

Chapitre III.

LE BAIL DE LOGEMENT SOCIAL ET LE DROIT FONDAMENTAL À UN LOGEMENT DÉCENT

Nicolas BERNARD (professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis)

INTRODUCTION

1. Le droit du bail de logement social, dont il est question tout au long du présent ouvrage, ne constitue en rien une matière isolée; elle est loin d'être une discipline entièrement autonome, comme détachée de tout arrière-plan normatif. Déjà, la réglementation sur le bail *non social* (dans le secteur privé de l'habitat) s'inscrit dans un mouvement plus large; il s'agit du droit constitutionnel au logement, qui le dépasse par certains aspects et dont, au minimum, les différentes modifications législatives s'inspirent¹. Toute règle s'interprète et ne peut se comprendre qu'en regard des normes principielles qui lui sont supérieures (constitutionnelles et supranationales) et dont elle est sinon issue, à tout le moins redevable. Attendu, ainsi, "que le droit à un logement décent est en effet consacré par l'article 23 de la Constitution ainsi que par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le droit au logement décent constitue un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale", expose en ce sens ainsi le tribunal civil de Bruxelles².

Il n'en va pas différemment du droit du bail social, inséré dans un ensemble normatif plus vaste. Au demeurant, comme on le verra, l'article 23 de notre charte fondamentale a déjà inspiré plusieurs décisions de justice, en matière de logement social notamment (mais pas exclusivement). Du reste, le logement social contribue, en première ligne, à la politique du logement déployée par les autorités (régionales) en vue de concrétiser ce droit constitutionnel au logement. La mise à disposition d'unités de logement à un public nécessairement modeste et à des conditions financières plus qu'avantageuses (deux fois plus intéressantes, en moyenne, que le parc privé) représente d'ailleurs le vecteur *principal* de cette politique publique.

2. Quel rapport cependant une matière comme le logement social entretient-elle avec une disposition programmatique (l'article 23 de la Constitution) apparue bien plus tard et aux contours flous par surcroît ? C'est à cette question que s'attellera le présent texte, lequel s'ouvrira sur une contextualisation — succincte — dudit article 23.

¹ Voy. notamment N. BERNARD, "La loi du 25 avril 2007 et les nouvelles dispositions en matière de bail à loyer", *J.T.*, 2007, p. 513 et s.

² Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ. Voy. également Civ. Bruxelles, 29 janvier 2001, *J.T.*, 2001, p. 576 ("La doctrine et la jurisprudence reconnaissent au droit au logement décent consacré par la Constitution la nature d'un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale").

On s'en doute, les sociétés de logement social n'ont pas attendu l'insertion de cette disposition dans notre charte fondamentale pour se montrer sensibilisées au droit au logement. Remplissant un véritable service public, elles poursuivent une mission d'intérêt général qui tend à tempérer la rigueur des principes contractuels civilistes, ainsi qu'il sera donné à voir dans un deuxième temps.

Transposé dans le secteur du logement social, ce précepte se décline en une série d'applications jurisprudentielles qui donnent littéralement chair à cette articulation.

Puisque, par ailleurs, il est peu d'autres questions que l'expulsion du logement qui donnent aussi bien à voir le conflit entre, d'une part, les exigences de droit civil liées au respect des obligations du contrat et, de l'autre, la mission de service public guidant l'action du bailleur social, cette thématique recevra, ensuite, un traitement approfondi (un "zoom avant").

Au final, on le verra, l'article 23 de la Constitution conserve une utilité cardinale et se voit même, aujourd'hui, investi d'un quadruple rôle à jouer pour accompagner — et amplifier — le développement du logement social.

Enfin, l'instauration récente en Wallonie du bail social à durée *déterminée* (neuf ans)³ ne pouvait pas passer inaperçue dans ce cadre et aurait dû, dès lors, être analysée sous l'angle de sa conformité au droit constitutionnel au logement (avec le principe du *standstill* comme prisme privilégié⁴). Dans la mesure toutefois où cette question est déjà traitée spécifiquement ailleurs⁵, on se permettra de renvoyer à ces commentaires⁶.

SECTION 1. LE DROIT CONSTITUTIONNEL AU LOGEMENT

§1. Un commerce d'étroite proximité

3. "*Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*", proclame ainsi l'article 23 de la Constitution, qui poursuit :

"À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et

³ Art. 6, al. 3, du bail type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007.

⁴ Voy. sur le thème I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft (à paraître) ainsi que I. HACHEZ, "La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : «Cachez ce *standstill* que je ne saurais voir !»", note sous C.C., 15 septembre 2004, n°150/2004, *Amén.*, 2005, p. 132 et s.

⁵ Voy. N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 229 et s..

⁶ On le voit, c'est une démarche plutôt "conséquentialiste" qui est ici adoptée, en vue de rendre compte le plus adéquatement possible de la force de fécondation du droit constitutionnel au logement (et, surtout, des missions de service public assignées aux sociétés agréées) sur la gestion du rapport contractuel. Pour une approche plus "analytique" du thème, cf. Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 205 et s.

déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment [...] 3° le droit à un logement décent".

4. Quelle relation peut donc nouer cette disposition programmatique avec la réglementation, technique et touffue, relative au bail du logement social ? La chose, il est vrai, n'est pas évidente de prime abord car, de manière générale, le droit du bail est "simplement" chargé de réguler, dans une optique civiliste, les relations locatives privées entre particuliers, alors que le droit au logement procède d'une logique autrement interventionniste, relevant plutôt du droit public. Émargeant pleinement, au sein de la famille des droits de l'homme, à ces droits de la deuxième génération qui rendent les citoyens créanciers d'une action positive de la part de l'État (bien plus qu'une simple abstention à interférer dans les affaires privées ou un encadrement lointain des relations humaines), le droit au logement notamment requiert des autorités qu'elles assurent elles-mêmes cet habitat décent, qu'elles *créent* à tout le moins les conditions matérielles permettant aux justiciables de bénéficier d'un toit, et de s'y épanouir.

Une véritable différence *de nature* oppose donc droit du bail et droit au logement. La formulation même de cette dernière prérogative, droit *au* logement (vs. droit *du* bail), reflète à suffisance cet engagement de la puissance publique à promouvoir entre les individus une égalité non seulement formelle mais, surtout, réelle.

5. Ne serait-ce cependant que parce qu'elle veille à l'accessibilité financière de l'habitat et installe les parties dans un temps long (contrat à durée indéterminée en Flandre et à Bruxelles, de neuf ans en Wallonie — renouvelable toutefois un nombre illimité de fois), la réglementation locative sociale cultive avec le droit au logement un commerce d'étroite proximité qu'il s'agit ici d'éclairer. Lorsqu'il porte sur un habitat social spécifiquement, le régime du bail se rapproche incontestablement de ce droit de l'homme de la deuxième génération qu'est le droit au logement, quand bien même son noyau dur resterait (au moins partiellement) de nature civile.

Il s'agit, en d'autres termes, d'assurer au locataire une certaine *pérennisation* de sa relation locative, de dégager celle-ci autant que faire se peut des contingences financières aussi bien que des contraintes temporelles. En cela, le logement social affiche indubitablement sa filiation avec les droits économiques, sociaux et culturels; non content d'encadrer le rapport contractuel, il tend à conférer véritablement un *droit* positif à un habitat abordable et durable.

6. Certes, les réglementations locatives sociales existaient depuis bien longtemps au moment de l'insertion (en 1993) du droit au logement au sein de la Constitution. Cette postériorité n'a toutefois pas empêché la disposition programmatique, par la suite, de façonner en retour la relation bailleur-locataire dans le parc social.

À preuve ou à témoin, plusieurs magistrats ont mobilisé l'article 23 de notre charte fondamentale pour asseoir leur(s) décision(s). Ainsi le juge de paix d'Uccle a-t-il

fait opposition à une résiliation d'un bail de résidence principale par le curateur de faillite dès lors que le loyer a été payé et que le bailleur lui-même n'a pas sollicité cette résiliation⁷. Pour sa part, le juge de paix de Charleroi a, au nom expressément du droit constitutionnel au logement, opposé pareillement son refus à la résiliation d'un bail social tout en octroyant au preneur des dommages et intérêts pour action téméraire⁸. De son côté, le juge de paix de Grâce-Hollogne s'est abstenu de conférer exécution provisoire à un jugement de résiliation d'un bail social et imposé en même temps l'obligation à la société de logement social de préférer, en vue d'agir en justice, la voie la moins dispendieuse pour le locataire⁹. Dans une autre espèce, le même magistrat a repoussé une demande de résiliation d'un bail social au motif que "priver les personnes précarisées de ce bien est une décision d'exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses" et qu'il s'agit d'une "décision de dernier recours, quand il a été démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès"¹⁰.

7. Par rapport, enfin, à la mission de service public assignée aux sociétés de logement social, il paraît évident que l'insertion en 1993 dans la Constitution d'un article 23 consacrant le droit à un logement décent n'a fait qu'accentuer ce mouvement d'assujettissement des prérogatives du bailleur social à une finalité extérieure. Si la société bailleuse est tenue d'exercer ses pouvoirs dans le respect de ses objectifs d'intérêt général et dans les limites de la légalité, elle doit le faire "avec plus de force encore par la promulgation de l'article 23 de la Constitution", indique en ce sens le juge de paix de Grâce-Hollogne¹¹.

§2. L'État, précisément, constitue le débiteur premier du droit constitutionnel au logement

8. Parce que le droit du bail social participe bien du droit constitutionnel au logement, une interrogation relative à cette dernière prérogative se pose inmanquablement. Qui est le débiteur de l'article 23 de la Constitution ? Qui est tenu, concrètement, d'assurer ce droit au logement : les pouvoirs publics ? les particuliers ? les deux ? *Contre qui* cette disposition de notre charte fondamentale peut-elle être invoquée ?

9. Si l'article 23 de notre Constitution se réfugie derrière l'anonymat d'une formule plus ou moins neutre ("la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice") et tend à éluder pudiquement la question de la responsabilité, certains magistrats ont tranché. Sont essentiellement

⁷ J.P. Uccle, 15 mars 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 166.

⁸ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.T.*, 1999, p. 156.

⁹ J. P. Grâce-Hollogne, 1er octobre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 900.

¹⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26.

¹¹ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

visés pour l'instant par les jugements rendus sur pied de l'article 23 de la Constitution, des propriétaires *privés*, sommés de prendre en compte dans la conduite de leurs relations locatives l'exigence nouvelle du droit constitutionnel au logement¹². L'article 23 de la Constitution est donc le plus souvent mobilisé à l'encontre des personnes physiques actuellement.

Contrairement donc à une idée martelée par certains, la réalisation du droit au logement n'est pas l'affaire des seuls pouvoirs publics. Si l'État assume, sans contredit, une responsabilité importante dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, aucune action un tant soit peu efficace en matière de logement ne saurait se concevoir sans le concours actif des particuliers, ne serait-ce que parce que la grande majorité des habitations repose dans les mains du secteur privé. Certains admettent, en tout état de cause, que les droits de l'homme peuvent produire, à certaines conditions, des "effets horizontaux", mobilisables par les particuliers non plus dans leurs rapports avec l'État mais dans leurs relations *avec d'autres particuliers*¹³.

10. Toutefois, attacher ainsi des effets dit horizontaux (de particulier à particulier) à l'article 23 n'évite pas l'ambiguïté. Un premier élan porte naturellement à inclure les particuliers dans les débiteurs du droit au logement. Impossible, néanmoins, de se départir d'une impression malsaine. À trop charger la barque du privé, on occulte la responsabilité principale des instances étatiques. Le respect des droits de l'homme a beau être l'affaire de tous (au-delà même de l'antienne "ma liberté se termine là où commence celle d'autrui"), l'État n'en reste pas moins le garant ultime. La puissance publique ne saurait se dédouaner de son obligation en arguant d'une quelconque subsidiarité par rapport au privé.

L'État, en un mot, constitue le débiteur *principal* du droit au logement (ce qui signifie, au passage, qu'il n'en est pas le débiteur *exclusif*, les particuliers ayant eux aussi à supporter une charge, certes moindre). À cet égard, observe le tribunal civil de Nivelles, "il n'appartient pas aux particuliers propriétaires de terrains non bâtis de mettre leur propriété à la disposition des gens de voyage, l'infrastructure d'accueil de ceux-ci devant leur être fournie par les autorités communales"¹⁴. De même, "les

¹² Voy. notamment N. BERNARD, "Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail", *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 1 et s.

¹³ Voy. notamment S. VAN DROOGHENBROECK, "La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination : les défis d'une «horizontalisation» des droits de l'homme", *A.P.T.*, 2003/3-4, p. 208 et s. Cf. également Civ. Charleroi (réf.), 10 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 590, note J. FIERENS. Cf. plus généralement sur cette question des effets horizontaux S. VAN DROOGHENBROECK, "L'horizontalisation des droits de l'homme", *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, sous la direction de H. Dumont, Fr. Ost et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 355 et s. ainsi que A. VAN OEVELEN, "De horizontale werking van het recht op behoorlijke huisvesting in het Belgische huurrecht", *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, sous la direction de B. Hubeau et R. De Lange, Antwerpen, Maklu, 1995, p. 113 et s.

¹⁴ Civ. Nivelles (réf.), 17 octobre 2003, *Juristenkant*, 2004, n°82, p. 11, note J. KUSTERS. Voy. également J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ.

locataires en difficulté [...] ne peuvent exiger de leurs bailleurs — personnes privées — de remplir le rôle de CPAS malgré eux, au risque de se mettre d'ailleurs eux-mêmes en difficulté financière", avertit la juge de paix d'Ixelles¹⁵.

11. Une certaine convergence européenne commence à se dessiner autour de cette question sur la responsabilité des instances étatiques. "Tous les Espagnols ont le droit de disposer d'un logement digne et approprié. *Les pouvoirs publics*", proclame ainsi sans équivoque la Constitution espagnole, "contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes adéquates pour rendre effectif ce droit"¹⁶.

En France, le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel "tout être humain a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence", reconnaît que "promouvoir le logement des personnes défavorisées répond à une exigence d'intérêt national"¹⁷. Si le droit au logement représente, conformément à la loi Besson¹⁸, un "devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation" (locution pouvant être interprétée comme incluant les propriétaires privés dans les débiteurs du droit au logement), le tribunal de grande instance de Paris fait opportunément peser celui-ci "au premier chef, sur l'État"¹⁹, tandis que le tribunal de grande instance de Pontoise précise, si besoin en était, que "la loi Besson est à la charge de la collectivité, et non du bailleur", fût-il social²⁰. En définitive, le "droit à l'habitat" est considéré Outre-Québécois comme une "créance dont l'État s'est volontairement reconnu débiteur" et, pour cette raison, est à ranger dans la catégorie des "droits publics subjectifs"²¹. Du reste, la fameuse loi française du 5 mars 2007 instituant un "droit au logement opposable" s'ouvre sur cette déclaration solennelle : "Le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir"²². Le débiteur du droit au logement est, pour la première fois, explicitement désigné, et il s'agit bien de la puissance publique²³.

¹⁵ J. P. Ixelles (2e canton), 27 avril 1994, *J.J.P.*, 1997, p. 122, note B. HUBEAU.

¹⁶ Constitution espagnole, art. 47, al. 1er.

¹⁷ C.C., n° 90-274 DC (Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement), 29 mai 1990, *Rec.*, p. 61. Sur cet arrêt voy. notamment P. PARARAS, "Le droit à un logement décent. Dignité de l'homme et contrôle de constitutionnalité de la loi. En marge de l'arrêt du Conseil d'État hellénique 173/98 (Assemblée plénière)", *Rev. trim. D.H.*, 2003, p. 49 et s.

¹⁸ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *J.O.*, 2 juin 1990, p. 6551. Sur le détail de cette loi, voy. A. DURANCE, "La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement", *Rev. droit immob.*, 1990, p. 313.

¹⁹ Arrêt rendu le 2 mars 1995 dans l'affaire dite de la rue du Dragon, du nom de cet immeuble abandonné par la COGEDIM et occupé par l'Abbé Pierre.

²⁰ Trib. gr. inst. Pontoise, 1er mars 1996, *D.Q.M.*, 1997, n°15, p. 50, note A. DUQUESNE. Mais qui exactement représente cette "collectivité", si le bailleur public (un office H.L.M. en l'espèce) n'en fait pas partie ?

²¹ R. SAINT-ALARY, "Le droit à l'habitat et les nouvelles relations entre propriétaires et locataires", *D.*, 1982, p. 240.

²² Art. L. 300-1, al. 1er, du code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 1er.

²³ Cf. notamment N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s.

12. En Belgique, le président du tribunal civil de Namur a décidé dans la ligne que "l'expulsion [par le Bourgmestre, sur la base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît *les devoirs de l'autorité publique* à cet égard"²⁴. En n'autorisant, du reste, la réquisition d'immeubles privés que dans l'hypothèse où la commune et le C.P.A.S. ne disposent pas, eux-mêmes, de logements abandonnés, l'arrêté d'exécution²⁵ de la loi dite Onkelinx du 12 janvier 1993²⁶ indique clairement que l'obligation au logement repose en priorité sur les collectivités publiques. Et rappelons que si, suivant le tribunal civil de Bruxelles, "le droit au logement décent constitue un droit subjectif", c'est "particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale"²⁷.

13. Toujours est-il que si l'on retient la puissance étatique comme débiteur premier du droit au logement, alors le logement social représente de façon incontestable l'emblématique véhicule de concrétisation de l'article 23 de la Constitution. Il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à comparer, à l'échelon de pouvoir compétent (la Région), les budgets alloués respectivement à la construction (ou à la rénovation) de logements sociaux et aux *autres* postes; du simple au décuple au bas mot.

SECTION II. LA MISSION DE SERVICE PUBLIC DES SOCIÉTÉS DE LOGEMENT SOCIAL²⁸

§1er. Une personne morale, de droit public ou non, qui remplit assurément une mission de service public

I. De droit public, la société de logement ?

14. Les sociétés de logement, wallonnes (SLSP) ou bruxelloises (SISP) sont-elles ou non, tout d'abord, des "personnes morales de droit public" au sens strict ? Le sujet est assurément complexe et s'autorise d'arguments qui militent

²⁴ Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS.

²⁵ Arrêté royal réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134*bis* de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, art. 4, §1er, al. 2.

²⁶ Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

²⁷ Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ. Voy. également Civ. Bruxelles, 29 janvier 2001, *J.T.*, 2001, p. 576 ("La doctrine et la jurisprudence reconnaissent au droit au logement décent consacré par la Constitution la nature d'un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale").

²⁸ La présente section, ainsi que les deux qui lui succèdent, s'inspirent, tout en remaniant et en actualisant le propos, de N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 331 et s.

en faveur de chacune des deux thèses²⁹.

a) *pro*

15. Soulignons en premier lieu, à l'appui de la thèse rangeant le bailleur social parmi les personnes de droit public, que cet organe faîtier qu'est la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale est lui-même une "personne morale de droit public, soumise aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public", indique expressément le Code bruxellois du logement³⁰. Pareillement, la Société wallonne du Logement est une "personne morale de droit public" suivant le Code wallon du logement de 1998³¹. En Flandre, enfin, la Société flamande de logement social est une "agence autonomisée externe de droit public"³².

16. À preuve ou à témoin, ensuite, de cette qualité, il convient d'épingler deux prérogatives — pour le moins exorbitantes du droit commun — propres à la société de logement qui sont, parmi d'autres, indicatives de ce caractère de personne morale de droit public.

17. Les sociétés de logement sont ainsi habilitées à pouvoir modifier unilatéralement des éléments d'un bail en cours d'exécution, comme le loyer. À Bruxelles par exemple, comme on l'a vu³³, le loyer du bail social évolue ainsi sur la base de considérations tenant non seulement à l'indexation ou aux revenus globaux du ménage), mais également au prix de revient du bien loué³⁴ (lequel peut en effet varier en cours de bail en fonction des éventuelles opérations de

²⁹ Cf., pour un aperçu général de l'ampleur des difficultés, F. DELPÉRIÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p.219 et s. (les auteurs expliquent les multiples raisons pour lesquelles "on se prend à s'interroger" quand il s'agit de déterminer si une personne morale est de droit public). Voy. également, sur un thème approchant, Ph. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives ?", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Bruxelles, Larcier, 13/2007 ("Les logements sociaux"), p. 123 et s.

³⁰ Art. 24, §1er, du Code bruxellois du logement.

³¹ Art. 86, §1er, du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997 .

³² Art. 30, §1er, al. 1er, du Code flamand du logement.

