations des formes de solidarité et d'habitat.

II. Les mécanismes de soutien financier de la relation d'accueil et autres avantages pour le budget du ménage

115. Si la mise en place de dispositifs garantissant le maintien des allocations sociales de l'hébergeur et de l'hébergé au taux isolé permet d'offrir une sécurité juridique aux personnes souhaitant s'engager dans un projet d'accueil et assure que leurs ressources ne soient pas directement affectées, il n'en demeure pas moins que l'arrivée d'une personne supplémentaire au sein d'un foyer engendre des charges financières. Ces coûts peuvent dissuader des ménages disposant de ressources limitées de participer à de telles initiatives, ou en réduire la durée.

Il apparaît dès lors nécessaire d'envisager des mécanismes de soutien financier adaptés aux projets d'hébergement citoyen. Cette nécessité est d'autant plus marquée lorsque ces initiatives contribuent à assurer l'hébergement de personnes pour lesquelles l'État belge est tenu par une obligation de résultat en matière de logement. En l'absence d'un tel accompagnement financier, l'accueil de bénéficiaires de la protection temporaire ou de demandeurs de protection internationale pourrait s'apparenter à une forme de déresponsabilisation des pouvoirs publics sur les citoyens.

116. Des **aménagements fiscaux** pourraient être instaurés afin de reconnaître et encourager les projets d'hébergement citoyen. Ceux-ci pourraient, d'une part, neutraliser l'impact de l'accueil d'une personne hébergée sur la charge fiscale du ménage, et, d'autre part, offrir un avantage financier aux foyers qui s'engagent dans un dispositif d'hébergement citoyen.

Des mesures visant à **neutraliser les effets fiscaux** liés à l'hébergement citoyen ont déjà été adoptées dans le cadre de l'accueil des personnes fuyant l'Ukraine. Le SPF Finances avait alors publié sur son site internet les principes encadrant l'application des règles fiscales aux ménages participant à l'accueil d'un bénéficiaire de la protection temporaire[220].

[220] SPF Finances, Avis du 23 mars 2022, update n° 5 du 7 février 2023. Update - Fiscale impact voor Belgen die vluchtelingen/asielzoekers in huis opvangen | SPF Finances.

En Belgique, l'habitation propre est exonérée d'impôt. Ainsi, l'ensemble des biens immobiliers occupés et possédés par le contribuable ne sont pas soumis à l'impôt des personnes physiques dès lors qu'ils constituent son habitation propre[221]. Toutefois, l'administration fiscale prévoit que, lorsque l'occupant accueille une personne ne faisant pas partie de sa famille, le logement perd son caractère pleinement « propre ». Il convient alors d'opérer une distinction entre la partie du logement utilisée par la famille et celle occupée par la personne hébergée. L'hébergeur est, dans ce cas, imposé sur le revenu cadastral afférent à la superficie mise à disposition du tiers, conformément aux règles applicables. L'administration fiscale a néanmoins accordé une tolérance aux ménages résidant en Belgique qui accueillaient gratuitement chez eux des ressortissants ukrainiens déplacés. Dans ce contexte, même si le logement était partagé avec un tiers, il demeurait considéré comme habitation propre et restait intégralement exonéré d'impôts[222].

En outre, lorsque qu'une personne loue, de manière informelle et temporaire, son logement ou une partie de celui-ci (par exemple via des plateformes de type Airbnb) les revenus tirés de cette mise en location sont imposables en tant que revenus immobiliers[223]. Bien que l'hébergement citoyen repose avant tout sur une démarche solidaire, il peut s'accompagner d'une contribution financière versée par l'hébergé. Comme indiqué précédemment, il est essentiel que cette contribution demeure limitée afin d'éviter qu'elle ne soit requalifiée en loyer, ce qui ferait basculer la relation d'hébergement dans le régime du bail. Dans ce cas, l'accueil ne modifierait pas la situation fiscale de l'hébergeur. Cette interprétation a été confirmée par le ministre belge des Finances dans le cadre du dispositif d'accueil des personnes fuyant l'Ukraine. Celui-ci a déclaré que les indemnités d'occupation destinées à couvrir les frais supplémentaires liés à l'accueil d'étrangers ne sont pas imposables, pour autant qu'elles correspondent strictement au remboursement de ces frais et qu'elles n'excèdent pas les plafonds fixés par le SPF Finances. Par ailleurs, cette indemnité ne peut dissimuler ni une rémunération de services rendus ni un loyer déguisé[224].