³³ Voy. *supra* n°xx.

³⁴ Le principe de départ, exposé à l'art. 16, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, est que le montant du loyer sera fixé sur base d'un pourcentage du prix de revient (voy. l'art. 2, 15°) actualisé (voy. l'art. 2, 16°, et l'art. 16, §3), variant entre 3 et 10%. Ce principe, comme déjà dit, connaît cependant plusieurs tempéraments.

renovation apportées au logement durant le contrat³⁵) ainsi qu'à l'évolution du patrimoine immobilier global de chaque SISP³⁶.

Pour sa part, le bail-type flamand veille à préciser que le prix de la location, dont le montant ne vaut que pour le premier mois, est susceptible d'être "modifié" en application du régime de la location sociale³⁷. "La relation entre une société de logement social agréée et le locataire social est à la fois régie par le droit commun et les règlements sur la location sociale", confirme, au nord du pays toujours, le juge de paix de Louvain. "Lorsque la réglementation de location sociale n'a pas réglé impérativement certains aspects de la relation bailleur-locataire, le droit commun est d'application aux personnes morales de droit public pour autant qu'il soit compatible avec les nécessités du service public modulées selon son objectif, *in concreto* le logement social"³⁸.

Et, du côté wallon, la convention locative standard précise que c'est le *corpus* tout entier des règles fixant les droits et obligations essentiels du locataire social ("durée du bail", "calcul du loyer et des charges du locataire", "modalités de constitution de la garantie locative") qui, "le cas échéant", est susceptible "d'être modifié en cours de bail"³⁹. Durant l'exécution du contrat en tout cas, "l'autorité publique peut même modifier unilatéralement une situation juridique", autorise juge de paix de Charleroi⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, "une société de logement de service public est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État lorsqu'elle exerce des prérogatives exorbitantes en regard du droit civil des contrats par des décisions unilatérales qui influent sur la situation

³⁵ Cf. art. 2, 15°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

³⁶ L'art. 16, §4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 prévoit à cet égard que le montant total actualisé des loyers de base doit être compris entre 4,30 et 6% du prix de revient actualisé de l'ensemble des logements sociaux de la société.

³⁷ Art. 6, al. 1er, du bail-type établi par l'annexe n°1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 7 décembre 2007. Voy., pour une évolution historique, Cass., 25 janvier 1985, *Pas.*, 1985, I, p. 617 et *R.W.*, 1985-1986, p. 1155, note B. HUBEAU.

³⁸ J.P. Louvain, 16 avril 1996, *Huurrecht*, 1996, p. 80. Voy. sur la question C. VAN DER ELST, C., "Sociale huur", *Huurrecht*, 1996, p. 72 et s.

³⁹ Voy. l'art. 1er, al. 3, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007, ainsi que l'art. 1er, al. 3, du bail-type établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001 établissant le contrat-type de bail régissant la location des logements sociaux gérés par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 27 juillet 2001.

⁴⁰ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

juridique de ses locataires", observe une certaine jurisprudence⁴¹.

18. En guise de deuxième "marqueur" de la puissance publique, relevons, sur un autre plan, que la Société wallonne⁴² du logement aussi bien que les différentes sociétés de logement de service public⁴³ sont — classiquement s'agissant de personnes morales de droit public — investies du pouvoir poursuivre l'expropriation d'un immeuble, bâti ou non bâti, pourvu que celui-ci ait été préalablement déclaré d'utilité publique par le Gouvernement.

19. Au demeurant, comme nous allons le voir incessamment, les sociétés de logement remplissent incontestablement une mission de service public⁴⁴ sous un contrôle de tutelle, ce qui engendre immanquablement la tentation de les qualifier de "droit public". Car, comme son nom l'indique, tant en Wallonie ("société de logement de service public") qu'à Bruxelles ("société immobilière de service public"), le bailleur social assume un véritable service public⁴⁵.

20. En tout état de cause, enfin, les différents bailleurs sociaux eux-mêmes (et non plus leur organe faîtière) ont été assimilés, eux aussi, à des personnes morales de droit public, en Wallonie à tout le moins. Ainsi, "la société de logement de service public", dicte sans équivoque le Code wallon du logement, "est une personne morale de droit public"⁴⁶.

b) *contra*

21. Il n'empêche, les sociétés de logement social sont tenues réglementairement d'adopter la forme d'une société commerciale (la coopérative à responsabilité limitée en Région wallonne par exemple⁴⁷, la coopérative *ou* la société anonyme en Région de Bruxelles-Capitale⁴⁸ et en

⁴¹ J.P. Grâce-Hollogne, 29 novembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1810. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

⁴² Art. 92 du Code wallon du logement.

⁴³ Art. 134, al. 1er, du Code wallon du logement.

⁴⁴ Voy. *infra* n°xx.

⁴⁵ Cf. C. DEWIJZE et P. NIHOUL, "La location de logements sociaux en Wallonie", *D.C.C.R.*, 2004, n°64, p. 32 et s. et B. HUBEAU, "Les baux de logements sociaux", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, 1998, p. V.1.2-1 et s.

⁴⁶ Art. 130, §1er, al. 1er, du Code wallon du logement.

⁴⁷ Art. 130, §1er, al. 2, du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

⁴⁸ Art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003 et parachevé par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2004

Flandre⁴⁹). Il est possible même que les pouvoirs publics n'aient pas la maîtrise financière de ces sociétés commerciales, à défaut de participation majoritaire dans le capital social ou d'actions privilégiées⁵⁰. Et, comme il se doit, ces sociétés sont régies par le code des sociétés, sous réserve des dispositions spécifiques reprises dans les codes régionaux du logement⁵¹. Il semble difficile, en tout état de cause, de pouvoir ranger parmi les personnes morales de droit public les SISF qui se sont constituées sous forme de *coopératives*⁵² ! De "service public", oui, incontestablement; de "droit public", la chose est plus douteuse.

22. À cet égard, la Cour constitutionnelle confirme, concernant feu l'ordonnance du 9 septembre 1993 relative au logement social dans la capitale⁵³ (qui préfigure à de multiples égards le Code du logement adopté — en deux temps — dix plus tard), que "le législateur ordonnancier [...] a choisi de ne pas donner aux sociétés immobilières de service public le caractère d'un organisme d'intérêt public au sens de la loi du 16 mars 1954, mais bien celui d'une société commerciale"⁵⁴.

Et, actuellement, si le Code bruxellois du logement a explicitement indiqué que la SLRB devait bien être considérée, elle, comme étant une personne morale "de droit public"⁵⁵, il n'a rien dit de tel pour ce qui est des SISF⁵⁶.

Relevons, enfin, que la Cour de cassation a dénié aux sociétés de

complétant l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 29 avril 2004.

⁴⁹ Art. 40, §2, al. 1er, du Code flamand du logement tel qu'institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997 ("les sociétés de logement social adoptent, sans perdre leur caractère civil, la forme de sociétés coopératives ou anonymes à but social").

⁵⁰ Ce qui, au passage, exclut leur labellisation systématique de "société d'économie mixte" (F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *ibidem*, p.220, n°327).

⁵¹ Voy. notamment l'art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement ainsi que l'art. 130, §1er, al. 1er, du Code wallon du logement.

⁵² Une dizaine de SISF sur 33 en Région bruxelloise. Le pouvoir régional, là, n'a essentiellement d'influence sur le bailleur social que par l'entremise des incitants financiers (subside), du délégué social, du contrat de gestion, de la tutelle et du retrait de l'agrément. On trouvera davantage de renseignements sur les coopératives de logement social dans le numéro spécial "Décider son logement. L'habitat coopératif à Bruxelles" des *Cahiers de la Fonderie*, hors-série septembre 1993, Bruxelles.

⁵³ Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social, *M.B.*, 31 décembre 1993.

⁵⁴ Cour constitutionnelle, arrêt n° 95/98 du 16 septembre 1998. Voy. sur cette question F. VANDENDRIESSCHE, "De bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten om bij de oprichting van publiekrechtelijke rechtspersonen af te wijken van het vennootschapsrecht", *A.J.T.* 2000-2001, p. 407 et s.

⁵⁵ Art. 24, §1er, du Code bruxellois du logement.

⁵⁶ Voy. B. HUBEAU, "Les baux de logements sociaux", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, 1998, p. V.1.2-1 et s.

logement social la qualité d'autorité administrative du fait qu'elles n'ont pas le pouvoir de prendre de décisions obligatoires à l'égard de tiers⁵⁷. L'arrêt, ceci dit, prête incontestablement à discussion, comme il sera donné à voir plus loin⁵⁸. Il n'est pas exclu, dès lors, qu'une personne morale même de droit privé puisse endosser le statut d'autorité administrative. Ce qui, en plus de soumettre ses décisions à la censure du Conseil d'État, enserrerait l'action de cette personne morale dans un corps de règles contraignantes lui interdisant de décider selon son seul bon vouloir et lui imposant à l'inverse de rechercher avant tout la satisfaction de l'intérêt général.

23. on le voit, la question est loin d'être close⁵⁹.

II. Par contre, une indubitable mission de service public

24. En revanche, ce qui est incontestable, c'est que, de droit public ou non, la société de logement social s'est vu assigner une véritable mission d'intérêt général⁶⁰. "Le Code du logement fixe la mission de la Société nationale du Logement et des sociétés agréées", avait dicté la Cour de cassation à une époque où, si la compétence du logement avait déjà été régionalisée, les organismes de logement social étaient encore, eux, soumis à une autorité centrale. "La mission confiée à ces sociétés est un service public", poursuit la haute juridiction. "Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer"⁶¹.

25. En Région wallonne, par exemple, le Code du logement a

⁵⁷ Cass., 10 juin 2005, *Pas.*, 2005, I, p. 1273. Sur la question, voy. V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *C.D.P.K.* 2006, p. 323 et s. Cf. de manière générale sur le thème Ph. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives ?", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Bruxelles, Larcier, 13/2007 ("Les logements sociaux"), p. 123 et s.

⁵⁸ Voy. *infra* n°xx.

⁵⁹ Pour prolonger le débat, voy. Ph. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives ?", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Bruxelles, Larcier, 13/2007 ("Les logements sociaux"), p. 123 et s. ainsi que B. HUBEAU, "Les baux de logements sociaux", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, 1998, p. V.1.2-1 et s.

⁶⁰ Voy. Y. NINANE et C. EYBEN, "Le champ d'application de la loi : panorama et incertitudes", *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît, P. Jadoul *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 89 et s.

⁶¹ Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. JADOT.

expressément confié cette mission de service public aux bailleurs sociaux : "La société a pour missions : 1° la gestion et la mise en location de logements sociaux et de logements sociaux assimilés, moyens, adaptés, d'insertion et de transit, selon les modalités et aux conditions fixées par le Gouvernement, après avis de la Société wallonne du logement [...]"⁶². Et le tribunal civil de Liège d'embrayer : "la satisfaction des besoins de logement des personnes défavorisées est une facette de l'intérêt général", laquelle doit, par conséquent, être "prise en charge par la communauté"⁶³. Pour sa part, le juge de paix de Grâce-Hollogne évoque un "service collectif fondamental que la société bailleuse fournit en rencontrant de grandes difficultés, en raison de la paupérisation constante de la population"⁶⁴. Il est vrai que beaucoup de locataires sociaux "sont marginalisés ou supportent divers handicaps, sont sous divers statuts d'assisté, trop souvent mal alphabétisés", renseigne le même magistrat dans une autre espèce. "C'est à ces usagers-ci, les plus vulnérables, qu'il faut garantir prioritairement l'accès au logement adéquat, dans d'égales conditions de dignité humaine"⁶⁵.

26. De même, en Région de Bruxelles-Capitale, les sociétés immobilières de service public "ont essentiellement pour objet social la réalisation et la mise à disposition d'habitations sociales"⁶⁶. Plus spécifiquement, les sociétés de logement bruxelloises "poursuivent des missions de service public et notamment : 1° fournir aux personnes répondant aux conditions d'admission au logement social un logement destiné à la résidence principale dans les conditions fixées par le présent Code et par le Gouvernement"⁶⁷.

27. En Flandre, enfin, le juge de paix d'Anvers a interprété la notion de service public comme impliquant de mettre particulièrement l'accent sur les conditions strictes dans le respect desquelles devait être organisée la mise à disposition des logements sociaux⁶⁸. En tout cas, le Code flamand du logement déclare officiellement que les sociétés de logement social "ont pour objectif de concrétiser le droit au logement"⁶⁹.

⁶² Art. 131 du Code wallon du logement.

⁶³ Civ. Liège, 29 juin 1987, *Amén.*, 1987, p. 130, note B. HUBEAU.

⁶⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log*, 2002, p. 26.

⁶⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

⁶⁶ Art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

⁶⁷ Art. 57, 1°, du Code bruxellois du logement.

⁶⁸ J.P. Anvers, 28 juillet 1987, *R.W.*, 1987-1988, p. 1484.

⁶⁹ Art. 25, al. 1er, du Code flamand du logement. Sur la situation flamande, voy. notamment B. HUBEAU, "Les parties au contrat de bail", *Le bail de résidence principale*, sous la direction de

28. La société de logement, quoi qu'il en soit, n'est pas la seule autorité publique proposant des habitations à un public défavorisé à être coiffée du label "service d'intérêt général". Par le truchement des logements de transit qu'elle met sur le marché, la commune par exemple est également dépositaire d'une telle mission. "En mettant à la disposition de personnes en situation sociale difficile un logement de transit, la commune poursuit une *finalité sociale fondamentale*", explique en ce sens le juge de paix de Grâce-Hollogne⁷⁰.

Cette qualité, on le voit, s'attache autant aux actions concrètes réalisées (mettre à bail des biens accessibles financièrement à des ménages socialement vulnérables) qu'à des statuts prédéterminés. Encore que, les agences immobilières sociales, qui ne sont pas des personnes morales de droit public, ne sont dès lors pas considérées comme remplissant une mission estampillée "de service public" quand bien même leur office consiste à socialiser le parc privé pour le mettre à niveau pécuniaire des familles précaires ou à revenus modestes⁷¹.

29. Ce n'est cependant pas parce qu'un organisme s'est vu investi d'une mission d'intérêt général qu'il est tenu envers les justiciables par une obligation de résultat. Il n'existe pas (encore ?), comme en France⁷², de droit "opposable" en matière de logement social, à faire valoir devant une juridiction⁷³. À propos par exemple de la commune, chargée d'une "finalité sociale fondamentale", la jurisprudence prend soin de préciser : "L'assistance communale apportée à la recherche d'un logement stable est subsidiaire car les personnes aidées,

G. Benoît, P. Jadoul *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 21 et s., B. HUBEAU, "De huur en de aankoop van een sociale woning", *Het onroerend goed in de praktijk*, 2004, F. VAN LAERE, "Sociale verhuring", *Vijf jaar Vlaamse Wooncode : het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid ?*, sous la direction de B. Hubeau, Die Keure, Brugge, 2002, B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (2000-2003)", *R.W.*, 2004-2005, p. 241 et s., P. DE SMEDT, B. HUBEAU et E. JANSSENS, *Bronnenboek. De Vlaamse Wooncode en de sociale huisvesting. Vlaams Gewest*, Brugge, Die Keure, 2002, B. HUBEAU, "Knelpunten sociale huur", *Knelpunten Huur*, Antwerpen, Intersentia, 2003, p. 53 et s., A. VAN BRABANT, "De kwaliteitsbewaking inzake huisvesting, het woonconformiteitsattest, de reguleringsmechanismen en het sociaal huurrecht als voorzien in de Vlaamse Wooncode", *TWVR*, 1999, p. 87 et s.

⁷⁰ Dès lors, "la durée fixée à l'occupation précaire doit être respectée car la commune a le même devoir envers la généralité de ses habitants" (J.P. Grâce-Hollogne, 30 mai 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1815, note, souligné par nous).

⁷¹ Voy. de manière générale sur la question B. JADOT, "La résiliation des baux sociaux", *J.T.*, 1983, n°29.

⁷² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007.

⁷³ Cf. notamment N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s.

comme tout adulte censé responsable, ont le devoir premier d'assurer leur propre autonomie. La commune ne doit pas un résultat"⁷⁴.

§2. Une habilitation à déroger au droit commun, qui produit un droit hybride

30. Quoi qu'il en soit, c'est pour permettre précisément aux sociétés de logement d'exercer efficacement leur service public que le législateur régional (tant flamand, wallon que bruxellois) est fondé à déroger au prescrit fédéral en matière de bail (que ce soit la loi sur les baux de résidence principale de 1991⁷⁵ ou les articles du Code civil fixant le régime de droit commun⁷⁶). Ce qu'il n'a pas manqué de faire (dans d'assez larges proportions), alors même que la matière du bail n'a nullement été régionalisée.

Dans les trois régions du pays, les autorités parlementaires et exécutives ont donc reçu licence, dans l'établissement du cadre normatif relatif au bail social, de *s'écarter* — par des normes nouvelles et spécifiques — des règles fédérales en matière de bail⁷⁷, tout comme il leur est autorisé de contrevenir aux réglementations fédérales afférentes aux sociétés commerciales⁷⁸. Le Code wallon du logement⁷⁹ par exemple autorise explicitement le Gouvernement à fixer, "s'il échet par dérogation aux dispositions du Code civil", les conditions d'accès à un logement social ainsi que les conditions de location d'un tel logement⁸⁰. "La durée du bail, le calcul du loyer et des charges du locataire, ainsi que les modalités de constitution de la garantie locative font l'objet de règles *spécifiques*, arrêtées par le

⁷⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 30 mai 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1815, note.

⁷⁵ Voy. la section 2 ("Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur") du chapitre II ("Du louage des choses") du titre VIII ("Du contrat de louage") du livre III ("Des différentes manières dont on acquiert la propriété") du Code civil, introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

⁷⁶ Art. 1708 à 1762*bis* du Code civil.

⁷⁷ Cf. notamment B. HUBEAU, "La régionalisation du logement : droit commun et réglementation en région wallonne", note sous Civ. Liège, 29 juin 1987, *Amén.*, 1987, p. 134 et s. Pour une comparaison avec les autres régions, voy. entre autres B. HUBEAU, "Le logement social dans les trois régions : des divergences dans la convergence. Conclusions à la lumière de la réglementation dans les autres régions", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 265 et s.

⁷⁸ Voy. sur cette question F. VANDENDRIESSCHE, "De bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten om bij de oprichting van publiekrechtelijke rechtspersonen af te wijken van het vennootschapsrecht", *A.J.T.* 2000-2001, p. 407 et s.

⁷⁹ Art. 94, §1er, al. 1er, du Code wallon du logement.

⁸⁰ Seule contrainte pour l'exécutif wallon : avoir recueilli "l'avis" préalable de la Société wallonne du Logement, à moins qu'il agisse directement "sur la proposition" de celle-ci.

Gouvernement wallon", enchérit le bail-type wallon⁸¹.

De son côté, dans une disposition très proche⁸² de celle de son homologue wallon⁸³, le Code bruxellois du logement permet que, sur avis de la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement détermine, "au besoin, en dérogeant aux dispositions impératives du Code civil", une série d'éléments clefs de la relation locative comme la durée du bail, la constitution de la garantie locative ou encore le calcul des loyers.

Et, de fait, sur tous ces sujets, les législateurs décretsaux ou ordonnanciel ont bien pris des mesures propres et dérogatoires, ce qui assoit au passage la justification d'un ouvrage spécifique tel que celui-ci.

31. En matière de résiliation de bail social, plus spécialement, le Code wallon du logement a confié le soin à l'exécutif de régler par arrêté la question des "conditions de résiliation" du contrat ainsi que la thématique des "sanctions"⁸⁴. La Région de Bruxelles-Capitale a fait de même⁸⁵. Cette habilitation est capitale car, "à défaut d'autorisation, l'exécutif régional n'a pas de pouvoir pour régler les fondements, modalités et délais de résiliation de baux de logements sociaux, de sorte que ceux-ci sont régis par la loi du 20 février 1991 sur les baux relatifs à la résidence principale du preneur" prévenait en 1996 le juge de paix de Wavre⁸⁶, à une date antérieure donc à l'adoption du Code wallon (1998).

32. Le droit du bail social se révèle donc composite, résolument mélangé⁸⁷. Au premier abord, la relation locative semble ressortir à une logique contractuelle classique, mais une lecture plus attentive révèle vite combien le bail social est "étroitement réglementé", pour reprendre le mot du juge de paix de Charleroi⁸⁸. Le loyer, pour ne prendre qu'un seul exemple, n'est en rien négociable; il est déterminé en fonction de critères — normatifs — intangibles sur lesquels la société de logement elle-même n'a guère de prise.

⁸¹ Art. 1er, al. 3, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et art. 1er, al. 3, du bail-type établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001, souligné par nous.

⁸² Art. 156 du Code bruxellois du logement.

⁸³ Art. 94, §1er, al. 2, du Code wallon du logement.

⁸⁴ Art. 94, §1er, al. 2, 3°, *litt.* a et f, du Code wallon du logement.

⁸⁵ Art. 156, 6°, *litt.* a et f, du Code bruxellois du logement.

⁸⁶ J.P. Wavre, 15 février 1996, *J.J.P.*, 1997, p. 182, note B. HUBEAU.

⁸⁷ Voy. C. MOSTIN, "Le caractère hybride de la relation juridique bailleur-preneur en Région de Bruxelles-Capitale", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 160.

⁸⁸ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

Plus fondamentalement encore, le "choix mutuel des parties" est "réduit"⁸⁹. Pour le juge de paix de Grâce-Hollogne, par ailleurs, "le statut des baux d'habitation sociale est mixte et doit marier le droit public et le droit civil"⁹⁰. "La relation entre une société de logement social agréée et le locataire social est à la fois régie par le droit commun et les règlements sur la location sociale", confirme, au nord du pays, le juge de paix de Louvain. "Lorsque la réglementation de location sociale n'a pas réglé impérativement certains aspects de la relation bailleur-locataire, le droit commun est d'application aux personnes morales de droit public pour autant qu'il soit compatible avec les nécessités du service public modulées selon son objectif, *in concreto* le logement social"⁹¹. "Le bail d'un logement social est soumis à la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, sauf pour les dispositions contraires édictées par les régions dans le cadre de leurs compétences respectives", conclut le juge de paix d'Étalle⁹².

33. Le principe est le même en matière de droit commercial, lequel s'applique aux bailleurs sociaux (coopératives ou sociétés anonymes) à défaut de dérogation apportée par les instruments régionaux. Et le Code bruxellois de préciser à cet égard que les sociétés immobilières de service public "sont régies par le Code des sociétés, sous réserve des dispositions prévues par le présent Code"⁹³. Pour sa part, le Code flamand du logement prévoit explicitement que "le Code des sociétés s'applique à ces sociétés [de logement social]...pour autant qu'il n'y soit pas dérogé dans le Code flamand du Logement ou dans les statuts"⁹⁴.

34. Sans contredit, donc, le droit du bail social emprunte à la fois au droit civil et au droit administratif⁹⁵. Mais dans quelle proportion ? De quel côté, en caricaturant, la balance penche-t-elle ? En fait, les relations juridiques entre une société de logement social et un locataire sont "essentiellement de nature

⁸⁹ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

⁹⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

⁹¹ J.P. Louvain, 16 avril 1996, *Huurrecht*, 1996, p. 80. Voy. sur la question C. VAN DER ELST, C., "Sociale huur", *Huurrecht*, 1996, p. 72 et s.

⁹² J.P. Étalle, 15 septembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 125.

⁹³ Art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

⁹⁴ Art. 40, §2, al. 1er, du Code flamand du logement. Par ailleurs, "l'article 661, premier alinéa, 7° et 8°, du Code des Sociétés, ne s'applique pas aux sociétés de logement social". (art. 40, §2, al. 2, du Code flamand du logement).

⁹⁵ Cf. F. NAVEZ, "Le caractère hétérogène des règles applicables aux rapports entre le locataire d'une habitation sociale et la société bailleuse", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 129 et s.

réglementaire", affirme le tribunal civil de Charleroi⁹⁶. Pourquoi ? Tout simplement parce que, selon le juge de paix de la même ville, "c'est la loi créant et organisant le service public qui fait naître les droits et obligations des parties"⁹⁷. La question, cependant, est éminemment controversée⁹⁸. Et, pour notre part, on verra plus loin que c'est la thèse dite réglementaire (plutôt que l'approche civiliste) qui recueille nos suffrages⁹⁹.

35. Pour autant, il serait mal échu de croire que la matière de la dissolution du bail social, par exemple, est tout entière contenue dans les codes régionaux du logement (et leurs arrêtés d'exécution) et traitée intégralement par eux. La réglementation issue des entités fédérées ne supprime le droit fédéral qu'à la condition d'y déroger expressément. À défaut, le Code civil et les autres lois fédérales continuent de s'appliquer.

Précisément, les différents instruments régionaux se sont montrés relativement peu diserts sur certaines modalités périphériques à la dissolution du bail social. Ce qui fait que diverses réglementations non issues des entités fédérées trouvent bien à s'appliquer dans le logement social, comme l'institution des termes et délais (art. 1244 du Code civil), la loi sur la médiation¹⁰⁰, la loi sur le règlement collectif de dettes¹⁰¹, la loi sur la conciliation¹⁰² (récemment vidée de sa substance cependant¹⁰³) et enfin, la loi sur l'humanisation des expulsions¹⁰⁴ (même si la chose est controversée concernant cette dernière

⁹⁶ Civ. Charleroi, 2 mars 2004, RG 99/44, inéd.

⁹⁷ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

⁹⁸ Voy. notamment Ph. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives ?", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Genet, Bruxelles, Larcier, 13/2007 ("Les logements sociaux"), p. 123 et s.

⁹⁹ Voy. *supra* n°xx.

¹⁰⁰ Loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, *M.B.*, 22 mars 2005. Rappelons cependant que le juge est tenu de refuser d'homologuer un accord contraire à l'ordre public (et la matière du bail social est, comme on a eu l'occasion de le voir, principalement d'ordre public).

¹⁰¹ Loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, *M.B.*, 31 juillet 1998. Sur cette nouvelle législation, en lien avec l'habitat, voy. G. de LEVAL, *La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis*, Liège, Collection scientifique de la Faculté de droit, 1998 et E. BALATTE, P. DEJEMPE et F. DOMONT-NAERT, *Le règlement collectif des dettes*, Bruxelles, Larcier, 2001.

¹⁰² Art. 1344septies du Code judiciaire, inséré par l'art. 375 de la loi-programme du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002. Cf. sur le sujet. N. BERNARD, "Une nouvelle procédure de conciliation obligatoire en matière locative. Une fausse bonne idée ?", *Journ. proc.*, n°454, 7 mars 2003, p. 14 et s.

¹⁰³ Loi du 18 juin 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage, *M.B.*, 14 juillet 2008, *err.* 11 août 2008.

¹⁰⁴ Loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des

comme on le verra¹⁰⁵). Quoi qu'il en soit, la justice a déjà invalidé des congés donnés par un bailleur social qui n'avait pas préalablement averti de son intention le centre public d'action sociale ni même informé le locataire des possibilités d'aide mises à disposition par ledit CPAS¹⁰⁶.

§3. Tempérer la rigueur des principes civilistes par la finalité sociale des sociétés de logement

36. Si la gestion de la relation locative emprunte plusieurs de ses principes de solution directement au droit fédéral, dont les axiomes généraux (et, en premier lieu, les dispositions du droit des obligations) restent valables à défaut de disposition contraire, un élément vient toutefois tempérer la rigueur des principes civilistes : la finalité sociale des sociétés de logement. En d'autres termes, les prérogatives que la société de logement déduit de la convention locative sont intimement conditionnés par la mission (de service public) qu'elle poursuit, consistant à proposer des biens locatifs accessibles financièrement à des personnes vulnérables socio-économiquement. Du reste, le Code flamand du logement prévoit explicitement que les sociétés de logement social qui choisissent d'emprunter la forme d'une société anonyme (plutôt que d'endosser les habits de la coopérative) sont des sociétés anonymes dites "à but social"¹⁰⁷.

37. La société de logement doit donc garder à l'esprit qu'elle est tenue "toujours agir en fonction du but pour lequel elle a été constituée ; chacun de ses actes doit trouver son origine dans des motifs légitimes", rappelle le tribunal civil de Liège¹⁰⁸. Autrement dit, "les droits que les sociétés de logement social tirent du contrat de bail sont des droits « à finalité sociale », c'est-à-dire intimement finalisés par le but spécifique de leur titulaire", observe Philippe Versailles. "En conséquence, les sociétés de logement social ne peuvent agir, même en leur qualité de bailleuses, qu'en vertu de ce principe de finalité et de spécialité. Elles ne poursuivent pas la réalisation d'intérêts privés mais la

jugements d'expulsion, *M.B.*, 1er janvier 1999. Sur cette législation, voy. notamment V. TOLLENAERE, "La prescription et la procédure en matière de bail", *Le droit commun du bail*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 656 et s., H. BOULARBAH et V. PIRE, "Les aspects procéduraux", *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 488 et s. et N. BERNARD, "Expulsions de logement, dignité humaine et article 23 de la Constitution", *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 38 et s. ainsi que L. THOLOMÉ, "Faut-il humaniser la procédure d'expulsion ?", *Échos log.*, 1998, p. 149.

¹⁰⁵ Voy. *infra* n°xx.

¹⁰⁶ J.P. Gand, 14 juillet 2000, *T.G.R.*, 2001, p. 183.

¹⁰⁷ Art. 40, §2, al. 1er, du Code flamand du logement.

¹⁰⁸ Civ. Liège, 17 novembre 1981, cité par B. JADOT, "La résiliation des baux sociaux", *J.T.*, 1983, n°29, note 70.

réalisation d'un service public"¹⁰⁹.

38. C'est donc parce qu'elles ont reçu une mission — de service public — de la part des autorités étatiques (et les moyens financiers qui vont avec) que les sociétés de logement voient leur fonctionnement étroitement encadré. Par suite, elles ne peuvent que viser le bien commun. Ainsi, un bailleur social "ne peut user de ses pouvoirs que dans le but en vue duquel ils lui ont été conférés, une compétence de droit public étant toujours attribuée en fonction de l'intérêt général", explique le juge de paix de Charleroi¹¹⁰. La mise à disposition de logements sociaux a ainsi été considérée par le juge de paix de Louvain comme une "tâche de l'autorité", que l'État délègue en quelque sorte aux sociétés de logement; ces dernières sont tenues dès lors de "travailler en vue de la sauvegarde de l'intérêt général ou social"¹¹¹.

39. Un dernier élément mérite encore d'être épinglé. Il n'y a pas que la finalité sociale des sociétés de logement pour mitiger la relative sévérité des préceptes civilistes; les prescriptions issues du droit administratif peuvent, elles aussi, jouer un rôle modérateur. Du reste, les deux notions sont liées : c'est parce que l'intérêt général est en jeu qu'on déploie le droit administratif. Notons ainsi, avec Luc Tholomé, que "la rigueur des dispositions réglementaires peut être atténuée à la lumière de principes issus du droit administratif, comme l'excès de pouvoir ou la proportionnalité, ou de la finalité des sociétés d'habitations sociales"¹¹².

40. Pour ce qui est de l'influence de l'article 23 de notre charte fondamentale sur le régime du bail social, il est clair en tout cas que la consécration constitutionnelle du droit à un logement décent a renforcé encore cette "conditionnalisation" des prérogatives du bailleur social. Depuis toujours celui-ci doit-il remplir sa mission dans le respect des finalités d'intérêt général. Toutefois, la société de logement doit le faire, comme on l'a vu, "avec plus de force encore par la promulgation de l'article 23 de la Constitution"¹¹³.

41. Par rapport donc à un bailleur privé, Il résulte des éléments qui

¹⁰⁹ Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 221.

¹¹⁰ J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310.

¹¹¹ J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*, 2002-2003, p. 271.

¹¹² L. THOLOMÉ, "La mission des sociétés d'habitations sociales à la lumière de la notion de service public", *Échos log.*, 2000, p. 151.

¹¹³ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

précédent que bailleur public doit spécialement prendre en considération la situation de précarité de ses locataires dans l'appréciation d'un manquement contractuel. "On peut davantage attendre d'une société de logement social que d'un bailleur privé, qu'il soit tenu compte du statut social des locataires et de la situation exacte des arriérés de loyer", estime à cet égard le juge de paix de Gand¹¹⁴. Du reste, la société de logement contredirait complètement son objet social (et, plus fondamentalement encore, saperait sa légitimité même) si elle prétendait mettre un terme à la convention au premier manquement contractuel du preneur sans avoir nul égard aux difficultés concrètes de celui-ci. "Le locataire d'un logement social appartient souvent à la frange non négligeable de la population pour qui, en raison de difficultés et problèmes peu surmontables, le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d'une dignité humaine déjà précaire", prend soin de rappeler à cet effet le juge de paix de Grâce-Hollogne¹¹⁵. Et le Code bruxellois du logement de rappeler que les sociétés de logement de la capitale "poursuivent des missions de service public [qui consistent notamment à] favoriser la prise en compte des difficultés sociales rencontrées par les locataires"¹¹⁶. Plus généralement, Le Code flamand du logement déclare officiellement que "la politique du logement de la Flandre attache une attention particulière aux ménages et aux isolés les plus mal-logés"¹¹⁷.

Par ailleurs, l'existence de deux mois d'arriérés n'a pas été jugée suffisamment grave par le juge de paix de Tournai pour justifier la résolution d'un bail aux torts du locataire d'un logement social "dès lors que ces impayés sont la conséquence de difficultés financières passagères et que la vocation des sociétés de logement est d'assurer aux personnes financièrement défavorisées l'accès à un logement décent"¹¹⁸.

42. Cette forte coloration sociale, quoi qu'il en soit, n'imprègne pas uniquement les éléments relatifs à la dissolution du bail; elle touche *l'ensemble* des volets de la relation contractuelle. Par exemple, la finalité sociale de la société de logement impose à celle-ci de rechercher en permanence, pour son locataire, le logement le plus salubre et le plus adapté. Il a été ainsi jugé qu'une société de logement de service public qui "maintient un locataire dans un logement insalubre en l'excluant de la procédure de mutation, excède ses

¹¹⁴ J.P. Gand, 2 juillet 2001, *Huur*, 2003, p. 158.

¹¹⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

¹¹⁶ Art. 57, 3°, du Code bruxellois du logement.

¹¹⁷ Art. 4, §1er, al. 2, du Code flamand du logement.

¹¹⁸ J.P. Tournai, 9 février 1999, *Act. jur. baux*, 2000, p. 78, note.

pouvoirs et les détourne de leurs fins légales"¹¹⁹, lesquelles sont définies explicitement à l'article 2 du Code wallon du logement¹²⁰.

SECTION 3. APPLICATIONS PARTICULIÈRES

§1. Nécessité d'un contrôle juridictionnel (ou, la prohibition de la clause résolutoire expresse)

I. En général

43. Confrontés parfois à d'importants retards de paiement, qui compromettent d'ailleurs la viabilité financière de toute la société de logement, certains bailleurs sociaux sont tentés comme on l'a vu de couper court au plus vite avant que les arriérés de loyer ne mettent en péril l'équilibre budgétaire global. "Le contrat prend également fin de plein droit lorsque le locataire ne remplit pas l'obligation de verser la cotisation mensuelle de solidarité, lorsque celle-ci est due"¹²¹, indique par exemple le bail-type bruxellois. Rappelons à cet égard, plus généralement, que les réglementations bruxelloise¹²² et — surtout — wallonne¹²³ multiplient les hypothèses de dissolution automatique du bail social. Quelle est cependant la validité de ce genre de disposition ?

44. Au regard de "la nature du service public du logement" qu'assume le bailleur social, la légitimité de cette clause est sujette à caution. Signalons tout d'abord que cette disposition pourrait s'assimiler à une condition résolutoire

¹¹⁹ J.P. Grâce-Hollogne, 4 mars 2003, *Échos log.*, 2003, p. 49. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2003, *Échos log.*, 2003, p. 56.

¹²⁰ §1er. "La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat".

§2. "Le présent Code vise à assurer la salubrité des logements ainsi que la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité".

¹²¹ Art. 28, §4, du bail-type bruxellois annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

¹²² Voy. *supra* dans cet ouvrage n°xx.

¹²³ Art. 18 du bail type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

expresse. Définie par le Code civil (art. 1183¹²⁴), celle-ci est "toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques" (art. 1184, al. 1er). Pour autant, "le contrat n'est point résolu de plein droit", signale le même article, car "la résolution doit être demandée en justice". En somme, le législateur veut préserver le pouvoir d'appréciation du juge et ce, quelle que soit l'intensité des manquements allégués. Doivent à cet égard contrebalancer les torts d'une partie les éventuelles déficiences de son cocontractant.

Certes, la clause s'apparente plutôt ici à un *pacte commissoire* (la clause résolutoire expresse vise en fait, *stricto sensu*, l'arrivée d'un événement futur de réalisation incertaine, sans qu'intervienne aucune considération de volonté ou d'intentionnalité dans le chef des cocontractants), mais l'idée est globalement la même¹²⁵. Du reste, l'esprit de la loi du 30 mai 1931 qui a inséré la disposition au sein du Code civil est bien celui-là : empêcher qu'une partie puisse, à elle seule, décider de la résolution du bail au vu d'une prétendue inexécution fautive, dont l'appréciation doit impérativement relever par conséquent de l'office d'un magistrat (le juge de paix en l'espèce). L'examen mené par celui-ci devra lui permettre le cas échéant d'identifier des causes susceptibles d'expliquer, en fait, le non respect du contrat (comme le propre manquement de la personne qui postule la résolution du bail)¹²⁶.

45. La matière du bail, en tout cas, a reproduit ce régime légal. Tout en reconnaissant que "le contrat de louage se résout par la perte de la chose louée, et par le défaut respectif du bailleur et du preneur, de remplir leurs engagements"¹²⁷, le Code civil prend soin, en son article 1762*bis*, de récuser explicitement ce genre de clauses (ou plutôt, de les tenir pour inexistantes : "La clause résolutoire expresse est réputée non écrite"). En d'autres termes, il n'appartient pas au bailleur d'apprécier, seul, la gravité du manquement allégué dans le chef du preneur.

Partant, "le contrôle juridictionnel de la réalité, de la pertinence et de la proportionnalité des motifs de la rupture et de ses conséquences ne peut être

¹²⁴ "La condition résolutoire est celle qui, lorsqu'elle s'accomplit, opère la révocation de l'obligation, et qui remet les choses au même état que si l'obligation n'avait pas existé.

Elle ne suspend point l'exécution de l'obligation; elle oblige seulement le créancier à restituer ce qu'il a reçu, dans le cas où l'événement prévu par la condition arrive".

¹²⁵ Voy. sur ce point *Les Nouvelles*, Bruxelles, Larcier, 2ème édition, p. 233.

¹²⁶ "Ce pacte est dangereux aux mains du créancier qui entend pousser l'exercice de ses droits à toute rigueur", explique en ce sens le législateur de l'époque, qui juge par conséquent la clause particulièrement "inique dans les contrats dont l'exécution est destinée à se développer pendant un long terme, comme dans le bail à loyer" (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1928-1929, n° 64, p. 4).

¹²⁷ Art. 1741 du Code civil.

évitée par le bailleur professionnel", indique le juge de paix de Grâce-Hollogne. Lequel dès lors frappe de nullité la clause qui autorise la société de logement à mettre unilatéralement fin au bail en cas de manquement du preneur à ses obligations, dès lors que cette démarche a pour effet de "priver celui-ci de tout recours permettant à un juge de statuer sur la réalité du manquement [...] Il appartient au bailleur de prouver positivement les manquements qu'il impute au preneur"¹²⁸.

Dans une autre espèce, le même magistrat, à qui la société de logement avait demandé d'assortir d'une résiliation conditionnelle du bail sa décision d'octroyer un délai de grâce au preneur, s'y est refusé. Par là même en effet, il se "lierait pour le futur par une décision définitive [...] et accorderait au bailleur — contrairement à l'art. 1186 C. civ. pour ces loyers non exigibles au jour du jugement — un pouvoir identique à celui qu'il aurait tenu d'une clause résolutoire expresse, que le bail ne contient pas ni ne peut contenir"¹²⁹.

De manière générale enfin, les décisions du bailleur social "ne sont pas exécutoires sans un contrôle préalable de pleine juridiction et une sanction du juge de paix", d'autant moins que la société de logement est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État¹³⁰.