Une initiative française entendait aller au-delà de la simple neutralisation et proposer de véritables avantages fiscaux aux ménages engagés dans un projet d'hébergement citoyen via **des crédits d'impôt**. En réponse aux demandes d'hébergeurs[225], la version initiale du projet de loi de finances pour 2019 prévoyait ainsi un crédit d'impôt de 5 euros par nuit, dans la limite de 1 500 euros par an, pour les particuliers accueillant un réfugié à leur domicile[226]. Cette mesure avait pour objectif de soutenir la mobilisation citoyenne et de favoriser le vivre-ensemble. Toutefois, cette disposition n'a pas été retenue dans la version finale de la loi de finances pour 2019, le gouvernement français considérant qu'elle ne constituait pas un instrument approprié pour soutenir les hébergeurs[227].

[221] Circulaire 92, art. 12, §3.
[222] O. MAGOTTEAUX et M. SHOOSHTARI, « Accueil des réfugiés ukrainiens par des Belges : quels sont les impacts fiscaux ? », *IDEFICS*, 2023, n°122, p. 13.
[223] CIR 92, art. 7, §1er, 2°, a).
[224] SPF Finances, Avis du 23 mars 2022, update n° 5 du 7 février 2023.
[225] Y. PASCOUAU, *op.cit.*, p.60.
[226] Amendement n° I-2356, Assemblée nationale, 17 octobre 2018.
[227] Amendement n° I-1054, Sénat, PLF 2019, 23 novembre 2018.

117. Un accompagnement financier des projets d'hébergement citoyen pourrait également prendre la forme de **subventions publiques**, à destination des hébergeurs eux-mêmes ou des structures associatives qui encadrent ces initiatives.

Des aides publiques ponctuelles ou ciblées pourraient être envisagées afin de soutenir financièrement les citoyens-hébergeurs, s'ils devaient faire face à des coûts substantiels dépassant largement la contribution mensuelle de l'hébergé (destinée à couvrir forfaitairement les frais d'énergie et eau) : frais de nourriture, de réparation de dégâts inopinés au logement, etc. Toutefois, ces aides devraient être proportionnelles aux frais additionnels engendrés par l'accueil d'une personne, afin de préserver la logique de solidarité qui constitue le fondement de l'hébergement citoyen.

Elles devraient, en outre, être explicitement présentées comme des aides destinées aux foyers hébergeurs, de manière à les distinguer sans ambiguïté d'un revenu attribué aux personnes hébergées. À défaut, ces aides pourraient être perçues comme entrainant un potentiel avantage financier du fait de la vie commune et risquerait de faire tomber l'hébergeur et l'hébergé sous le régime de la cohabitation.

Il serait pertinent de prévoir une exonération des éventuels subsides, afin d'éviter qu'ils soient pris en compte dans le calcul des ressources des membres du foyer. Toutefois, une telle mesure nécessiterait une modification de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale qui devrait etre faite par le gouvernement fédéral[228].

Par ailleurs, et comme souligné lors de l'énoncé des principes devant présider toute initiative d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen, la pérenisation de ce modèle d'accueil suppose leur intégration dans un réseau. Cette intégration peut notamment être faite via des associations ou collectifs coordonnant les initiatives d'hébergement, tels que les structures actives dans la conclusion de conventions d'occupation temporaires. Une Association œuvrant à l'Insertion Par le Logement (AIPL) pourrait également regrouper les initiatives d'hébergement citoyen. Une AIPL est une structure reconnue par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dont les missions incluent notamment, l'accueil, la délivrance d'informations, de conseils en matière de logement ainsi que la proposition de solutions d'hébergements à destination des publics précarisés[229]. Grâce à cet agrément, ces associations bénéficient de subsides octroyés annuellement[230]. Le financement d'une structure chargée de coordonner l'hébergement citoyen permettrait de renforcer l'encadrement associatif, de professionnaliser certaines fonctions d'accompagnement, et d'alléger la charge portée par les particuliers, tout en évitant une marchandisation de la relation d'accueil.

118. Les trois mécanismes de soutien financiers proposés ci-dessous ont pour vocation d'éviter que l'accueil d'une personne chez soi se traduise par une perte économique pour

[228] Arrêté royal du portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale du 11 juillet 2002, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 22.
[229] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations oeuvrant à l'insertion par le logement, *M.B.*, 23 septembre 2016, art. 2.
[230] Arrêté du 7 juillet 2016 précité, art.6.

le ménage hébergeur qui pourrait d'une part, constituer un frein à l'engagement dans un projet d'hébergement citoyen et, d'autre part, conduire à ce que seuls les ménages disposant de ressources importantes puissent s'impliquer dans ce type d'initiatives. Ces mécanismes peuvent également avoir pour objectif secondaire d'offrir un avantage financier modéré, afin de valoriser l'engagement des citoyens et d'encourager le développement de ces initiatives. Toutefois, cet avantage devrait demeurer limité et proportionné, afin de préserver l'esprit de solidarité qui fonde l'hébergement citoyen et éviter tout risque de dévoiement du dispositif.

119. Un autre incitant économique pour l'hébergeur pourrait provenir du fait qu'une personne bénéficiant d'un certain statut social fait généralement profiter tout le ménage dans lequel il est inscrit des avantages que ce statut confère, parmi lesquels le « tarif social fédéral » pour l'énergie et l' « intervention sociale eau ». Un hébergeur qui accueillerait chez lui un étranger ressortissant d'un de ces statuts pourrait dès lors profiter de tarifs plus avantageux pour ses propres consommations en énergie et en eau.

Plus précisément, le tarif social fédéral pour le gaz et l'électricité est un tarif préférentiel qui correspond au tarif commercial le plus bas appliqué sur le marché belge du gaz et de l'électricité. Ce tarif social bénéficie à certaines catégories de personnes strictement définies par leur statut social. Pour ouvrir le droit au tarif social, il suffit qu'une des personnes domiciliées à l'adresse de la personne ayant conclu le contrat d'énergie - et inscrites donc sur sa composition de ménage - relève d'une des catégories sociales suivantes : bénéficiaires d'allocations du CPAS, de la GRAPA, d'allocations pour personnes handicapées, etc[231]. Autrement dit, un hébergé percevant une de ces allocations sociales pourra faire bénéficier son hébergeur d'un tarif préférentiel de gaz et d'électricité, dès lors qu'hébergeur et hébergé seraient domicilés à la même adresse[232]. Ainsi, alors que les tarifs commerciaux du gaz et de l'électricité étaient des plus élevés entre fin 2021 et début 2023[233], ont pu avantageusement bénéficier du tarif social les familles d'accueil hébergeant des personnes provenant d'Ukraine domiciliées à l'adresse de leur hébergeur, qui avaient obtenu la protection temporaire et étaient dès lors bénéficiaires de l'aide sociale du CPAS (et *ipso facto* du tarif social « énergie ») [234].