Et, lorsque le bailleur social en vient, sans davantage d'autorisation préalable du juge, à exercer une contrainte physique sur l'intéressé en vue de le faire déguerpir, le comportement peut s'assimiler alors à une voie de fait. C'est que "le droit de la location de logements, dominé par l'article 1762*bis* du Code civil imposant l'intervention et l'appréciation du juge pour la résolution du bail, ne permet pas au bailleur de se faire à lui-même justice, que ce soit par une reprise forcée des lieux loués de nature à constituer une violation de domicile, ou par des entraves même temporaires apportées à une occupation locative qui a pris cours, consistant par exemple en interdiction matérielle d'accès ou en suppression de services nécessaires au logement sûr et décent tels que l'alimentation en eau, en électricité ou en chauffage. Ces comportements constituent des voies de fait inacceptables et dignes de sanction [...] Sans cette règle, le marché du logement, spécialement celui des personnes les moins favorisées, deviendrait un lieu de violence contraire à la justice et soustrait au droit"¹³¹.

¹²⁸ J.P. Grâce-Hollogne, 6 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2005, p. 799.

¹²⁹ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637.

¹³⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 29 novembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1810.

¹³¹ J.P. Grâce-Hollogne, 20 septembre 2005, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 30. En l'espèce, toutefois, des circonstances ont "très largement" atténué la responsabilité des bailleurs.

Pour le reste, l'on se permettra de renvoyer aux développements ailleurs dans cet ouvrage sur cette délicate question de la condition résolutoire expresse/du pacte comissoire¹³². Notons cependant déjà que la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger, concernant une expulsion dans un logement public en Angleterre, que "toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question" (arrêt *McCann c. Royaume-Uni*)¹³³.

II. Le cas de la Région flamande

46. En matière de condition résolutoire, c'est incontestablement la Région flamande qui est allée le plus loin, et à visage pleinement découvert. Ce qui, du reste, n'a pas laissé la Cour constitutionnelle sans réaction. Détaillons.

47. D'abord, benoîtement, le Code flamand du logement pose le principe général suivant lequel le bail-type en vigueur dans le parc social, en sus des clauses traditionnelles (relatives à l'identité du locataire, à la durée du bail, qui encore aux obligations des parties), doit comporter les "conditions résolutoires"¹³⁴.

Signalons que ces conditions résolutoires que la convention locative standard dans le parc social flamand est priée d'enchâsser, le Code civil prend précisément soin, en son article 1762*bis*, de les récuser explicitement (ou plutôt, de les tenir pour inexistantes : "La clause résolutoire expresse est réputée non écrite"). Pleinement conscient d'aller ainsi à contre-courant des règles régissant le droit commun du bail, le Code flamand précise, si besoin était, que la chose se fait "en dérogation à l'article 1762*bis* du Code civil". En tout cas, les travaux préparatoires sont explicites en ce sens : le but est bien de pouvoir, pour la société de logement et au nom même du service public qui lui a été confié¹³⁵, mettre fin au contrat de bail en cas de manquement du locataire

¹³² Voy. *infra* n°xx.

¹³³ Voy., sur cet important arrêt, N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement", note sous Cour eur. D.H., 13 mai 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009 (à paraître).

¹³⁴ Art. 92, §1er, al. 1er, 6°, du Code flamand du logement.

¹³⁵ Cette mesure, en effet, est présentée comme "nécessaire afin d'atteindre les objectifs de la politique du logement social" ainsi qu'en vue de répondre au "besoin d'un instrument efficace pour garantir la qualité de la vie dans les projets de logements sociaux, ou pour ne pas la compromettre" (*Doc. parl.*, VI. R., sess. ord. 2005-2006, n° 824/1, p. 13).

sans intervention judiciaire préalable¹³⁶.

48. Ensuite, en plus de déterminer — comme ses homologues wallonne¹³⁷ et bruxelloise¹³⁸ — une série d'hypothèses précises par lesquelles "le bailleur résilie le contrat de location"¹³⁹, la législation flamande (*sensu lato*) autorise la société de logement à mettre elle-même fin au contrat "en cas d'un défaut grave ou persistant" de la part du locataire, sans cependant que cette cause de résolution *extrajudiciaire* du bail social soit définie plus avant dans le texte¹⁴⁰.

Voilà donc le bailleur social investi officiellement du pouvoir de prononcer, sur la base d'une appréciation purement discrétionnaire, la dissolution du rapport locatif, sans devoir nullement soumettre sa demande préalablement en justice. Et, même, certains comportements (comme le manquement à l'obligation d'occupation effective de l'habitation sociale¹⁴¹ ou encore l'absence de domiciliation dans le bien loué¹⁴²) sont d'office assimilés à de tels "défauts graves ou persistants"¹⁴³.

Porté, enfin, à six mois en règle générale¹⁴⁴, le délai de préavis imposé au bailleur pour résoudre le contrat est, par surcroît, réduit de moitié lorsque la société de logement, toujours, est confrontée à pareil défaut grave et persistant dans le chef du preneur¹⁴⁵.

49. Enfin, s'il n'a pas basculé totalement — à l'inverse de son *alter ego* wallon — dans l'ère du contrat de location à durée déterminée, le bail social flamand n'en a pas moins instauré en début de relation une "période d'essai" d'une durée maximale de deux ans, tout à fait inédite en Belgique (que ce soit dans le logement social ou en droit commun du bail). Ce temps d'épreuve a pour but "d'évaluer le locataire" et de le "suivre minutieusement" pour, le cas échéant, le "corriger", rien moins. Pendant cette période d'essai, en tout cas, les

¹³⁶ "Dans ce cas, le bailleur peut mettre fin au contrat, dans certaines circonstances déterminées, de façon extrajudiciaire (c'est-à-dire sans intervention du juge de paix)". Voy. *Doc. parl.*, VI. R., sess. ord. 2005-2006, n° 824/1, p. 14.

¹³⁷ Art. 18, §1 à 3, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

¹³⁸ Voy. les art. 3, al. 6, et 28, §3 à 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

¹³⁹ Art. 33, §1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 7 décembre 2007.

¹⁴⁰ Art. 98, §3, al. 1er, 2°, du Code flamand du logement.

¹⁴¹ Cf. art. 92, §3, al. 1er, 1°, du Code flamand du logement.

¹⁴² Voy. l'art. 92, §3, al. 1er, 2°, du Code flamand du logement.

¹⁴³ Art. 98, §3, al. 1er, 2°, du Code flamand du logement.

¹⁴⁴ Art. 98, §3, al. 2, première phrase, du Code flamand du logement.

¹⁴⁵ Art. 98, §3, al. 2, seconde phrase, du Code flamand du logement.

dispositions générales relatives à la résiliation du bail par la société de logement sont "intégralement" d'application.

Si, au terme du temps d'épreuve, le respect des obligations du locataire ne fait pas l'objet d'une évaluation négative de la part de la société de logement, le bail est commué en contrat de location à durée *indéterminée*. En revanche, une appréciation défavorable conduit à une "cessation" du contrat de location sociale, à moins que cette décision révèle une "disproportion manifeste" par rapport au comportement du locataire durant la période d'essai¹⁴⁶.

Quel est, au fond, le sens même de cette mesure pour le moins particulière ? Comme le reconnaît publiquement le Ministre flamand du logement, il s'agit d'une action dirigée "contre les gens qui, de façon désespérante, créent continuellement des problèmes"¹⁴⁷. L'objectif ultime consiste donc à protéger la qualité du séjour en habitat social des autres preneurs.

Un point reste à régler : les conditions résolutoires expresses prévues par le Code du logement peuvent-elles exciper d'une nature générale ou ne valent-elles alors que dans le cadre restreint de cette période d'essai ? D'un côté, la disposition du Code afférente à ces conditions résolutoires est formulée en des termes non restrictifs. De l'autre, la Cour constitutionnelle, s'appuyant sur les travaux préparatoires, penche pour la seconde hypothèse et réserve la condition résolutoire à ce laps de temps de deux ans¹⁴⁸. La question, manifestement, reste ouverte.

50. On le voit, l'appareillage est particulièrement lourd, et sévère, pour le locataire. C'est donc non sans une certaine curiosité que l'on attendait la réaction de la Cour constitutionnelle, au regard du droit constitutionnel au logement notamment, face au décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006 (qui, pour l'essentiel, a introduit ces différents dispositifs au sein de la

¹⁴⁶ Art. 92, §1er, al. 1er, 3°, du Code flamand du logement. Voy. également l'art. 32 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 7 décembre 2007 ainsi que l'art. 4 du bail-type porté par l'annexe n°1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007. Une série d'obligations connexes sont prévues dans le chef de la société de logement. Ainsi, avant que le bailleur puisse procéder à une évaluation négative, il doit avoir entendu le locataire. Il doit en outre avoir suffisamment "sommé et accompagné" le locataire. Lorsque le locataire a besoin d'un accompagnement spécialisé, le bailleur oriente le locataire vers le C.P.A.S. Le bailleur doit démontrer qu'il a fait appel à la médiation du C.P.A.S. quand il décide de résilier le contrat de location lorsque le revenu du locataire ayant servi comme base du calcul du loyer est inférieur à 16.200 euros. Lorsque le bailleur décide de résilier le contrat de location, il en informe le locataire trois mois avant la fin de la période d'essai du contrat de location. Voy. l'art. 32, §1er, al. 3 à 5, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007.

¹⁴⁷ *Doc. parl.*, VI. R., sess. ord. 2005-2006, n° 824/5, p. 5.

¹⁴⁸ Cour constitutionnelle, 10 juillet 2008, n°101/2008.

réglementation flamande)¹⁴⁹.

51. L'arrêt en question de la Cour constitutionnelle, tout juste tombé (10 juillet 2008), est sans équivoque cependant¹⁵⁰.

Certes, la Cour commence par reconnaître pleinement au législateur flamand le droit de déroger à ce point particulier du *corpus* de règles fédérales (l'article 1762*bis* du Code civil en l'espèce), comme il peut le faire — et l'a amplement fait, du reste — pour tout autre sujet relevant de sa compétence générale en matière de logement. Il n'empêche, "le législateur décréteil ne peut porter atteinte à la sécurité du logement dans le secteur du logement social qui est un élément fondamental de la concrétisation du droit à un logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution".

Pourtant, nombre de comportements du locataire peuvent parfaitement justifier la dissolution du rapport locatif et le juge reste entièrement libre de prononcer la résolution du contrat de bail pour inexécution contractuelle de la part du locataire. Mais, justement, ce recours en justice est indispensable, aux fins d'apprécier la gravité réelle du manquement allégué (et en vue, parfois, de le rapporter à une éventuelle défaillance dans le chef du bailleur cette fois). "Compte tenu de l'obligation que l'article 23 de la Constitution met à charge des législateurs compétents de promouvoir le droit à un logement décent pour tous, compte tenu de l'importance, pour la réalisation effective de ce droit pour les personnes les plus démunies, du secteur du logement social, et de l'insécurité quant à ce droit qu'elle crée, la possibilité pour le bailleur de mettre fin au contrat de bail sans contrôle judiciaire préalable, en application d'une clause résolutoire expresse, n'est toutefois pas proportionnée à l'objectif d'assurer la qualité de l'habitat dans les quartiers de logements sociaux", conclut la Cour.

Certes, un contrôle judiciaire peut toujours être exercé *a posteriori*, mais il est douteux que ce recours, dont le bien-fondé doit encore être reconnu, puisse aboutir à réintégrer le locataire évincé dans une habitation sociale, la "sienne", qui aura sans doute été remise prestement sur le marché vu la pression sur l'accès au logement (public) bon marché.

En conséquence de quoi, la Cour a annulé les dispositions du Code flamand relatives aussi bien aux conditions résolutoires qu'à la fin de la période d'essai. En creux, voilà le bail de logement social en Flandre automatiquement commué en contrat à durée indéterminée au terme de cette période probatoire

¹⁴⁹ Décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, *M.B.*, 19 février 2007.

¹⁵⁰ Cour constitutionnelle, 10 juillet 2008, n°101/2008.

de deux ans (dont on ne voit plus très bien, dès lors, la justification)¹⁵¹.

§2. Mise en balance des torts respectifs

52. En ce qui concerne, maintenant, la phase contentieuse, il est un principe élémentaire du droit — fédéral — des obligations qui trouve particulièrement à s'appliquer en matière de dissolution du rapport locatif : la mise en balance de la faute du locataire avec le propre manquement du bailleur. L'exercice, certes, est traditionnellement opéré par le juge (saisi d'une affaire relevant du droit du bail privé) mais, en matière d'habitat social, la nécessité en est encore exacerbée.

À cet égard, le mauvais état du bien donné à bail par la société de logement est fréquemment invoqué par le preneur défaillant, de même que l'environnement vétuste ou délabré du logement social. Ainsi, la présence dans les lieux loués d'humidité et de moisissure, ayant entraîné des allergies cutanées (établies par certificat médical), a préservé le locataire d'une résiliation du bail. C'est que le preneur a subi de ce fait subi un véritable "trouble de jouissance". Il est vrai aussi que l'arriéré de loyers ne dépassait pas les 250 euros¹⁵².

53. Dans le même registre (on sait que l'insalubrité au sens large comprend aussi le caractère surpeuplé du logement)¹⁵³, l'inadéquation du bien en regard de la composition familiale est également de nature à "compenser" un arriéré de loyer. Ainsi d'une société de logement qui avait attribué une habitation de quatre chambres à une famille comptant... neuf personnes ! "De cette manière", observe le juge de paix de Bastogne, "la société méconnaît son obligation d'exécuter le contrat de bonne foi"¹⁵⁴. Et le bailleur dit social de voir rejetée sa prétention consistant en la résiliation du contrat. Au contraire, c'est le locataire qui a émergé de cette joute judiciaire puisqu'il a reçu du juge la possibilité de réclamer un bien plus adéquat, sous peine d'astreinte.

¹⁵¹ Pour de plus amples développements, voy. notamment N. BERNARD, "L'arrêt *Wooncode* de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt", *J.T.*, 2008, p. 689 et s.

¹⁵² J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

¹⁵³ Cf. notamment les art. 17 et s. de 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, *M.B.*, 30 octobre 2007 ainsi que l'art. 4, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

¹⁵⁴ J.P. Bastogne 20 mai 1990, *Dr. Q. M.*, 1991, n°1, p. 46.

54. Plus généralement, on le voit, la résolution du bail se décide au cas par cas, au terme d'un minutieux examen de proportionnalité. Ainsi, la société de logement "ne peut congédier le locataire qu'après avoir mis en balance les intérêts de ses usagers et soupesé soigneusement les modalités et conséquences de la décision par une appréciation proportionnée exercée en connaissance de cause"¹⁵⁵. Et ce calcul de proportionnalité doit s'exercer non seulement eu égard aux "faits connus" mais également par rapport à "l'objectif réellement poursuivi" par la société de logement (entendez : sa mission de service public)¹⁵⁶.

55. Dans cette balance des intérêts, sont susceptibles de jouer en faveur du locataire les efforts par lui entrepris pour résorber petit à petit sa dette, qu'il comble par exemple grâce à un complément mensuel de loyer¹⁵⁷.

Le raisonnement vaut également pour l'obligation d'entretien courant du bien reposant sur les épaules du locataire, laquelle doit être appréciée à la lumière des démarches engagées par le preneur. S'agissant d'un handicapé, par exemple, on ne peut peut-être pas s'attendre au même degré de perfectionnement dans l'entretien du bien. Une sévérité excessive à cet égard entrerait en conflit frontal avec la vocation du bailleur social qui est d'accueillir les individus qui présentent des difficultés à s'intégrer sur le marché locatif privé. Ensuite de quoi, le juge de paix de Charleroi a invalidé le renon adressé à un locataire handicapé qui occupe le bien depuis plus de dix ans et qui, par ailleurs, "a pris les mesures utiles" en vue de satisfaire à son devoir d'entretien¹⁵⁸.

§3. Quant à l'obligation du preneur de communiquer des informations relatives à ses revenus

56. Par ailleurs, l'obligation — pesant sur le locataire — de communiquer tous les renseignements relatifs à ses revenus ne saurait être envisagée avec une excessive sévérité au vu à nouveau de la mission de service public que poursuit la société de logement. "En l'absence de réponse suffisante du locataire quant à ses revenus, une société de logement social ne peut fixer avec une rigueur extrême et sans tenir compte de sa finalité sociale le loyer au montant maximal", prévient le juge de paix de Molenbeek¹⁵⁹, qui conclut : "en

¹⁵⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 29 novembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1810.

¹⁵⁶ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

¹⁵⁷ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637.

¹⁵⁸ J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310.

¹⁵⁹ J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 29 décembre 1998, *Act. jur. baux*, 1999, p. 126.

l'absence de circonstances particulières, la société de logement social ne peut recourir immédiatement à la sanction la plus lourde"¹⁶⁰. Pour le juge de paix de Roulers, pareillement, la société de logement social qui opte "sans raison" et "trop rapidement" pour la sanction "la plus lourde", à savoir la majoration du loyer, alors même que n'existe "aucune apparence de fraude" et que "d'autres moyens d'enquête étaient disponibles", agit en "contradiction avec son objectif social"¹⁶¹ (et "au mépris de ses objectifs", appuie le magistrat dans une autre espèce¹⁶²).

57. On le voit, il appartient au bailleur, en vue de déterminer le revenu, de mobiliser *d'autres* canaux d'informations que la parole du preneur, qu'il s'agisse de renseignements obtenus auprès des services sociaux (administration fiscale, ONEm, centre public d'action sociale, etc.) ou d'informations issues d'enquêtes propres. Certes, "l'abstention persistante" d'une locataire de communiquer ce "document essentiel à l'exécution du bail" que constitue l'avertissement-extrait de rôle "est fautive et mérite sanction", admet le juge de paix de Verviers. Toutefois, "le choix de la résiliation est abusif" et en "rupture avec la raison, la mission sociale" du bailleur qui est aussi la "raison d'être de son statut de service public"¹⁶³.

58. Parfois, d'autres principes généraux sont convoqués pour faire échec aux velléités du bailleur social de sanctionner trop sévèrement le preneur pour la non communication des renseignements relatifs à ses ressources financières. A ainsi été assimilée à une "clause pénale" par le juge de paix de Roulers la disposition d'un contrat de bail de logement social majorant le loyer "si le preneur néglige de communiquer l'étendue de ses revenus"¹⁶⁴.

Non condamnable en soi, la clause pénale¹⁶⁵ peut cependant, suivant le Code civil, être réduite par le juge — d'office ou à la demande du débiteur — lorsque cette somme excède manifestement le montant que les parties pouvaient fixer pour réparer le dommage résultant de l'inexécution de la convention¹⁶⁶. De même, la peine peut être réduite par le juge lorsque l'obligation principale a été exécutée en partie¹⁶⁷. Or, en l'espèce, le preneur

¹⁶⁰ J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 29 décembre 1998, *Act. jur. baux*, 1999, p. 126.

¹⁶¹ J.P. Roulers, 12 mai 2005, *Huur*, 2005, p. 156.

¹⁶² J.P. Roulers, 21 octobre 2004, *Huur*, 2005, p. 47.

¹⁶³ J.P. Verviers, 3 juin 2002, RG 01A410, inéd.

¹⁶⁴ J.P. Roulers, 21 octobre 2004, *Huur*, 2005, p. 47.

¹⁶⁵ Il ne s'agit cependant pas ici à notre estime d'une clause pénale au sens strict, mais bien d'une disposition réglementaire qui impose cette réaction au bailleur.

¹⁶⁶ Art. 1231, §1er, al. 1er, du Code civil.

¹⁶⁷ Art. 1231, §2, du Code civil.

s'était au moins partiellement exécuté, ce qui a conduit le magistrat à "annuler" purement et simplement la clause dont question, qualifiant au passage d' "aberrante" la décision du bailleur de porter, à titre de sanction, le loyer au taux maximal¹⁶⁸. En tout état de cause, la société de logement qui agirait ainsi "méconnaît l'obligation d'exécuter les contrats de bonne foi"¹⁶⁹.

59. Rappelons, enfin, que le juge de paix de Grâce-Hollogne¹⁷⁰ a vu dans l'obligation faite au preneur de fournir la preuve tous les trois mois d'une éventuelle diminution de revenus¹⁷¹ une "présomption contraire au principe de la bonne foi présumée". À tout le moins, cette présomption aurait dû "se combiner avec les principes de bonne administration" qui doivent guider l'action du bailleur social. Las, à l'égard du preneur incapable d'apporter la preuve de la diminution de ses revenus, la société de logement avait décidé de réévaluer le loyer, assimilant le mutisme du locataire à une fraude¹⁷². Or, adopter ainsi une "attitude répressive" dans ce cas de "silence non caractérisé" conduit la société de logement à "manquer le but du service". C'est donc un "excès de pouvoir fautif" que le bailleur social a ici commis, dès lors qu'il savait "pertinemment" que la solvabilité de son locataire s'était "détériorée gravement".