Parallèlement, la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un tarif préférentiel pour l'eau, nommée l' « intervention sociale eau (ISE) » ; pour l'année 2025, le montant indexé de l'intervention sociale s'élevait à 57,51€ + 52,28€ par personne supplémentaire. Pour bénéficier de cette « intervention », un membre du ménage de la personne inscrite auprès de Vivaqua doit bénéficier du statut BIM (« Bénéficiaires de l'Intervention Majorée)[235] à la

[231] Pour une liste exhaustive des bénéficiaires du tarif social en énergie, et du fonctionnement du mécanisme, voy. https://www.socialenergie.be/fr/mesures-sociales/gaz-elec/tarif-social/

[232] Ce point doit donc être mis en perspective avec les n° 112 et 113, *supra*.

[233] J.C. BENITO SANCHEZ et V. van der PLANCKE, « Mettre de l'énergie dans nos droits », *Etats des droits humains*, 2022, https://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/EDH2022-Precariteenergetique.pdf

[234] https://www.droitsquotidiens.be/fr/actualites/ukraine-les-familles-daccueil-beneficient-du-tarif-social-pour-le-gaz-et-lelectricite

[235] Pour une déclinaison des bénéficiaires du statut BIM, voy. https://www.socialenergie.be/fr/eau/mesures-sociales/intervention-sociale/

date du 1er janvier de l'année concernée[236]. Encore une fois, un hébergé jouissant d'une aide sociale du CPAS, et *ipso facto* doté du statut BIM*,* pourrait faire bénéficier l'hébergeur de l'ISE dès lors qu'hébergeur et hébergé seraient domiciliés à la même adresse.

[236] Les personnes qui se voient octroyer ce statut après le 1er janvier ne bénéficieront pas de l'intervention sociale pour l'année en cours. Par contre, si le statut est perdu en cours d'année, l'intervention reste due pour l'année complète.

Chapitre V – Les risques interpersonnels de l'hébergement citoyen

120. Ce chapitre sera très sommaire dès lors, d'une part, que Clara Mativa et Antoine Roblain consacrent une partie substantielle de leur étude aux risques interpersonnels de l'hébergement citoyen et, d'autre part, que cette problématique et ses pistes de solution dépassent largement le champ du droit.

L'hébergement citoyen représente une forme de solidarité, mais n'est pas sans dangers, du fait notamment de la promiscuité des protagonistes sans garantie d'affinités. Il est important de rappeler que des risques physiques, psychologiques et relationnels peuvent dès lors survenir dans ces formes d'accueil, pour les hébergés comme pour les hébergeurs. Les différences culturelles, charge émotionnelle ou déséquilibres de pouvoir sont des facteurs pouvant générer des tensions, malentendus ou situations d'abus, tantôt liés à la mauvaise qualité du logement « offert », tantôt liés exclusivement à la dégradation de la relation indépendamment du confort de l'habitat mis à disposition.

Ces risques peuvent se traduire par des violences verbales, des intrusions dans l'intimité, ou encore des situations de domination involontaire de la part de l'hébergeur. De leur côté, les personnes hébergées, souvent en situation de dépendance et de grande vulnérabilité, peuvent rencontrer des difficultés à exprimer leur inconfort ou à poser des limites, voire à canaliser une agressivité liée à une trajectoire migratoire traumatique.

121. Il sera important, pour la Région de Bruxelles-Capitale, de se questionner sur les mécanismes de médiation à mettre en place afin que l'hébergement citoyen puisse être encadré de manière assez sécurisée pour éviter les abus. C'est pourquoi, dans un contexte où l'hébergement citoyen tend à se structurer ou à être institutionnalisé, il est fondamental d'y intégrer un encadrement solide. Accompagnements, dispositifs de médiation, outils de prévention des conflits et espaces d'écoute doivent faire partie intégrante du dispositif, pour garantir la sécurité, le respect et le bien-être de toutes les personnes concernées. Les AIPL évoquées *supra* pourraient endosser un rôle de référent en ce domaine.

122. En outre, une plainte pénale pourra toujours être déposée par l'hébergé face aux situations indignes des conditions d'hébergement abusant de la vulnérabilité de ce dernier[237].

Par ailleurs, la victime d'une dégradation relationnelle dans le cadre de l'hébergement citoyen pourrait, le cas échéant, se prévaloir des dispositions du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité (depuis son entrée en vigueur le 16 octobre 2024), pour obtenir réparation du harcèlement subi.

[237] V. van der Plancke, « La répression des marchands de sommeil en Belgique », *Revue juridique Jurislogement,* n° 1, 2025, p. 20-23, https://jurislogement.org/revue-juridique-du-droit-au-logement-numero-1/

En effet, le nouveau Code de l'égalité offre un cadre élargi pour la lutte contre les discriminations dans divers secteurs, et s'applique notamment de manière spécifique en matière de logement :

> « Art. 6. Dans le respect des compétences exercées par la Région, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, la présente Partie s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les instances régionales, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, ainsi que l'administration locale, en ce qui concerne:
>
> (...) 3° l'accès et la fourniture des biens et services qui sont à la disposition du public indépendamment de la personne concernée et qui sont offerts en dehors de la sphère de la vie privée et familiale, ainsi qu'aux transactions qui se déroulent dans ce cadre, **y compris en matière de logement,** d'énergie et de transports en commun urbains et vicinaux*;* »

Or, le nouveau Code de l'égalité prévoit dans son article 7 que le harcèlement discriminatoire et sexuel sont interdits dans le logement :

> « L'égalité de traitement est garantie. L'égalité de traitement, au sens du présent Code, implique l'interdiction de toute forme de discrimination. Au sens du présent Code, constituent des comportements interdits:
>
> 1° la discrimination directe;
> 2° la discrimination indirecte;
> 3° la discrimination intersectionnelle;
> 4° le refus d'aménagement raisonnable;
> **5° le harcèlement discriminatoire;**
> **6° le harcèlement sexuel;**
> 7° l'injonction de discriminer ».

Le nouveau Code de l'égalité définit, comme suit, le harcèlement discriminatoire[238] :

> « comportement non désiré qui est lié à un ou plusieurs critères protégés[239], et qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité de la personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant; »

[238] Voy. article art. 5, 24°.

[239] En vertu de l'art. 5, 12° **du** nouveau Code de l'égalité, les « critères protégés » sont les suivants : « **le sexe,** critère auquel sont assimilés la grossesse, l'accouchement, l'allaitement, la maternité, l'adoption, la procréation médicalement assistée, la transition médicale ou sociale, l'identité de genre, l'expression de genre, les caractéristiques sexuelles, la paternité, la comaternité, la copaternité, la coparentalité; la prétendue race; la couleur de peau; l'ascendance; la nationalité; l'origine nationale ou ethnique ; **l'origine et la condition sociales** ; les responsabilités familiales, en ce compris la monoparentalité; l'âge ; le statut de séjour; l'orientation sexuelle; l'état civil; la naissance; la fortune; la conviction religieuse ou philosophique; la conviction politique; la conviction syndicale; la langue ; l'état de santé passé, actuel ou futur; un handicap; une caractéristique physique ou génétique ; 13° "critères protégés dits raciaux": la prétendue race, la couleur de peau, la nationalité, l'ascendance et l'origine nationale ou ethnique" ».

Selon l'article 24 du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, un régime d'indemnisation spécifique lié à la question du logement est mis en place, dont la victime de l'hébergement citoyen devrait pouvoir se prévaloir :

> « § 1er. En cas de discrimination visée par la présente Partie dans le domaine du logement, la victime, Unia ou le groupement d'intérêt qui agit en son nom peut réclamer une indemnisation de son préjudice en application du droit de la responsabilité contractuelle ou extracontractuelle.
>
> La personne qui a contrevenu à l'interdiction de la discrimination doit verser à la victime une indemnité correspondant, selon le choix de la victime, soit à une somme forfaitaire fixée conformément au § 2, soit au dommage réellement subi par la victime. Dans ce dernier cas, la victime doit prouver l'étendue du préjudice par elle subit.
>
> **§ 2. L'indemnisation forfaitaire du préjudice moral visée au § 1er est fixée à un montant de 6 mois de loyer (...)** ».