Astreignant plus généralement les ménages précarisés à "des démarches incessantes" et "sans utilité réelle", l'application de cette disposition — de nature réglementaire — a été refusée en vertu de l'article 159 de la Constitution¹⁷³. Il est vrai que, de l'aveu du magistrat (que penser dès lors de l'usager lui-même !), la législation relative en matière de logement social s'apparente à un "maquis d'organismes et de réglementations où les praticiens peinent à se retrouver".

§4. Le caractère *intuitu personae* du bail social

60. La mission de service public que remplit avec plus ou moins de bonheur la société de logement exerce également un impact sur le caractère *intuitu personae* du bail social. À l'inverse du droit commun (art. 1742 du Code

¹⁶⁸ J.P. Roulers, 21 octobre 2004, *Huur*, 2005, p. 47.

¹⁶⁹ J.P. Roulers, 12 mai 2005, *Huur*, 2005, p. 156.

¹⁷⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

¹⁷¹ Art. 29, §3, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et art. 15, §4, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999.

¹⁷² Cf. art. 15, §3 et 4, et art. 18, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999.

¹⁷³ "Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois".

civil¹⁷⁴), le contrat de bail afférent à un logement social ne se transmet *pas* aux héritiers (comme les enfants). La mort du preneur (du moins celle du conjoint survivant¹⁷⁵) entraîne automatiquement à sa suite la dissolution du rapport locatif¹⁷⁶.

C'est la "destination spécifique" des sociétés de logement (à savoir, proposer des habitations locatives à des ménages fragilisés sur le plan socio-économique) qui, selon l'ancien bail-type flamand, justifie que les contrats soient ainsi conclus avec certains individus "du chef des conditions spécifiques auxquelles ils doivent répondre"¹⁷⁷. Et le juge de paix de Louvain d'enchéirir : "L'objectif spécifique de la Société flamande du Logement et des sociétés agréées par elle, à savoir la location de logements à des personnes aux revenus modestes, a pour conséquence que les baux pour habitations sociales ont le caractère de conventions *intuitu personae*"¹⁷⁸.

61. La situation n'est pas différente dans le sud du pays. "Le bail est résolu d'office en cas de décès du locataire", dicte ainsi le contrat-type wallon¹⁷⁹, lequel est conclu en considération immédiate de la personnalité du locataire et en fonction de ses caractéristiques intrinsèques¹⁸⁰. Dans son article premier, d'ailleurs, le bail-type prévoit expressément que le logement est attribué "en tenant compte, notamment, de la situation sociale, familiale et financière du locataire"¹⁸¹. Dès lors que le système d'attribution d'un logement social repose sur des critères objectifs et des caractéristiques propres au preneur, il serait illogique que le contrat se transmette automatiquement aux

¹⁷⁴ "Le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur, ni par celle du preneur". Voy. B. LOUVEAUX, *Le droit du bail de résidence principale*, Bruxelles, De Boeck, 1995, p. 397.

¹⁷⁵ La question ne se pose en effet qu'au décès du *dernier* des preneurs de bail. Encore faut-il examiner, comme il a été donné l'occasion de le voir plus haut, si la signature formelle du contrat est érigée en exigence formelle pour être considéré comme locataire au sens strict. Voy. *supra* n°xx.

¹⁷⁶ Sur la question, voy. notamment P. BOSSARD, "Le bail d'un logement social est-il conclu *intuitu personae* ?", *J.L.M.B.*, 1989, p. 93 et s. et B. HUBEAU, "*De sociale huurovereenkomst is geen overeenkomst intuitu personae*", *R.W.*, 1988-1989, p. 1094 et s. Voy. également B. HUBEAU, "Les baux de logements sociaux", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, 1998, p. V.2.1-5 et s.

¹⁷⁷ Voy. la "Déclaration d'intention" qui ouvre le bail-type institué par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 avril 1995 fixant le contrat type de location pour les habitations appartenant aux sociétés de location social agréées par la Société flamande du Logement ou à la Société flamande du Logement elle-même, *M.B.*, 22 juin 1995.

¹⁷⁸ J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*, 2002-2003, p. 271. Voy. également J.P. Gand, 24 juin 1985, *R.W.*, 1988-1989, p. 1093.

¹⁷⁹ Art. 17, al. 3, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et art. 17, al. 3, du bail-type établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001.

¹⁸⁰ Voy. notamment J.P. Couvin, 10 mars 1988, *J.L.M.B.*, 1989, p. 90.

¹⁸¹ Art. 1er, al. 2, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et art. 1er, al. 2, du bail-type établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001.

héritiers qui, eux, ne rentrent pas nécessairement dans les conditions d'octroi. "Le bail d'un logement de service public est un contrat strictement personnel", appuie le juge de paix de Grâce-Hollogne¹⁸². Il n'y a pas de "droit sur le contrat", confirme le magistrat dans une autre espèce. Le ménage subsistant ne saurait être "substitué de plein droit" au preneur, et peut encore moins prétendre "à un droit *ad rem* sur le logement concret"¹⁸³.

Pareillement, le bail-type en cours dans le parc public bruxellois déroge à la règle de la transmissibilité de la convention locative en prévoyant que "le contrat prend fin de plein droit en cas de décès du locataire survivant"¹⁸⁴, précisant que, dans ce cas, "le logement doit être libéré dans les trois mois au plus tard"¹⁸⁵.

62. À ce principe de l'intransmissibilité du bail social, divers aménagements ont cependant été apportés par la jurisprudence, en fonction toujours de cette mission de service public censée orienter l'action des sociétés de logement. Il est vrai que l'héritier en question habite parfois *lui aussi* dans le logement social, tout juste "déserté" par le conjoint survivant décédé. Certes, du fait du trépas, le bien risque de devenir subitement sur-dimensionné pour l'individu survivant. Or, cette situation est contraire à l'intérêt général et à la nécessité de gérer de manière rationnelle le stock de logements existants.

Astreindre toutefois le conjoint à quitter les lieux et à (re)commencer la procédure d'admission depuis le début peut s'avérer peu équitable, eu égard notamment à la longueur de la file d'attente (qui impose plusieurs années de patience aux demandeurs d'un logement social). Il serait ainsi "paradoxal et incohérent avec le service public du logement social" que "l'inadaptation, à quoi la société de logement doit remédier en mettant à la disposition un autre logement mieux proportionné, se transformât en une cause de caducité de la relation de service public, obligeant ceux qui sont mal logés à subir le préjudice grave et irréparable de l'expulsion"¹⁸⁶.

63. Si, pour le juge de paix d'Anderlecht cette fois, "le bail d'un logement social est en quelque sorte attribué *intuitu personae*, il est évident qu'il profite tant à lui-même (le locataire) qu'aux membres de sa famille; dès lors son décès

¹⁸² J.P. Grâce-Hollogne, 23 septembre 2003, *J.L.M.B.*, 2005, p. 797.

¹⁸³ J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16.

¹⁸⁴ Article 28, §2, du bail-type établi par l'annexe n°3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

¹⁸⁵ Article 28, §5, du bail-type établi par l'annexe n°3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

¹⁸⁶ J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16.

ne met pas fin au bail, du moins pas nécessairement"¹⁸⁷. Et le magistrat de pourfendre avec des mots passablement durs la société de logement qui entend procéder à l'expulsion de personnes âgées occupant le logement depuis vingt ans sans qu'aucun grief puisse leur être adressé. "Un peu d'humanité et de bonne volonté ne feraient pas de tort" aux dirigeants de ladite société, accusée d'être "à cheval sur les règlements". "Déraciner" deux seniors en mauvaise santé "ne serait certes pas compatible avec la raison sociale" de la société de logement. Les faire expulser dans ces conditions, et dans les 48 heures comme postulé, "serait inhumain et friserait l'abus de droit, si droit il y avait"¹⁸⁸.

64. Assurément excessive, dans sa formulation à tout le moins, cette dernière décision n'en est pas moins indicative d'une tendance prise par la jurisprudence de protéger, au décès du locataire, les personnes habitant dans le logement social, pourvu qu'elles y soient bien domiciliées (ce qui atteste de l'attache de l'intéressé au lieu)¹⁸⁹ et qu'elles aient "manifesté leur intérêt à la perpétuation de la mise à disposition du logement social", indique le juge de paix de Grâce-Hollogne. Car, à travers le décès du signataire du bail, "subsiste l'intérêt légitime du ménage au logement et son droit au logement social de service public, lequel n'est pas révoqué par la seule défaillance d'un locataire". Et, en tout état de cause, la décision de la société (censée agir en "bon administrateur") doit être "motivée" et "susceptible de contrôle"¹⁹⁰.

§5. Caractère contradictoire de la constatation des dégâts locatifs

65. Si, en droit commun du bail, une "constatation purement unilatérale émanant du bailleur ou d'un de ses mandataires ne constituera pas une preuve suffisante des dégradations", rien n'empêche toutefois, selon Magali Clavie, qu'elle puisse valoir comme "présomption qui, reliée à d'autres éléments, pourrait emporter la conviction du juge". Ainsi, "le bailleur qui doit prouver l'existence de la dégradation ou son ampleur est assujetti au régime de la preuve par toutes voies de droit et il est dès lors exclu que l'on écarte, *a priori*, certains types de preuves. On ne peut donc poser en principe absolu que des documents tels qu'un constat d'huissier, un rapport dressé par un expert

¹⁸⁷ J.P. Anderlecht, 30 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 120, note L. THOLOMÉ.

¹⁸⁸ J.P. Tubize, 27 octobre 1981, *J.J.P.*, 1982, p.171.

¹⁸⁹ Et pourvu naturellement que le bailleur ait été tenu au courant de l'occupation, *avant* le décès.

¹⁹⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16.

désigné unilatéralement, un état des lieux établi entre le bailleur et le locataire suivant, sont, de par leur caractère non contradictoire, dénués de toute force probante"¹⁹¹.

66. Or, entre autres déclinaisons, la mission de service public poursuivie par les sociétés de logement requiert impérativement de celles-ci qu'elles garantissent le caractère contradictoire (et suffisamment détaillé¹⁹²) de la constatation des dégâts locatifs. Une société avait ainsi, *après* l'état des lieux de sortie (dressé en présence des locataires), constaté unilatéralement l'apparition de certaines déficiences. En dépit du fait que les premiers intéressés n'ont pas été (ré)entendus sur ce point, les dégâts locatifs ont été imputés par le bailleur aux locataires sortants, sans autre forme de procès. Et pourtant, en tant qu'autorité administrative, la société de logement doit se conduire à l'égard de ses usagers "en respectant les règles du *fair play* et de l'objectivité", indique le juge de paix de Grâce-Hollogne. Lequel prend soin de rappeler ce qui devrait être une évidence : le bailleur social "ne peut être juge et partie".

67. Partant, le constat unilatéral opéré par le bailleur ne constitue pas, par soi, une preuve suffisante. Et ce, d'autant moins que les cités sociales, construites parfois à la hâte et à moindres frais, vieillissent mal la plupart du temps et sont rapidement sujettes à dégradation. De manière générale, dès lors, "il appartient à la société de garantir la contradiction dans l'administration de la preuve en requérant en temps utile du juge une mesure d'instruction, ce qui n'a pas été fait"¹⁹³.

§6. Cohabitation harmonieuse

68. Quoi qu'il en soit, les exigences inhérentes au service public du logement ne pèsent pas que sur le bailleur; elles conditionnent également, et de manière étroite, les droits et obligations du *locataire*. Celui-ci, en effet, ne vit pas seul dans sa cité sociale; le preneur est dès lors astreint à un minimum de cohabitation harmonieuse avec les autres résidents. Le comportement nuisible d'un des preneurs est susceptible d'avoir des répercussions sur la qualité de vie des autres. Certes, il s'agit là avant tout d'une obligation relevant du droit

¹⁹¹ M. CLAVIE "La restitution en fin de bail", *Le droit commun du bail*, sous la direction de G. Benoît, P. Jadoul *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p.258.

¹⁹² J.P. Grâce-Hollogne, 4 novembre 2005, *Échos log.*, 2006, n°2, p. 19.

¹⁹³ J.P. Grâce-Hollogne, 24 mars 2000, *Échos log.*, 2000, p. 162.

commun (éviter les troubles de voisinage), mais celle-ci est rendue plus acérée encore dans le secteur public de l'habitat (à Bruxelles à tout le moins¹⁹⁴) par le fait que les locataires sociaux partagent souvent un même espace physique, ce qui doit conduire à une prise en considération du voisinage direct plus appuyée qu'en logement individuel.

69. La société de logement elle-même est tenue d'assurer la jouissance paisible des lieux à tous les locataires, simultanément (lorsque ceux-ci, du moins, occupent un même immeuble¹⁹⁵), ce qui peut la conduire, pour le bien de la majorité, à devoir prendre des sanctions. N'est-elle pas tenue à une mission de service public vis-à-vis de *l'ensemble* de ses locataires¹⁹⁶ ? Partant, le bailleur social "doit instaurer tous les règlements possibles afin de prévenir des conflits entre preneurs", impose le juge de paix de Huy, pour qui au demeurant il est explicitement de l'objet social de la société bailleuse de "gérer raisonnablement un grand nombre de logements loués"¹⁹⁷.

"Le bailleur qui loue plusieurs appartements dans un même immeuble a l'obligation d'assurer à tous les preneurs la même jouissance paisible des lieux", appuie le juge de paix de Gand. "Lorsque, par leur comportement, certains preneurs empêchent cette jouissance paisible, la résiliation immédiate du bail à leurs torts doit être prononcée en application des art. 1719, 3° et 1134 C. civ."¹⁹⁸. De même, estime le juge de paix de Verviers, le bailleur est habilité à postuler l'expulsion du locataire du parc public "dès lors que son comportement sauvage et celui des siens dégradent l'immeuble et perturbent les colocataires"¹⁹⁹.

70. De toute façon, si le bailleur ne met pas fin au bail du locataire impétueux, ce sont ses voisins qui risqueront alors de postuler en justice la résiliation de leur propre contrat²⁰⁰, aux torts de cette société de logement

¹⁹⁴ Contrairement à la Wallonie par exemple, où elles sont même majoritaires, les habitations sociales *unifamiliales* sont plutôt l'exception en Région de Bruxelles-Capitale (voy. cependant les cités *Le Logis* ou *Floréal* — à Watermael-Boitsfort — notamment).

¹⁹⁵ Signalons cependant que les maisons unifamiliales représentent plus de la moitié (55%) du parc social global en Région wallonne (Société wallonne du logement, *Rapport sur l'application de la réglementation locative. Exercice 2001-2003*, p. 17).

¹⁹⁶ J.P. Schaerbeek, 15 mai 1992, *Échos log.*, 1992, p. 126, note. Voy. également J.P. Marchienne-au-Pont, 27 octobre 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 245.

¹⁹⁷ J.P. Huy, 5 février 1993, *J.J.P.*, 1993, p. 335, note.

¹⁹⁸ J.P. Gand, 23 mai 2006, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2006, p. 262, note. Voy. également J.P. Namur, 28 février 2003, *Échos log.*, 2003, p. 23.

¹⁹⁹ J.P. Verviers, 20 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1634.

²⁰⁰ Cette démarche déboucherait cependant, pour le locataire social certes quelque peu excédé par l'inconduite de son voisin, sur un rapatriement dans un parc privé deux fois plus cher en moyenne que l'habitat public, ce qui tend à relativiser le risque.

incapable d'assurer la jouissance paisible des lieux loués (au cas par exemple où le comportement litigieux aurait été expressément autorisé par le bailleur social²⁰¹). La mission de service public caractérisant les sociétés de logement est susceptible dans une certaine mesure d'entamer le principe suivant lequel le bailleur n'est nullement tenu de répondre d'un trouble de fait émanant d'un colocataire.

Quoi qu'il en soit, "tout locataire doit être conscient qu'il doit agir en respectant les obligations du bail, en respectant la tranquillité et la dignité des personnes qui vivent autour de lui dans les logements collectifs, en respectant finalement sa propre dignité", observe à cet effet le juge de paix de Grâce-Hollogne. Il est vrai que le preneur "peut mettre en danger le service public dont lui, sa famille et les gens qui l'entourent profitent; il ne peut dégrader la qualité du service public par son insouciance ou sa négligence, moins encore par méchanceté". Dès lors, la société de logement "a pour devoir de traiter de manière égale les usagers du service public qu'elle gère" et de s'efforcer "de prévenir ou concilier d'éventuels conflits entre les locataires"²⁰².

71. Si on attribue cependant une telle responsabilité à la société de logement, il faudrait en bonne logique lui donner les moyens correspondants. Or, comme le reconnaît la jurisprudence, le bailleur social n'a, sur la vie de ses locataires, "aucun pouvoir disciplinaire ni de police administrative"²⁰³, ce qui est heureux du reste. Et son pouvoir de dissuasion à l'égard du locataire récalcitrant est d'autant plus écorné que la Cour constitutionnelle²⁰⁴ vient de rappeler l'illégalité des conditions résolutoires expresses (qui autorisent le bailleur à mettre un terme au contrat dans une série de cas déterminés sans devoir en référer préalablement à un juge), ce qui est heureux à nouveau, au demeurant. Enfin, ainsi qu'on l'a vu, ni la Société wallonne du Logement (ou la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale), ni la société de logement n'a, selon le bail-type, qualité pour "arbitrer les litiges entre voisins"²⁰⁵. La question, on le voit, est extrêmement délicate.

72. En finale, une mise en garde s'impose. C'est qu'il ne faut pas donner

²⁰¹ Voy. Ch. E. de FRÉSART, "Droits et obligations du bailleur", *Le droit commun du bail*, sous la direction de G. Benoît, P. Jadoul *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 159 et 167.

²⁰² J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

²⁰³ J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

²⁰⁴ Cour constitutionnelle, 10 juillet 2008, n°101/2008.

²⁰⁵ Art. 24 du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et art. 24 du bail-type établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001. On a vu cependant qu'une *autre* interprétation de cette disposition était possible, voire plausible (n°xx).

instantanément crédit à n'importe quelle plainte d'un locataire à l'encontre de l'un ses voisins (jugé indésirable). En cette matière, le règlement de compte n'est jamais bien loin en effet. Ce qui n'est peut-être qu'une rumeur doit impérativement être soumis à l'épreuve des faits pour, le cas échéant, se dégonfler de soi-même. Le comportement du locataire devra toujours être jugé sur pièces plutôt que reposer sur des jugements *a priori*.

La jurisprudence, d'ailleurs, est unanime sur ce point. Ainsi, le congé donné par le bailleur pour comportement nocif du locataire doit se baser sur des faits avérés et ne pas entrer en contradiction avec les "objectifs publics et sociaux des sociétés de logements sociaux", à défaut de quoi il constitue un "abus de droit", avertit le juge de paix de Ciney²⁰⁶. Si elle ne s'adosse pas sur des preuves tangibles, l'éventuelle résiliation du bail constituerait également un "abus de droit", enchérit le juge de paix d'Anvers, "étant donné que le trouble invoqué n'est pas établi et que la locataire n'a pu réagir aux plaintes anonymes"²⁰⁷. "Des affirmations anonymes, invérifiables et éventuellement malveillantes ne peuvent jamais constituer un motif de résiliation d'un bail social", prévient également le juge de paix d'Anvers dans une autre espèce²⁰⁸. "L'allusion à des rumeurs n'est pas un commencement de preuve admissible en matière de fraude du locataire", embraie le juge de paix de Roulers (avec pour résultat subséquent que le bailleur a été empêché, au nom de l'article 22 de la Constitution protégeant la vie privée et familiale, de pénétrer dans le domicile du locataire en l'absence de l'intéressé)²⁰⁹. Enfin, "des plaintes émanant de colocataires, isolés ou coalisés, mais sans précision suffisante de sorte que le locataire n'est pas en mesure de s'en défendre, sont dépourvues de toute valeur probante", ponctue le juge de paix de Grâce-Hollogne²¹⁰.

§7. Animaux domestiques

73. Dans la ligne des développements précédents, une autre réflexion s'impose. Si le locataire ne peut, suivant le Code flamand du logement par exemple, causer aucune "nuisance exagérée" aux voisins ni perturber les alentours immédiats²¹¹, se pose alors la question de la détention d'animaux

²⁰⁶ J.P. Ciney, 9 novembre 1988, *R.R.D.*, 1989, p. 322.

²⁰⁷ J.P. Anvers, 30 août 2005, *J.J.P.*, 2006, p. 315. Sur la question, voy. A. HANSELAER, "Anonieme klachten: geen grond voor opzegging", *J.J.P.*, 2006, p. 317 et s.

²⁰⁸ J.P. Anvers, 3 mai 2005, *Huur*, 2005, p. 226.

²⁰⁹ J.P. Roulers, 12 mai 2005, *Huur*, 2005, p. 151.

²¹⁰ J.P. Grâce-Hollogne, 29 novembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1810. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

²¹¹ Art. 92, §3, al. 1er, 9°, du Code flamand du logement.

domestiques. Comme dans le secteur privé de l'habitat²¹², celle-ci peut très bien faire l'objet d'une réglementation par le bailleur social, soucieux de préserver une cohabitation un tant soit peu équilibrée entre les résidents d'une même cité sociale. Le juge de paix de Huy, en tout cas, est allé jusqu'à admettre la prohibition pure et simple²¹³. Certes, on peut considérer qu'il y aurait, là, atteinte dans une certaine mesure à la vie privée du preneur (peut-être habitué à côtoyer chien(s) et chat(s) dans son appartement), mais en sens inverse, force est de constater que ce droit s'exerce trop souvent "au détriment d'autres" selon le magistrat.

Soulignons encore qu'au sein du parc public à Bruxelles, seuls les "animaux perturbateurs et/ou dangereux" sont interdits dans le logement²¹⁴, comme on l'a vu. Partant, le "trouble anormal de voisinage" qui serait lié "aux bruits ou odeurs animales" autorise la SISF à entreprendre "toutes les démarches" en vue de "faire enlever" les bêtes, "y compris toute action judiciaire"²¹⁵.

74. Quoi qu'il en soit, il a déjà été utilement plaidé qu'une interdiction absolue en la matière serait bien contraire au droit à l'intégrité de la vie privée et familiale. "La simple possession d'animaux domestiques, sans nuisances particulières, en contrariété avec une clause d'interdiction figurant dans le bail, ne suffit pas à établir une faute contractuelle", observe en ce sens le tribunal civil de Bruxelles. "Pareille clause peut être considérée comme portant atteinte, dans l'état actuel des conceptions et habitudes sociales, au droit à l'intégrité de la vie privée, de la vie familiale et du domicile que consacre la disposition directement applicable de l'article 8.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme"²¹⁶. Toutefois, l'éventuelle autorisation du bailleur en cette matière ne peut en aucune manière aboutir à porter atteinte aux droits concurrents des tiers (sécurité, salubrité, tranquillité). La jurisprudence, en tout état de cause, est loin d'être unanime²¹⁷.

75. En ce qui concerne maintenant la sanction, l'inexécution de cette

²¹² Cf. N. PUISSANT, *Manuel permanent des baux à loyer et commerciaux*, Gand, Story publishers, 2007, p. B-IV-1-2.

²¹³ J.P. Huy, 5 février 1993, *J.J.P.*, 1993, p. 335, note.

²¹⁴ Art. 12, §,2 du bail-type établi par l'annexe n°3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

²¹⁵ Fr. DEGIVES *et al.*, *Mémento du logement en Région de Bruxelles-Capitale 2007-2008*, Bruxelles, Kluwer, 2007, p. 74.

²¹⁶ Civ. Bruxelles, 7 avril 2006, *J.J.P.*, 2007, p.177.

²¹⁷ Voy. notamment J.P. Couvin, 14 juin 2001, *J.J.P.*, 2003, p.95 ainsi que J.P. Namur, 20 mars 1990, *J.J.P.*, 1990, p. 150.

clause "justifie la résolution du bail" aux torts du preneur, soutient le juge de paix de Huy. "La garde d'un animal domestique dans un logement social en contradiction avec une interdiction contractuelle est une raison insuffisante pour justifier la résolution du contrat de bail", rétorque le tribunal civil de Termonde²¹⁸.

Toutefois, si elle est formulée de manière "immédiate", cette demande de résolution constitue alors un "abus de droit"²¹⁹. En lieu et place, le magistrat accordera plutôt un délai de grâce au preneur.

§8. Mutation

76. Composant avec une liste d'inscription forte de 30.000 ménages demandeurs environ (que ce soit à Bruxelles ou en Wallonie) pour des stocks de logements gros respectivement de 38.000 et de 103.000 unités, le parc public est largement saturé. Et c'est pour les familles nombreuses que la patience est le plus rudement mise à épreuve, avec des délais d'attente qui peuvent atteindre la dizaine d'années.

77. Partant, l'une des facettes de la mission de service public assignée aux sociétés de logement consiste à gérer au mieux le parc existant, en allouant par exemple les grands logements aux familles nombreuses prioritairement. Dès lors, pour les locataires actuels qui, suite au départ des enfants par exemple, se retrouvent dans un bien sur-dimensionné, un processus de mutation (du logement inadapté vers une autre habitation sociale, proportionnée celle-là) doit s'appliquer²²⁰. Tel est l'avis en tout cas du tribunal civil de Charleroi, pour qui l'objet social des sociétés est de "fournir un maximum de logements adaptés en capacité" tandis que leur mission de service public consiste à "répondre aux besoins des familles nombreuses".

Certes, ce déménagement forcé (toujours au sein du parc public) se fera fatalement "au détriment de l'intérêt particulier de l'un ou l'autre locataire" et cette décision peut être "constitutive de désagréments", mais ceux-ci ne sont pas "à ce point insupportables" qu'ils invalident la procédure de mutation. Il s'agissait, en l'espèce, d'une dame qui occupait, seule, un logement de quatre

²¹⁸ Civ. Termonde, 20 février 1989, *R.W.*, 1990-1991, p. 616.

²¹⁹ J.P. Huy, 5 février 1993, *J.J.P.*, 1993, p. 335, note.

²²⁰ L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 a modifié le mécanisme de la mutation. Désormais a lieu, en effet, une vérification triennale de la composition familiale pouvant déboucher sur une résiliation du contrat, sans que le bailleur soit au préalable tenu de fournir un autre logement au sein du parc public. Ce qui n'empêche pas la société de logement, au cas où un logement proportionné se libérerait, de le proposer au locataire, un refus de la part de ce dernier entraînant résiliation du bail, à tout moment alors (et ici il ne s'agit plus d'une faculté dans le chef du bailleur mais d'une véritable *obligation*). Voy. *supra* n°xx.

chambres depuis plus de huit ans²²¹.

78. Un réquisit doit cependant, à ce stade, être posé. Le locataire, aussi sur-dimensionné soit devenu son habitat social, n'a pas à souffrir en théorie du manque de logements adaptés au sein du parc public. Certes, la nouvelle réglementation wallonne autorise à mettre fin à un contrat afférent à un bien devenu non proportionné, sans qu'il y ait obligation dans le chef du bailleur de proposer un bien plus adapté²²². Eu égard cependant aux difficultés sociales du preneur, celles-là mêmes qui ont justifié son entrée dans le parc public, il convient, dans la mesure du possible, de surseoir au déguerpissement du ménage d'un logement devenu trop grand (ou trop petit) tant qu'un point de chute n'aura pas été trouvé ailleurs dans le secteur du logement social. Et ce, d'autant plus que ce sont les circonstances normales de la vie, sur lesquelles le locataire n'a guère de prise, qui font que le bien devient non proportionné (naissances, décès, départ des enfants, etc.)²²³.

Il serait dès lors "paradoxal et incohérent avec le service public du logement social que l'inadaptation, à quoi la société de logement doit remédier en mettant à la disposition un autre logement mieux proportionné, se transformât en une cause de caducité de la relation de service public, obligeant ceux qui sont mal logés à subir le préjudice grave et irréparable de l'expulsion"²²⁴.

§9. Dissolution du bail

79. En ce qui concerne justement la dissolution du bail de manière générale, signalons que le renon ne saurait en aucune manière être automatique, quand bien même le manquement à la convention serait patent et avéré. Au-delà de l'inexécution contractuelle particulière, la société doit avoir un "intérêt raisonnable au renon", estime le juge de paix de Charleroi²²⁵.

Du reste, priver les locataires de leur logement social "est une décision d'exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses, justifiées en fait, tenant notamment à un comportement personnel lourdement fautif dont l'imputabilité s'apprécie en fonction des facultés concrètes du

²²¹ Civ. Charleroi, 2 mars 2004, RG 99/44, inéd.

²²² Art. 18, §1er, 2ème tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

²²³ Voy. sur la question B. HUBEAU, "Vrijwillige en gedwongen mutaties van sociale huurders naar een aangepaste woning", note sous J.P. Messancy, 19 janvier 1994, *J.J.P.*, 1994, p. 338.

²²⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16. Cette décision a cependant été prise avant la réforme du 6 septembre 2007.

²²⁵ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

locataire", prévient le juge de paix de Grâce-Hollogne, comme on l'a vu. "Il s'agit d'une décision de dernier recours, quand il est démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès"²²⁶. Et, pour le Conseil d'État pareillement, le fait de perdre de "perdre le logement" social en cas d'exécution "immédiate" de la résolution du bail constitue un "risque de préjudice grave et difficilement réparable", lequel a justifié en l'espèce la suspension de l'acte incriminé²²⁷.

80. Le locataire ne saurait donc connaître nécessairement l'expulsion à la première inexécution contractuelle. Et ce, d'autant moins que la Cour constitutionnelle, rappelons-le, vient d'invalidier officiellement en matière de bail social le principe de la condition résolutoire expresse (entraînant dissolution automatique et extrajudiciaire du contrat)²²⁸. Dans le logement social davantage encore qu'ailleurs, la gravité de l'éventuelle faute du preneur doit se mesurer à l'aune à la fois des éventuels manquements dans le chef de l'autre partie et des conséquences qu'une résiliation du bail pourrait engendrer. Ainsi l'intérêt au renon doit-il être "mis en balance avec le préjudice que le locataire est susceptible de subir", avertit le juge de paix de Charleroi. Et, de toute façon, le magistrat dispose toujours de la possibilité de "vérifier" les motivations "formelle et matérielle" de la société de logement qui postule la résiliation du bail social, "en ayant toujours à l'esprit la finalité du service public"²²⁹.

81. Concernant, plus spécifiquement, la résolution du bail *pour arriérés de loyers*, la jurisprudence a eu l'occasion à de nombreuses reprises de rappeler les sociétés de logement à leurs obligations de service public. La maigreur de la dette, par exemple, semble constituer un repoussoir pour le magistrat invité par le bailleur social à prononcer la résolution du contrat. Ainsi le juge de paix de Tournai a-t-il jugé "abusif" dans le chef d'une société de logement social de se prévaloir, à l'appui de sa demande de résiliation, de manquements contractuels "bénins" (deux mois d'arriérés de loyer), lesquels par surcroît "trouvent leur cause dans la situation financière modeste des locataires"²³⁰. Considéré par ailleurs comme "modeste" par le juge de paix de Grâce-Hollogne, un arriéré de loyer s'élevant à 28.000 francs belges de l'époque (+/- 700 euros) n'a, en 2001,

²²⁶ J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271.

²²⁷ C.E., 16 juillet 2004, n° 133.979, *Échos log.*, 2004, p. 212.

²²⁸ Cour constitutionnelle, 10 juillet 2008, n°101/2008. Cf. N. BERNARD, "L'arrêt *Wooncode* de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008 : quand l'arbre (linguistique) cache la forêt", *J.T.*, 2008, p. 689 et s.

²²⁹ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

²³⁰ J.P. Tournai, 9 février 1999, *Act. jur. baux*, 2000, p. 78, note.

pas pu justifier la rupture de la relation locative²³¹. On le voit, la médiocrité de l'impayé paraît jouer un effet dissuasif auprès du magistrat quant aux éventuelles velléités du bailleur social de mettre fin au contrat.

82. Mais cette position compassionnelle, en quelque sorte, ne constitue en rien pour autant une garantie contre l'expulsion (et, partant, une invitation au laxisme). Dans cette dernière espèce, interdiction a été faite parallèlement au preneur de "rester inerte" et de laisser enfler encore l'impayé; il ne s'agit donc là que d'un "dernier répit" avant l'expulsion qui, alors, risquera d'être inéluctable²³².

83. Et quand, en bout de course, il y a bien résiliation du bail social, là aussi, les exigences liées l'intérêt général exercent une influence. Par exemple, elles interdisent à la société de logement de briguer des dommages et intérêts excessifs. Certes, le vide locatif résultant d'une résiliation du contrat aux torts du preneur pourra "jouer" dans le calcul de l'indemnisation. Au regard toutefois de la longueur de la liste d'attente, il ne devrait pas être trop difficile pour la société de logement de trouver dans les plus brefs délais un nouveau candidat intéressé. Le préjudice pécuniaire subi par le bailleur s'en trouvera fortement circonscrit. Ainsi, la perte de loyer résultant de la résiliation a été estimée "en équité" à un mois de loyer seulement par le tribunal civil de Gand, étant donné que les sociétés de logement social peuvent "relouer immédiatement les habitations libérées, après réalisation d'éventuels travaux de rafraîchissement"²³³.

84. Il ne convient pas, en résumé, de conclure des éléments qui précèdent que la résiliation est impossible dans le parc public; simplement doit-elle être conforme, dans le cas d'espèce, à l'objet social de la société de logement. "La finalité sociale des sociétés de logement de service public, qui est de concourir à ce que les plus démunis mènent une vie conforme à la dignité humaine en disposant d'un logement décent conformément au souhait de l'article 23 de la Constitution, commande que le recours aux sanctions contractuelles ayant pour effet la privation du logement ne soit envisagé qu'en parfaite connaissance de cause et en dernière analyse", estime le juge de paix de Grâce-Hollogne²³⁴. "Lequel, dans une autre espèce, concède : "Force est de constater que dans le cas présent, la résolution du bail dans les délais les plus brefs est la seule

²³¹ J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16.

²³² J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log*, 2005, n°5, p. 16.

²³³ J.P. Gand, 23 mai 2006, *T.G.R. - T.W.V.R.*, 2006, p. 262, note.

²³⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637.

solution adéquate, tant dans l'intérêt général du service public du logement que dans l'intérêt du locataire lui-même"²³⁵. Pareillement, la demande en résiliation d'un bail concernant un logement social, introduite par la société agréée, n'est pas contraire à son objet social pourvu, estime le juge de paix de Marchiennes-au-pont, qu'elle "témoigne de son souci de gérer adéquatement un ensemble d'habitations sociales"²³⁶. Enfin, l'éventuel congé donné au preneur (pour défaut d'entretien de l'habitation sociale en l'espèce) doit être "motivé" et "fondé sur un motif conforme" à cette "fonction d'intérêt général", observe le juge de paix de Charleroi²³⁷. Et, comme on l'a vu, la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger, concernant une expulsion dans un logement public en Angleterre, que "toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question" (arrêt *McCann c. Royaume-Uni*)²³⁸.

85. Une nuance, mais elle est capitale, s'impose ici, en guise de contrepoint. Dans leurs velléités à mettre un terme au bail à la première inobservance du contrat (par le preneur), les sociétés de logement ne sont pas nécessairement, par soi, à blâmer. La plupart du temps, en effet, elles ne font qu'appliquer la réglementation, prescrit légal truffé de pareilles conditions résolutoires expresses.

§10. La rapidité de l'introduction de l'instance

86. Une autre réflexion, intimement liée à la dernière, se profile dans la foulée. Sur le plan procédural, les contraintes du service public empêchent la société de logement de recourir trop rapidement à l'arme judiciaire pour recouvrer les impayés de loyer. Certes, le défaut de paiement — dans le mois — du loyer autorise le bailleur social, à défaut d'une cession de salaire signifiée par acte séparé, à appliquer à la somme due une augmentation de 10%, majorée des intérêts légaux, dicte le bail-type flamand²³⁹. La jurisprudence, toutefois, n'applique pas toujours le prescrit à la lettre en cette matière. En

²³⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 19 septembre 2006, *Échos log.*, 2007, n°4, p. 27.

²³⁶ J.P. Marchienne-au-Pont, 27 octobre 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 245.

²³⁷ J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310.

²³⁸ Voy., sur cet important arrêt, N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement", note sous Cour eur. D.H., 13 mai 2008, *McCann c. Royaume-Uni*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009 (à paraître).

²³⁹ Art. 7, al. 2, du bail-type établi par l'annexe n°1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 et art. 7 du bail-type institué par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 avril 1995.

agissant avec une célérité exagérée pour recouvrer sa créance, la société de logement "aggrave en effet la situation du locataire" et cause à ce dernier un "préjudice" qui, avertit le juge de paix de Roulers, peut être déclaré "excessif"²⁴⁰. En l'espèce, le preneur n'accusait que... 5 jours de retard. Il est vrai que, en droit commun du bail, des principes comme l'abus de droit ou l'absence de péril en la demeure pourraient également être invoqués pour tenter de repousser ce genre de requête.

87. Dans la ligne, signalons qu'à une certaine époque, certaines sociétés bruxelloises de logement social n'hésitaient pas à recourir aux services de sociétés privées de recouvrement de créances²⁴¹ afin de résorber plus hâtivement les situations d'impayés. À la suite d'abus constatés ça et là, la SLRB a envoyé en 2000 aux 33 SISF de la capitale deux circulaires relatives aux expulsions et stipulant expressément que "le recours à des sociétés privées de recouvrement de créances pour les locataires occupant encore leur logement n'est désormais plus autorisé"²⁴².

§11. La détermination du loyer initial

88. Plus en amont, dans la détermination même du loyer, la société de logement est également astreinte au respect de certaines exigences liées au service public qu'elle assume. La question, toutefois, est complexe. Ainsi, le bailleur social qui se tromperait dans le calcul du prix de location est évidemment fondé à opérer le redressement voulu, mais est-il également autorisé à lui conférer une rétroactivité ?

D'un côté, il n'a qu'à s'en prendre à lui-même, en quelque sorte, et n'est pas admis à reporter sur le locataire le coût de son erreur. Celle-ci impliquerait en effet pour le preneur de déboursier pour le passé des sommes qu'il n'a nullement prévues à son budget, ce qui risquerait de mettre en péril son équilibre financier (déjà plus ou moins précaire s'agissant d'un locataire social). Le principe de la légitime confiance (que le preneur doit pouvoir nourrir à l'égard de son bailleur) s'en trouverait par ailleurs malmené d'autant. Les attentes légitimes que ce dernier a fait naître chez son cocontractant ne sauraient être ainsi déçues.

D'un autre côté, cependant, force est de constater que cette non rétroactivité n'est en rien garantie par la réglementation.

²⁴⁰ J.P. Roulers, 17 mars 2005, *J.J.P.*, 2006, p. 312.

²⁴¹ Eurofides, Krebs, ...

²⁴² Circulaires AB 230 et AB 231.

En tout état de cause, au contentieux de l'exécution, il est probable que le juge accorde de substantiels termes et délais au locataire.

89. Le preneur, explique pour sa part le juge de paix de Louvain, doit pouvoir développer une "confiance légitime" vis-à-vis de son bailleur, bailleur public qui plus est, "spécialisé" de surcroît et, enfin, "agréé" par une instance supérieure (la Société flamande du Logement en l'espèce)²⁴³. Tenue par ailleurs de "travailler en vue de la sauvegarde de l'intérêt général ou social", la société de logement contreviendrait aux "principes généraux de bonne administration" qui sont les siens si elle devait "revenir" sur le calcul du loyer deux ans plus tard.

SECTION 4. ZOOM AVANT SUR LES EXPULSIONS ET LE RELOGEMENT

§1er. La prévention des expulsions

90. Suivant une certaine jurisprudence²⁴⁴, la loi d'humanisation des expulsions²⁴⁵ ne trouverait pas à s'appliquer au parc immobilier public. Cette jurisprudence, isolée au demeurant, est critiquable à notre estime²⁴⁶; le logement social n'est-il pas soumis en effet au régime général en matière de bail pour tout ce qui n'est pas expressément pris en charge par les réglementations régionales²⁴⁷ ? Et la circonstance que le patrimoine public

²⁴³ J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*, 2002-2003, p. 271.

²⁴⁴ Cf. J.P. Lierre, 25 mai 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 908 et *Échos log.*, 2000, p. 164.