Conclusion

123. La présente étude avait pour objectif d'identifier les enjeux juridiques soulevés par l'institutionnalisation de l'hébergement citoyen, ainsi que de proposer des solutions pragmatiques destinées à en assurer la pérennité. Fondée sur une collaboration étroite avec des acteurs de terrain ayant contribué à l'émergence et à l'évolution de ces pratiques de solidarité, l'analyse juridique s'appuie sur des expériences concrètes. Elle met en lumière les lacunes du cadre réglementaire actuel, tout en ouvrant de nouvelles perspectives par l'identification de plusieurs mécanismes susceptibles de le compléter et de l'adapter.

124. Le **premier chapitre** souligne que notre étude s'inscrit dans une troisième phase de l'évolution de l'hébergement citoyen. Initialement conçu comme une réponse citoyenne aux insuffisances de la politique d'accueil en Belgique, puis partiellement encadré dans le contexte de situations de crise, l'administration Bruxelles – Logement envisage désormais d'institutionnaliser cette pratique. L'analyse historique permet de dégager cinq principes fondamentaux devant guider toute initiative d'institutionnalisation de l'hébergement citoyen : son caractère volontaire, temporaire, éclairé, encadré au sein d'un réseau, ainsi que son adaptabilité aux spécificités des situations rencontrées.

Le **deuxième chapitre** s'attache à identifier les différents publics susceptibles d'être accueillis dans le cadre d'un hébergement citoyen, ainsi que les régimes de protection juridique associés à chacun de ces statuts administratifs. Cette analyse permet de définir le cadre juridique dans lequel l'hébergement citoyen est susceptible de s'inscrire. Il met en outre en évidence que l'État belge est tenu à une obligation de résultat en matière de logement tant à l'égard des demandeurs de protection internationale que des personnes bénéficiant d'une protection temporaire. Dès lors, l'organisation d'un hébergement citoyen au bénéfice de ces publics doit nécessairement s'accompagner d'un soutien étatique, afin d'éviter qu'il ne constitue une forme de déresponsabilisation des pouvoirs publics.

Le **troisième chapitre** procède à une analyse approfondie des enjeux juridiques liés à la formalisation de la relation entre hébergeur et personne hébergée. En s'appuyant sur les principes fondateurs identifiés au premier chapitre, il a présenté une pluralité de modèles contractuels, plus ou moins contraignants, susceptibles d'encadrer la relation d'accueil. Il a notamment mis en évidence le potentiel des conventions d'occupation temporaire tripartites et du régime de l'habitat solidaire, particulièrement adaptés aux besoins de flexibilité et d'accompagnement inhérents à l'hébergement citoyen. Le chapitre souligne également que le droit de donner l'hospitalité constitue une composante essentielle du droit au respect de la vie privée du locataire, tout en rappelant que son exercice demeure encadré par ses obligations d'user du bien « en bon père de famille » et d'en respecter la destination.

Le **quatrième chapitre** examine la manière dont la vie commune, inhérente à la majorité des projets d'hébergement citoyen, est appréhendée par le droit social. Il met en évidence que, dans la plupart des cas, un projet d'hébergement citoyen ne devrait pas

entraîner de modification du montant des allocations sociales perçues par les hébergeurs ou les personnes hébergées. En raison de son caractère temporaire, de l'absence d'avantage économico-financier découlant de la vie commune ou encore du contexte de nécessité ayant conduit à ce mode d'hébergement, celui-ci devrait en principe échapper au régime de la cohabitation. Le chapitre identifie également plusieurs solutions visant à garantir une sécurité juridique accrue aux personnes engagées dans ces dispositifs. Il propose aussi trois mécanismes de soutien financier visant, en premier lieu, à neutraliser les effets négatifs d'un hébergement citoyen sur les ressources financières d'un foyer, et, en second lieu, à reconnaître et encourager ces initiatives. En troisième lieu, il évoque aussi l'accès à des tarifs avantageux pour l'énergie et l'eau, auxquels pourraient prétendre les hébergeurs dès lors que les hébergés seraient domiciliés à l'adresse de ces derniers.