²⁴⁵ Loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, *M.B.*, 1er janvier 1999. Cette loi introduit au sein du Code judiciaire les articles 1344ter et suivants. Sur cette législation, voy. notamment V. TOLLENAERE, "La prescription et la procédure en matière de bail", *Le droit commun du bail*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 656 et s., H. BOULARBAH et V. PIRE, "Les aspects procéduraux", *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 488 et s., B. LOUVEAUX, "La loi relative à l'expulsion du locataire", *Act. jur. baux*, 1999/1, p. 9, L. THOLOMÉ, "Vers une réforme de la loi sur l'humanisation des expulsions : un emplâtre sur une jambe de bois ?", *Échos log.*, 2001, p. 94 et s., O. MORENO, "La loi sur l'humanisation des expulsions. État du droit et de son évolution", *Journ. proc.*, n° 431, février 2002, p. 14 et s., N. BERNARD, "Expulsions de logement, dignité humaine et article 23 de la Constitution", *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 38 et s. ainsi que L. THOLOMÉ, "Faut-il humaniser la procédure d'expulsion ?", *Échos log.*, 1998, p. 149.

²⁴⁶ Dans le même sens que nous : H. BOULARBAH et V. PIRE, "Les aspects procéduraux", *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 495.

²⁴⁷ "Le droit commun s'applique à tout ce qui n'est pas réglé par le régime de location sociale ou [par] ses arrêtés d'exécution", confirme de manière explicite, en son article 26, le bail type instauré dans le secteur du logement social par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 avril

serait *déjà* régi, le cas échéant, par des mesures administratives particulières et locales destinées à prévenir les expulsions n'affranchit en rien les sociétés de logement social du respect des règles générales — civiles et judiciaires — en la matière, toujours sous la réserve d'une dérogation explicite (*quod non* dans le cas d'espèce).

Par cette législation, quoi qu'il en soit, trois mesures sont désormais imposées pour tenter une humanisation toute relative de l'expulsion d'un locataire : l'information préalable du CPAS, le respect d'un délai d'un mois entre la signification du jugement prononçant l'expulsion et la mise en œuvre matérielle de cette dernière et l'enlèvement/conservation par l'administration communale des biens du locataire expulsé.

91. De son côté, la Région de Bruxelles-Capitale a adopté à l'automne 2000 une circulaire ministérielle imposant un "moratoire hivernal" aux différentes sociétés de logement social leur interdisant de procéder à des expulsions entre le 1er décembre et le 28 février²⁴⁸.

Quelle est la portée exacte de cette circulaire, instrument juridique aux contours mal assurés s'il en est ? "Elle n'a pas pour but de limiter le pouvoir d'appréciation des juges de paix ni d'empêcher les sociétés immobilières de service public d'ester en justice", explique le Ministre du Logement de l'époque. "Son objectif est tout simplement d'encadrer l'exécution des jugements d'expulsion, d'éviter toute expulsion «sèche», de garantir aux locataires de logements sociaux que de réelles tentatives de médiation, d'accompagnement social, seront effectuées avant qu'une société de logement social ne procède à une expulsion"²⁴⁹. Toujours est-il que la circulaire semble bien avoir été suivie d'effet. À ce jour, en effet, très peu de décisions d'expulsion ont dû être annulées par la tutelle.

En 2007, en tout cas, 162 avis d'expulsion ont été adressés dans l'habitat social bruxellois (15 SISF concernées), pour 26 expulsions "physiques" (c'est-à-dire que le locataire demeurait toujours dans les lieux loués au moment de l'éviction matérielle)²⁵⁰.

1995 par exemple, suivi en cela par son successeur, le bail type institué par l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 ("Le droit commun s'applique à toute question non régie par le Code flamand du Logement, l'arrêté sur la location sociale ou ses arrêtés d'exécution", art. 39).

²⁴⁸ Circulaire prise le 16 octobre 2000 par le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale de l'époque et adressée aux différentes sociétés immobilières de service public.

²⁴⁹ A. HUTCHINSON, "Le moratoire hivernal dans le parc social bruxellois", *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 39 et s.

²⁵⁰ *Rapport annuel 2007* de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 34.

92. Quoi qu'il en soit, ce souci de faire coïncider les conditions locatives privées et sociales en matière d'expulsion rejoint une préoccupation de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle a récusé, dans son arrêt *Larkos c. Chypre*, les discriminations sur ce point qui ne s'appuieraient pas sur une "justification spécifique" (même si, en l'espèce, il s'agissait là d'aligner la situation des locataires sociaux sur celles des preneurs dans le parc privé)²⁵¹.

93. Soulignons, enfin, que la simple *menace* de l'expulsion, lorsqu'une procédure d'éviction est pendante, suffit, selon la Cour européenne des droits de l'homme toujours dans son arrêt *Larkos c. Chypre*, à constituer une méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne garantissant le droit au domicile²⁵².

§2. Vers une obligation de relogement ?

94. Chargé d'offrir un logement décent aux individus en position de vulnérabilité socio-économique, le bailleur social est-il pareillement tenu de veiller à ce que le locataire qu'il aurait expulsé ne se retrouve pas sur le trottoir, sans point de chute ? Pèse-t-il, en d'autres termes, une obligation de relogement sur les épaules de la société bailleusesse ? La question est délicate assurément, tant les dégâts sociaux et humains causés par une expulsion qui ne serait pas agrémentée d'une solution de relogement sont souvent irréparables. En sens inverse, l'absence d'une telle solution de relogement dissuade souvent les autorités d'intervenir en matière de salubrité, préférant encore maintenir les habitants dans un logement déclassé et dangereux plutôt que les mettre à la rue. Ce n'est pas pour rien d'ailleurs que l'expulsion du logement constitue pour le Conseil d'État un risque de "préjudice grave et difficilement réparable" qui justifie la suspension d'une décision de fermeture du bien ou la résiliation d'un bail²⁵³.

Dans le domaine de l'habitat social, en tout cas, la question du relogement semble particulièrement délicate. S'il a lieu toujours au sein du parc public, en effet, le relogement semble difficilement conciliable avec les principes d'égalité de traitement et les règles objectives de priorité gouvernant l'octroi des

²⁵¹ Cour eur. D.H., arrêt *Larkos c. Chypre* du 18 février 1999, *Rec.*, 1999-I, p. 531, §31.

²⁵² Cour eur. D.H., arrêt *Larkos c. Chypre* du 18 février 1999, *Rec.*, 1999-I, p. 531, §28. "Même si le requérant n'a pas, à ce jour, été expulsé de son logement, il n'en reste pas moins que la loi de 1983 sur le contrôle des loyers a effectivement été appliquée à son détriment puisque lui et sa famille vivent sous la menace d'une expulsion depuis le début de la procédure d'éviction".

²⁵³ Voy. notamment C.E. (réf.), 16 juillet 2004, n°133.979, *Échos log.*, 2005, p. 212 et s.

habitations.

95. De manière générale, plusieurs plaideurs ont demandé ces dernières années — et obtenu — du juge, dans le cadre du bail de résidence principale la plupart du temps, qu'il sursoie à autoriser l'expulsion, au nom essentiellement du droit constitutionnel au logement (inscrit à l'article 23 de notre charte fondamentale). Plusieurs de ces décisions de justice ont eu à traiter de la question spécifique du relogement. Ainsi, le président du tribunal civil de Namur a décidé que "l'expulsion [par le Bourgmestre, sur base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît *les devoirs de l'autorité publique* à cet égard"²⁵⁴. Par ailleurs, dans le logement public (non social) cette fois, le tribunal civil de Bruxelles a opposé son refus à une demande d'expulsion (pour occupation sans titre ni droit de locaux appartenant à un CPAS) en l'absence d'une solution alternative de relogement proposée par ledit CPAS²⁵⁵. Enfin, toujours dans le parc public non social (la régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale en l'espèce), le juge de paix d'Uccle a décidé de s'abstenir de procéder à l'expulsion tant qu'une solution de relogement n'aura pas été trouvée par la régie régionale. Et ce, en dépit du fait que le bail était bien arrivé à échéance (depuis deux ans déjà) et que, par là même, l'occupant se maintiendrait dans les lieux sans titre ni droit²⁵⁶. On le voit, une occupation dite sans titre ni droit n'en est pas moins digne, dans certaines hypothèses, de considération juridique²⁵⁷.

96. Par ailleurs, lorsque le bourgmestre ferme un logement pour cause d'insalubrité²⁵⁸, il doit s'être enquis au préalable des solutions de relogement des intéressés, indique la jurisprudence du Conseil d'État²⁵⁹. Le bourgmestre réservera ainsi l'exécution de sa décision d'expulsion jusqu'à l'obtention de certaines assurances quant aux possibilités concrètes de relogement des expulsés dans une habitation *saine et accessible financièrement*. Ainsi, la

²⁵⁴ Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS.

²⁵⁵ Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ.

²⁵⁶ J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

²⁵⁷ Voy. sur ce thème N. BERNARD, "Squat : sans titre mais pas sans droit", *Bruxelles en mouvements* (revue d'Inter-environnement Bruxelles), n°181, 15 février 2007, p. 1 et s.

²⁵⁸ Et ce, que ce soit sur la base de ses pouvoirs de police administrative spéciale (en exécution d'un code régional du logement par exemple) ou même générale (pouvoirs tirés alors directement de la nouvelle loi communale).

²⁵⁹ Voy. N. BERNARD, "Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité", *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 94 et s.

section du contentieux administratif du Conseil d'État a, dans plusieurs décisions récentes, jugé l'expulsion — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable au cas où l'éviction ne s'accompagnerait pas d'un relogement²⁶⁰. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux²⁶¹. Dans ces décisions, la situation précaire des locataires et leur impossibilité subséquente de retrouver un logement décent à un tarif raisonnable a joué un rôle important, sans être exclusif²⁶².

En somme, "l'évacuation de l'habitation insalubre n'est plus un objectif en soi mais tout simplement un moyen pour arriver à reloger les personnes évacuées de taudis dans des habitations salubres", observe le Conseil d'État²⁶³. "Avant d'ordonner l'évacuation d'un logement insalubre, le bourgmestre doit tenir compte non seulement de l'état du logement qu'il estime devenu inhabitable mais aussi de la situation de ses habitants et de leurs possibilités de trouver un logement salubre et adéquat", enchérissent Michel Quintin et Benoît Jadot²⁶⁴. Et si elle ne peut assurer elle-même le relogement, la commune doit, au minimum, laisser un laps de temps suffisant aux habitants évincés pour trouver une nouvelle habitation, sauf urgence²⁶⁵.

²⁶⁰ Voy. C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN, C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69, C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ, C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.

²⁶¹ "Le droit à un logement décent est garanti par l'article 23 de la Constitution [...] Il ne ressort d'aucun élément transmis au Conseil d'État que [le bourgmestre et la commune de Frameries] se soient souciés, avant de prendre la mesure litigieuse, d'aider les occupantes à retrouver un logement, ni même qu'ils se seraient souciés des possibilités concrètes que celles-ci avaient de retrouver un logement décent en remplacement de ce qu'ils considèrent comme un taudis" (arrêt *Leroy et Postiau*). "L'exécution des arrêtés attaqués implique que ces personnes se retrouvent à la rue du jour au lendemain, sans que le Bourgmestre n'ait pris une quelconque mesure pour les reloger" (arrêt *Kocyigit*). "L'exécution immédiate de l'acte critiqué risque de priver [la partie requérante] du droit d'habiter son logement [...] Elle risque de se retrouver à la rue, [le bourgmestre de la commune de Wavre] n'ayant même prévu aucune mesure de relogement". (arrêt *Jadoul*).

²⁶² "De surcroît, les requérantes signalent disposer de ressources modestes et affirment, sans être contredites, ne pas avoir les moyens nécessaires pour, à la fois, faire face aux frais de relogement et avancer les fonds requis pour procéder à des travaux d'assainissement" (arrêt *Leroy et Postiau*). "L'immeuble est occupé par des personnes dont la situation est précaire. Les locataires de l'immeuble disposent non seulement de faibles revenus, mais sont également tous de nationalité étrangère et n'ont pas de titre de séjour définitif. Ces personnes sont généralement impopulaires auprès des propriétaires et ont donc d'autant plus de mal à trouver un logement" (arrêt *Kocyigit*).

²⁶³ C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

²⁶⁴ M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 83.

²⁶⁵ "Le bourgmestre doit à tout le moins accorder [aux habitants en voie d'expulsion] un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat salubre, et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les

97. En ce qui concerne le relogement plus spécifiquement, il semble difficile, en l'état actuel du droit en Belgique, de faire reposer une pareille charge sur un bailleur privé (à tout le moins si l'obligation s'entend comme la fourniture physique d'un lieu alternatif d'hébergement).

La France, en revanche, récuse cette distinction basée sur la nature du bailleur. Ainsi, l'article 181 de la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains stipule : "En cas d'interdiction, temporaire ou définitive, d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire [...] est tenu d'assurer l'hébergement décent des occupants, lequel doit correspondre à leurs besoins. À défaut, le représentant de l'État dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire. Le coût de cet hébergement est mis à la charge du propriétaire. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble"²⁶⁶. Et la circonstance que le locataire soit dépourvu de titre de séjour n'altère en rien cette obligation de relogement, observe le tribunal d'instance de Marseille²⁶⁷. Mais comment le propriétaire peut-il bien satisfaire à cet impératif de relogement ? Le bailleur, indique le tribunal de grande instance de Douai, "ne doit pas seulement solliciter un logement auprès notamment des bailleurs sociaux mais présenter une offre précise et concrète de relogement"²⁶⁸.

Par certains aspects, cette disposition rappelle notre loi anti-marchands de sommeil qui punit les bailleurs abusant de la situation des demandeurs d'asile, notamment. "Les victimes peuvent être, le cas échéant, accueillies ou relogées sur décision, selon le cas, du ministre compétent, de l'autorité compétente ou des fonctionnaires désigné par eux, et ce, en concertation avec les services

habitants à évacuer de taudis dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié" (arrêt *Baetens et Beernaert*).

²⁶⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000. "En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, en matière d'insalubrité comme de péril, ou s'agissant de l'insécurité constatée dans des hôtels meublés, le propriétaire ou l'exploitant doit faire aux occupants une offre de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de ceux-ci. L'offre doit tenir compte du lieu de travail des personnes relogées, éventuellement du lieu de scolarisation de leurs enfants, et de leurs ressources. Bien que la loi ne le précise pas, il convient que le logement soit décent. Le préfet, en matière d'insalubrité et le maire en matière de péril, s'attacheront à éviter que les personnes quittant un logement insalubre ou dangereux ne soient relogées dans un logement analogue ou, de toute évidence, non décent. Toute contestation sur la conformité de l'offre de relogement aux besoins et aux possibilités des personnes relogées relève de la compétence du juge d'instance" ("La lutte contre l'habitat indigne, insalubre et dangereux", *Échos log.*, 2004, p. 86)

²⁶⁷ Voy. Trib. inst. Marseille, 26 novembre 2003, *Échos log.*, 2005, n°3 et 4, p. 28.

²⁶⁸ Trib. gr. inst. Douai, 23 septembre 2002, *Échos log.*, 2005, n°3 et 4, p. 29.

compétents en la matière. Les frais de logement sont à charge du prévenu. Lorsque le prévenu est acquitté, les frais sont mis à la charge, selon le cas, de l'État ou du CPAS compétent"²⁶⁹.

98. Quoi qu'il en soit, une décision afférente au squat du 103 boulevard de Waterloo à Bruxelles, tend à faire du relogement une obligation pesant sur les épaules des pouvoirs publics lorsque ceux-ci agissent en tant que *propriétaires* du bien visé²⁷⁰. Ainsi, explique la juge de paix de Bruxelles-Ville, "l'on pourrait concevoir une telle modalisation de la mesure d'expulsion [qui serait subordonnée à un relogement effectif] à charge d'une bailleusesse qui serait par ailleurs une autorité publique compétente en matière de logement"²⁷¹.

99. C'est, précisément, cette thèse qu'épouse par exemple le juge de paix d'Uccle, confronté en l'espèce à la demande d'un occupant sans titre de pouvoir rester dans un bien appartenant à la Régie régionale bruxelloise, quand bien même le bail aurait pris — valablement — fin depuis deux ans²⁷². Constatant qu'il y a "urgence à offrir à la défenderesse et à sa famille un logement décent qui réponde aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement", le juge assigne à la Régie foncière régionale "l'obligation de reloger" l'intéressée avant de pouvoir récupérer les lieux, tout en fixant un délai pour ce faire (deux mois et demi). Et ce, malgré que "tous les intervenants dans la présente cause reconnaissent que la maison est un chancre irrécupérable".

On le voit, la nécessité de trouver une solution de relogement préalablement à l'expulsion est à ce point intense qu'elle a prévalu, ici, sur le danger (en matière de sécurité et de santé des occupants notamment) qu'il y a de laisser un ménage dans un taudis. Quoiqu'il en soit, le juge adosse largement sa motivation à l'article 23 de la Constitution consacrant le droit à un logement décent, faisant ainsi sien le précepte suivant lequel il ne faut pas attendre qu'un droit économique et social soit effectif pour l'appliquer; c'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance²⁷³.

100. Et, en ce qui concerne spécifiquement le secteur du logement social

²⁶⁹ Art. 433 *quinquiesdecies* du Code pénal, inséré par la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, *M.B.*, 2 septembre 2005.

²⁷⁰ Voy. sur le thème N. BERNARD, "Pas d'expulsion sans relogement... du moins lorsqu'il s'agit d'un bailleur public", obs. sous J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006 et s.

²⁷¹ J.P. Bruxelles (II), 14 novembre 2006, RG 2129/06.

²⁷² J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1003, note N. BERNARD.

²⁷³ "Le caractère programmatique d'un droit n'exclut pas le contrôle judiciaire, qu'il soit national ou international" (J. FIERENS, "Droit et pauvreté", *Ann. dr.*, 1992, p. 195).

cette fois (le spectre se resserre progressivement), certaines juridictions vont jusqu'à subordonner l'expulsion du parc public à la fourniture par le bailleur social d'un relogement à l'intéressé. Ainsi, lorsque la résiliation du bail social du chef du retard de paiement par le locataire "va de pair avec l'évacuation de l'habitation", l'initiateur est tenu de "procéder au relogement des occupants de l'habitation", impose le juge de paix de Courtrai. Et ce logement alternatif doit même, de surcroît, être conforme aux règles régionales de qualité puisque le bailleur est astreint à "livrer la preuve du respect des conditions du Code flamand du logement"²⁷⁴.

101. C'est, en cette matière, le Code flamand qui va le plus loin. Inspirant directement cette décision de justice, il prévoit expressément que "lorsque l'exécution d'une opération [relevant de l'objet social de la société de logement social²⁷⁵] requiert l'évacuation d'habitations, l'initiateur est tenu de reloger, dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand, les occupants"²⁷⁶. Et, dans l'attribution du logement social donné, le bailleur public "accorde la priorité à ceux qu'il est tenu de reloger"²⁷⁷.

102. En matière de relogement, de manière générale, la Région flamande toujours connaît un régime intéressant, à tout le moins sur papier. Quand il déclare une habitation inhabitable sur pied du Code flamand du logement, le bourgmestre est explicitement tenu, au cas où les dispositions relatives au droit de gestion sociale ne trouveraient pas à s'appliquer, de prendre "toutes les mesures utiles" en vue du relogement des occupants. Et, précise le Code flamand, "lorsque la commune ou le centre public d'aide sociale de la commune concernée ne disposent pas de possibilités de logement suffisantes, le bourgmestre fait appel à la collaboration des associations de logement social dont le terrain d'action s'étend au territoire de la commune"²⁷⁸. Ne peuvent, toutefois, bénéficier de cette mesure de relogement que les habitants qui satisfont aux conditions de revenus et de propriété immobilière applicables dans le parc public flamand.

Ce système, en tout cas, fait songer au dispositif français suivant lequel le

²⁷⁴ J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *R.G.D.C.*, 2003, p. 424, note B. HUBEAU.

²⁷⁵ Mais pas exclusivement puisque cette obligation concerne également la Société flamande de logement social (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), le Fonds flamand des familles nombreuses (Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen), les agences immobilières sociales (imparfaitement traduites, en français, "agences de location sociale") et, même, les "organisations de locataires". Voy. art. 2, al. 1er, 26°, du Code flamand du logement.

²⁷⁶ Art. 26 du Code flamand du logement.

²⁷⁷ Art. 95 du Code flamand du logement.

²⁷⁸ Art. 15, §1er, al. 5, du Code flamand du logement.

préfet dispose d'un "droit de réservation" au sein de chaque société de logement social qui lui permet d'y installer, d'autorité, des personnes qu'il aura jugées défavorisées ou mal logées, et notamment les expulsés²⁷⁹. Jusqu'à un quart du parc social peut ainsi être mis à la disposition du représentant de l'État. Précisément, c'est sur ce quota qu'est prélevée l'habitation sociale dont le préfet aura ordonné la délivrance au nom du fameux droit au logement *opposable*²⁸⁰. En tout état de cause, un enthousiasme excessif ne s'indique pas dans la mesure où ce contingent est déjà largement engorgé.

103. Quoi qu'il en soit, le bourgmestre flamand ayant procédé lui-même au relogement dispose d'une arme supplémentaire : peut être réclamé auprès du propriétaire le remboursement de certaines des dépenses qu'il aura engagées, à savoir les frais d'évacuation de l'habitation, les frais de transport et/ou de stockage du mobilier, les frais d'installation dans la nouvelle habitation, le solde du loyer de la nouvelle habitation et, enfin, le solde des frais de séjour dans une structure équipée à cet effet²⁸¹.

Quelque part, ce n'est que logique dans la mesure où le locataire (et la puissance publique) n'a théoriquement pas à subir de plein fouet une situation — l'expulsion pour cause d'insalubrité — imputable pourtant au bailleur au premier chef. Certes, la survenance de certaines déficiences doit plutôt être attribuée au *locataire* (comme l'humidité par condensation, provoquée par une suroccupation du bien couplée à une aération insuffisante des locaux), mais force est de constater que ces cas sont minoritaires, pour ne pas dire marginaux²⁸².

§3. En conclusion, une prudence de bon aloi s'indique en matière d'expulsion

104. À la lumière des développements qui précèdent, il y a lieu en guise

²⁷⁹ Voy. le décret 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, 25 septembre, art. 2.

²⁸⁰ Cf. sur le thème N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s.

²⁸¹ Art. 15, §1er, al. 6, du Code flamand du logement, introduit par le décret du Parlement flamand du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *M.B.*, 5 octobre 2006.

²⁸² Voy. de manière générale sur ce thème N. BERNARD, "Expulsion et relogement : le point sur les contraintes et les possibilités légales d'action", *Échos log.*, 2008, n°3, p. 39 et s.

de conclusion de recommander la prudence aux sociétés de logement lorsqu'elles procèdent à l'expulsion. La chose s'indique plus encore si le jugement prononçant la résiliation du bail est frappé d'appel ou d'opposition et ce, quand bien même la décision serait exécutoire par provision.

En revanche, estime le juge de paix de Gand, "si un jugement par défaut par lequel la résiliation du bail a été prononcée est réformé sur opposition, le juge ne peut pas condamner la société de logement social, qui avait entre temps exécuté le jugement par défaut et expulsé la locataire, à la mise à disposition d'un appartement équivalent étant donné que pareille condamnation n'est éventuellement pas exécutable en raison des longues listes d'attente pour les habitations sociales. Une indemnité de trois mois de loyer est accordée à la locataire"²⁸³.

105. Cette posture sociale ne signifie cependant pas que les juges ont décidé une fois pour toutes de passer tout au preneur, tant s'en faut. Car, au-delà de la situation particulière du locataire, on retrouve la mission de service public assumée par les sociétés de logement, qui consiste à proposer un maximum de biens adaptés à un maximum de ménages à revenus modestes. L'intérêt du preneur est dès lors appelé, dans certaines occasions, à s'effacer devant l'intérêt général du service public du logement, qui l'englobe et le transcende en même temps. Il est donc de l'intérêt général, parfois, d'expulser un locataire en défaut de paiement de loyer car ce manquement contractuel risque de fragiliser la santé financière de la société de logement elle-même, ce qui affaiblirait à son tour l'aptitude du bailleur social à accueillir encore des ménages défavorisés à l'avenir. Ainsi, "les particularités de baux d'habitation sociale dont les loyers sont fixés [...] à un taux inférieur à la normale justifient qu'il soit fait preuve d'une grande prudence, mais aussi d'une sévérité raisonnable pour éviter les abus", souligne le juge de paix de Marchienne-au-Pont. "Pour réaliser le but social que le législateur lui a assigné, la société d'habitation sociale n'est pas tenue de tolérer des locataires qui sont constamment en contentieux et qui occasionnent non seulement un déséquilibre financier, mais obligent la société à de multiples correspondances et démarches qui prennent du temps, au détriment de tâches plus utiles; refuser à la société bailleuse le départ forcé de locataires négligents reviendrait à privilégier les locataires de ce type, au détriment de tous ceux qui sont inscrits sur de longues listes d'attente"²⁸⁴. Si elle semble quelque peu forcée (le public

²⁸³ J.P. Gand, 2 juillet 2001, *Huur*, 2003, p. 158.

²⁸⁴ J.P. Marchienne-au-Pont, 15 novembre 1991, *J.L.M.B.*, 1993, p. 1161.

précarisé, au fondement de la mission de service public de la société d'habitation sociale, nécessite sans doute davantage de suivi locatif qu'un public aisé), cette décision n'en est pas moins indicative de la recherche d'un certain équilibre à trouver entre les droits et obligations du locataire social. Ou, quand la finalité sociale des sociétés de logement est susceptible de se retourner contre un locataire donné qui, par son seul comportement, met en péril celle-ci et, *in fine*, hypothèque le bien de tous. Du reste, le bail social se révèle, sous certains aspects (comme l'obligation d'occuper effectivement et personnellement les lieux), plus strict que le contrat de droit commun.

106. Partant, "les utilisateurs du logement social doivent être conscients de leur devoir de respecter les obligations du bail et tout particulièrement de contribuer au financement du service collectif fondamental que la société bailleuse fournit en rencontrant de grandes difficultés, en raison de la paupérisation constante de la population", rappelle le juge de paix de Grâce-Hollogne, qui conclut : "le loyer doit être payé par priorité dans toute la mesure des moyens du locataire"²⁸⁵.

Et il ne sert à rien de laisser pourrir des problèmes de paiement, tant ceux-ci resurgiront à un moment donné, amplifiés notamment des intérêts applicables aux sommes ainsi dues. C'est pourquoi la locataire d'un logement social a aussi "le devoir de citoyenne" de venir s'expliquer sur ses difficultés devant le juge de paix et rechercher des solutions pratiques "plutôt que d'adopter la politique de l'autruche", poursuit le magistrat dans une autre espèce²⁸⁶. "Il appartient aussi aux moins chanceux de concevoir l'effort consenti par la société pour leur assurer ce à quoi ils peuvent prétendre, et de participer eux aussi à cet effort de tous en leur faveur", ponctue le juge de paix de Verviers²⁸⁷. On le voit, le service public que représente le logement social ne peut subsister que si chacun participe au système, selon ses facultés.

SECTION 5. DERRIÈRE LES APPARENCES, UN QUADRUPLE RÔLE À JOUER POUR L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

107. Institution plus que centenaire (les premiers logements locatifs publics ont été mis sur le marché bruxellois à la fin du XIX^{ème} siècle déjà)²⁸⁸, le logement social

²⁸⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637.

²⁸⁶ J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log*, 2002, p. 26.

²⁸⁷ J.P. Verviers, 3 juin 2002, RG 01A410, inéd.

²⁸⁸ Cf. N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles : origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Larcier, Bruxelles, n°13/2007, p. 77 et s.

précède de nombreuses décennies l'insertion du droit au logement dans la Constitution, c'est-à-dire en 1993. Les régions (qui élaborent et imposent le contrat de bail) ainsi que les sociétés de logement (guidées par leur mission de service public) attachent depuis longtemps une importance privilégiée à la situation du locataire social et, par-delà, s'emploient à matérialiser ce droit fondamental au logement. Cette prise en considération particulière se concrétise à la fois par une singulière accessibilité financière du logement (le loyer social est, en moyenne, plus de deux fois moins élevé que les tarifs en vigueur dans le secteur privé à Bruxelles, par exemple²⁸⁹) ainsi que par une remarquable stabilité dans le temps qu'on ne retrouve absolument pas dans le parc non social (pour 10% des preneurs "privés", la relation locative ne va pas au-delà des six premiers mois²⁹⁰),.

108. En sens inverse, l'adoption de l'article 23 de notre charte fondamentale n'a nullement eu pour effet — contrairement à ce que l'on aurait pu escompter — de "bétonner" le droit au logement, pas davantage qu'elle a constitué un point de non retour en cette matière. Toute bardée de consécration constitutionnelle qu'elle soit, cette prérogative n'a pas empêché par la suite le législateur décentralisé (wallon) de limiter dans le temps la durée du bail social comme on l'a vu, par exemple, ni de démultiplier les possibilités de résiliation anticipée du contrat²⁹¹. Dans la ligne, on l'a vu également, le Parlement flamand a donc instauré, en dépit de l'article 23 de la Constitution, le principe d'une "période d'essai" de deux ans pour le bail social, qui a pour but "d'évaluer le locataire" et de le "suivre minutieusement" pour, le cas échéant, le "corriger"²⁹². Au terme de ce temps d'épreuve, une appréciation défavorable aurait dû conduire à une "cessation" du contrat de location sociale (à moins que cette décision fût "manifestement disproportionnée" par rapport au comportement du locataire durant

²⁸⁹ 224 euros (*Rapport annuel 2007* de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 22) contre 508 (M.-L. DE KEERSMAECKER, "Des loyers en constante évolution", *SLRB Info*, n° 51-52, juillet-décembre 2007, p. 19). En Wallonie, à titre de comparaison, le *hiatus* est moindre puisque le loyer social s'élève à 293 euros contre 411 dans le secteur privé (conférence, donnée à Spa le 24 avril 2008 dans le cadre de la journée d'étude des secrétaires de CPAS wallons, par l'inspecteur général *a.i.* de la Division du Logement de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de la Région wallonne).

²⁹⁰ Cf. J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois*, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, 2007.

²⁹¹ Voy. l'art. 18 du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Cette démarche toutefois, en phase avec notre État social "actif", ne marque pas nécessairement un recul par rapport aux acquis existants; simplement le locataire social doit-il pouvoir exciper tout au long de la relation locative de la réunion des conditions d'admission au logement social. Tant que ces exigences de départ (en termes de modestie de revenus et de non propriété essentiellement) restent rencontrées, le preneur n'a pas de véritable souci à se faire. Encore qu'on aurait aimé voir cette garantie coulée dans le texte même.

²⁹² Art. 92, §1er, al. 1er, 3°, du Code flamand du logement.

la période d'essai)²⁹³. Il a fallu la vigilance de la Cour constitutionnelle pour supprimer non pas le principe d'une période d'essai (dont on ne perçoit plus très bien maintenant la pertinence) mais la possibilité, à son terme, de mettre fin au bail en cas d'évaluation négative²⁹⁴. Au passage, la haute juridiction n'a pas manqué de rappeler au législateur flamand ses devoirs en matière de défense et de promotion du droit au logement²⁹⁵.

109. À travers ces différentes mesures affleure progressivement l'idée suivant laquelle l'intérêt du preneur *ut singuli* doit désormais être mis en balance avec celui des innombrables candidats au logement social, qui patientent de (trop) nombreuses années dans la file d'attente. L'émergence de la crise du logement (ou plutôt son extension à la classe dite moyenne) modifie substantiellement la donne et impose dorénavant de traiter les droits du locataire dans une perspective sociale plus globale. On a peut-être trop par le passé promu le droit *du* logement et consolidé les prérogatives du ménage qui était *déjà* installé dans le parc social, sans suffisamment se préoccuper de promouvoir parallèlement le droit *au* logement et de veiller à ouvrir le patrimoine public au plus grand nombre. Dans une logique aussi redistributive que possible, il s'agit maintenant d'assurer une juste rotation entre les "élus" du logement social, ceux parmi eux qui éprouvent moins de difficulté sociale cédant leur place aux plus nécessiteux. Quoi qu'il en soit, avec un taux de rotation qui plafonne aujourd'hui à 5% en Région bruxelloise (ce qui signifie que seul un logement sur vingt est remis dans le circuit au terme de l'année), le parc public est comme verrouillé de l'intérieur. En conséquence de quoi, le candidat inscrit sur les registres doit s'armer d'une patience à toute épreuve, le temps d'attente pour les familles nombreuses pouvant ainsi culminer jusqu'à dix ans.

110. Alors, quel emploi en définitive pour un article 23 de la Constitution à la fois tardif dans l'échelle du temps et d'un poids relatif visiblement ? À nos yeux, nonobstant, cette disposition conserve un rôle absolument essentiel à jouer, et cette mission aujourd'hui ouvre dans quatre directions différentes.

111. D'abord, une disposition constitutionnelle aussi abondamment commentée que celle-là doit servir de précepte d'interprétation à l'égard de la jurisprudence — davantage qu'elle le fait actuellement — et servir de support argumentatif lorsqu'il arrive que le magistrat ne trouve pas dans la mission de mission de service public

²⁹³ Si, en revanche, le respect des obligations du locataire ne fait pas l'objet d'une évaluation négative de la part de la société de logement, le bail est commué en contrat de location à durée *indéterminée*. Cf. art. 92, §1er, al. 1er, 3°, du Code flamand du logement.

²⁹⁴ Cour constitutionnelle, 10 juillet 2008, n°101/2008.

²⁹⁵ "Compte tenu de l'obligation que l'article 23 de la Constitution met à charge des législateurs compétents de promouvoir le droit à un logement décent pour tous, compte tenu de l'importance, pour la réalisation effective de ce droit pour les personnes les plus démunies, du secteur du logement social, et de l'insécurité quant à ce droit qu'elle crée, la possibilité pour le bailleur de mettre fin au contrat de bail sans contrôle judiciaire préalable, en application d'une clause résolutoire expresse, n'est toutefois pas proportionnée à l'objectif d'assurer la qualité de l'habitat dans les quartiers de logements sociaux".

(souvent évanescence il est vrai) assignée aux sociétés de logement les ressources juridiques suffisantes pour asseoir sa décision.

112. Ensuite, sur le plan conceptuel, l'article 23 de notre charte fondamentale doit aboutir à remodeler le contenu même du régime juridique gouvernant le rapport locatif social. S'il emprunte pour une large part au droit des obligations, le contrat de bail social n'est *pas* un contrat comme les autres. Tant le locataire que la société de logement doivent garder à l'esprit que leurs prérogatives juridiques s'inscrivent intimement dans un contexte caractéristique qui est celui de la mise à disposition à un public précarisé d'habitations bon marché, privilège dont il faut prendre l'exacte mesure à une époque marquée par la crise du logement. Et l'un et l'autre endossent, de ce fait, des responsabilités particulières.

Concrètement, les droits issus du rapport locatif doivent être lus dans une perspective téléologique, en ce que la finalité même de l'institution du logement social est censé en déterminer — étroitement — leur teneur. Il s'agit résolument de prérogatives dites à finalité sociale, qui n'ont de valeur qu'autant que leurs titulaires remplissent l'objet social des sociétés agréées. S'en écarteraient-ils, ces attributs perdraient alors tout fondement. D'abord et avant tout, plus spécifiquement, les bailleurs sociaux accomplissent un véritable service public, au-delà même de la réalisation de leurs intérêts privés (aussi légitimes soient ceux-ci). À cet égard, la constitutionnalisation du droit au logement rappelle opportunément aux parties que le contrat de bail dans le parc public ne saurait être saisi indépendamment de cette essentielle finalité sociale.

113. Par ailleurs, l'affirmation du droit au logement dans la Constitution doit contribuer à ériger le droit à accéder à une habitation bon marché (et y séjourner durablement) en un véritable *droit subjectif* (ou, du moins, doit-il y tendre). Si l'on peut comprendre que le droit au logement ne trouve pas idéalement à s'épanouir dans un parc privé intimement régi par la loi de l'offre et de la demande, des obligations de résultat doivent pouvoir être mises, graduellement, sur les épaules de la puissance publique. Un pareil droit subjectif existe bien dans les domaines de l'enseignement et de la santé par exemple; on ne voit pas dès lors pourquoi y échapperait le secteur du logement, pas moins essentiel pourtant (la possession d'un domicile ne conditionne-t-elle pas l'exercice de toute une série de droits fondamentaux : droit à la vie familiale, respect de l'intégrité physique, droit à la santé, droit à l'éducation, respect de la vie privée et de l'intimité, inviolabilité du domicile, ...) ? C'est ce qu'a compris par exemple le législateur français qui, par la loi du 5 mars 2007, a institué le droit au logement *opposable* (lequel vise, en fait, l'habitat social). L'avenir dira si cette piste était féconde (ou, au contraire, ne constituait qu'un trompe-l'œil), mais toujours est-il qu'une inflexion stimulante de philosophie a, là, été amorcée²⁹⁶.

²⁹⁶ Cf. notamment N. BERNARD, "Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ?", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s.

La démarche, en tout cas, semble d'autant plus pressante qu'un demi-million de Bruxellois, pas moins, se trouve actuellement dans les conditions financières d'accès au logement social de la capitale par exemple (pour un parc public "fort" de 36.000 logements tout au plus²⁹⁷, dont par surcroît seule une infime minorité se libère au terme de l'année). Et, dans la ligne, il faut renforcer encore le droit pour le locataire (dont le logement serait devenu trop petit — ou trop grand — suite à l'évolution de la famille) de migrer vers un autre logement social qui soit adapté à la nouvelle composition familiale, tout comme il convient de rendre pleinement effectif son droit d'habiter un logement dont l'état est conforme aux règles — fédérales et régionales — de salubrité.

La transmutation du droit au logement social en un authentique droit subjectif, qui devrait s'accomplir par étapes naturellement, ne résoudra probablement pas d'un coup l'ensemble des difficultés. Au moins constituera-t-elle un signal fort à l'adresse des autorités, pressées alors d'accroître encore les moyens dévolus au secteur (ou, mieux encore, de les utiliser avec davantage d'efficacité et de clairvoyance).

114. Enfin, l'élévation du droit au logement au rang de droit fondamental, aux virtualités multiples, doit régénérer la conception même de l'habitat social. Aussi essentiels que soient ces éléments, en effet, un "bon" logement ne se réduit pas à son accessibilité financière ou à la durée de l'hébergement qu'il autorise. Demeurer à vie dans un habitat dégradé (néfaste aussi bien pour la santé et la vie de famille que l'éducation des enfants) lui-même inséré dans un quartier disqualifié (source de discrimination) ne constitue en rien une promotion sociale, mais tient plutôt du confinement dans un ghetto déclassé.

Plus globalement donc, le logement, en plus d'être bon marché, se doit également d'être décent (en accord du reste avec le libellé même du prescrit constitutionnel²⁹⁸), adapté à la composition familiale, configuré en fonction d'un éventuel handicap, se caractériser par une architecture à taille humaine, être inséré dans un environnement sain, connaître une vie de quartier dynamique et sécurisante, jouir d'une desserte suffisante en transports publics, bénéficier d'équipements collectifs de qualité (écoles, crèches, salles de sports, centres culturels, etc.), etc. Parce que l'homme n'est pas que soumis à des besoins, le logement — vu comme un abri — doit céder la place à un véritable *habitat* qui, seul, permet l'épanouissement individuel et familial et, par-delà, est susceptible de forger une identité digne et valorisante²⁹⁹.

Il serait bon, dans ce cadre, que les autorités publiques prennent davantage

²⁹⁷ Sur les 38.000 habitations sociales au total, 1.800 sont inoccupées en effet, pour cause de rénovation essentiellement.

²⁹⁸ C'est en effet le "droit à un logement *décent*" que notre charte fondamentale a expressément décidé de consacrer, privilégiant ainsi cet épithète.

²⁹⁹ Ainsi, l'appartement éloigné du centre et dépourvu d'équipements collectifs "isole et coupe du monde", explique une étude — déjà ancienne — réalisée dans le giron de la Croix Rouge de Belgique. Pareillement, le logement mal insonorisé et trop petit "dresse les hommes les uns contre les autres", tandis que le logement inadapté "perturbe le développement des aptitudes de l'enfant" et que le logement soumis à des normes urbanistiques trop strictes ou à des règlements locatifs exagérément sévères "empêche l'identité individuelle et sociale". Cf. Comité Hygiène et Confort, *Habitat et qualité de vie*, Bruxelles, C.H.C. Éditions, 1980, p. 13 et s.

conscience de ces exigences multiples et renouvellent en conséquence leur conception du logement social. Le temps des "barres", on le sait, est révolu et doit laisser la place à des petites unités de logement social, disséminées dans le tissu urbain, éco-efficientes, qui s'ouvrent par ailleurs aux nouveaux modes émergents d'habitat (logements collectifs solidaires, habitat intergénérationnel, etc.) Puissent l'apparition et l'essaimage d'un pareil droit *programmatique* au logement, qui fait signe vers le futur, accélérer cet essentiel mouvement prospectif de renouvellement et d'adaptation.