Le **cinquième chapitre** évoque brièvement les risques interpersonnels susceptibles d'émerger lorsque des personnes qui ne se connaissent pas au préalable cohabitent, sans s'être choisis mutuellement. Les différences culturelles, la charge émotionnelle ou le déséquilibres de pouvoir sont des facteurs pouvant générer des tensions, voire des situations d'abus. Si le droit pénal et le droit civil prévoient divers mécanismes de protection permettant de limiter ces risques ou de réparer les dommages encourus, ce sont surtout des dispositifs de médiation, outils de prévention des conflits et espaces d'écoute qui devraient être envisagés et proposés.

L'hébergement citoyen, fondé dès son origine sur l'engagement individuel et la solidarité, n'a cessé d'évoluer. Il appartient désormais à la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'aux autres entités fédérées et à l'État fédéral, d'accompagner ce mouvement, tout en veillant à ne pas éteindre la dynamique de spontanéité qui en constitue le socle depuis ses débuts.

Migrants en transit	Demandeurs de protection internationale	Réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire	Bénéficiaires de la protection temporaire
Catégorie regroupant principalement les personnes n'ayant pas l'intention d'obtenir un titre de séjour en Belgique ou d'y introduire une demande d'asile et désirant poursuivre leur parcours migratoire.	Dès qu'une personne introduit une demande de protection internationale il est considéré comme un DPI et doit à ce titre bénéficier de condition d'accueil harmonisée au niveau européen.	Conformément au principe de non-refoulement, les bénéficiaires de la protection internationale détiennent un titre de séjour et sont assimilés à la population belge sur quasi l'ensemble de leurs droits fondamentaux.	Protection collective octroyée, en cas d'afflux massif de personnes déplacées, à l'ensemble des membres du groupe désigné par une décision du Conseil de l'Union européenne. Elle permet de prévenir la surcharge du système d'asile en évitant l'examen individuel des demandes.
Sans titre de séjour régulier en Belgique, cette catégorie d'exilés tombent sous l'application du Règlement 604/2013 Dublin et de la directive 2008/115/EC organisant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.	Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale → Transposée par la Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.	Convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés et Directive 2011/95/EU conditions d'octroi → Transposée par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.	Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées → Transposée par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Pas de titre de séjour régulier.	Droit au séjour tout le long de la procédure d'examen de protection internationale.	Statut de réfugié : Titre de séjour de 5 ans. Statut de protection subsidiaire : Titre de séjour de 2 ans renouvelable. Tous deux deviendront illimités si au terme de 5 années le droit de séjour n'est pas abrogé ou retiré.	Droit au séjour tout le long de la durée d'activation de la protection temporaire (4 mars 2026).
Droit fondamental au logement : cependant le phénomène de criminalisation des migrants en transit ne permet pas d'y avoir effectivement accès.	Le droit à l'aide matérielle (gite et couvert) garantit l'accès à un logement dans une structure d'accueil.	Deux mois pour quitter les centres d'accueil. Assistance du CPAS pour trouver un logement qu'il soit dans le secteur public ou privé.	Droit d'accès à un hébergement approprié ou de recevoir les moyens de se procurer un logement.
Pas d'accès à l'aide sociale.	Accès à l'aide sociale seulement en cas de circonstances exceptionnelles, telles que le non-accès à une place dans une structure d'accueil.	Accès au revenu d'intégration sociale.	Octroi de prestations de subsistance.