

La location de logements sociaux en wallonie

Christian DEWIJZE¹ et Paul NIHOUL²

On pense souvent que l'accès au logement reste un problème réservé aux marginaux de la société. Détrompons-nous : une partie importante de la population ne dispose pas des moyens lui permettant d'obtenir un logement décent. L'existence d'un tel besoin n'implique pas que la collectivité doive accéder, dans tous les cas, à la demande. Elle requiert toutefois que l'on réfléchisse, au moins, soigneusement, à la problématique.

I. L'existence d'un droit au logement³

La Constitution belge consacre expressément le droit au logement⁴. Il en va de même pour la Charte sociale européenne⁵ et la Déclaration universelle des droits de l'homme⁶. Le principe du droit à un logement se trouve ainsi clairement affirmé. Malheureusement, les moyens manquent souvent pour rendre effectif ce droit. Aucune obligation, au sens juridique du terme, ne semble imposée à une quelconque institution pour amener celle-ci à fournir un logement à une personne en faisant la demande. Cela ne veut pas dire que nos institutions restent inactives. À titre d'exemple : «en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement», la Région wallonne s'est engagée «à prendre des mesures destinées : à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; à prévenir et à réduire l'état de

¹ Avocat, chercheur associé au Centre de droit de la consommation.

² Professeur, directeur du Centre de droit de la consommation.

³ Pour une analyse approfondie, voy. P. VERSAILLES, «Le logement social et le droit au logement», *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, pp. 207 et s. Sur la naissance du droit au logement, voy. P. LAMBERT, «Le droit de l'homme à un logement décent», *Éch. log.*, 2001, n° 2, pp. 39 à 41.

⁴ *Article 23* : «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : (...) 3° le droit à un logement décent; (...)».

⁵ *Article 31* : «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées : à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes».

⁶ *Article 25* : «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement (...)».

sans-abri en vue de son élimination progressive; à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes»⁷.

II. Trois types d'institutions

L'institution jouant un rôle central dans cette politique est la *Société wallonne du logement* (ci-après «S.W.L.»)⁸. La S.W.L. a vu le jour en 1984, à la suite de la réforme institutionnelle de la Belgique. Sa mission prioritaire est de favoriser l'accès à un logement décent pour tous, particulièrement pour les citoyens de condition modeste.

Pour réaliser cette mission, la S.W.L. s'appuie sur les *sociétés de logement de service public* (ci-après «S.L.S.P.»). Ces sociétés sont réparties à travers le territoire wallon. Ce sont elles qui sont en relation de proximité avec la population. Auparavant, elles étaient au nombre de 122. Ces dernières années, une opération de «remembrement» a été menée⁹. Il a permis de ramener leur nombre à 78. Les S.L.S.P. doivent être agréées par la S.W.L. Leur mission consiste à construire, rénover, acquérir et gérer des logements sociaux destinés à la location ou à la vente. La S.W.L. exerce un rôle de conseil et de tutelle auprès de ses sociétés agréées¹⁰. Elle leur apporte une assistance et exerce un contrôle administratif, technique et financier.

Nous examinerons également, dans le présent article, le rôle que joue un troisième type d'interlocuteurs : les *agences immobilières sociales* (ci-après «A.I.S.»). Ces agences sont des entités privées. Elles sont encadrées par les pouvoirs publics wallons. Leur mission consiste à servir d'intermédiaire entre les propriétaires et les personnes ayant besoin d'un accès à un logement dans des conditions nécessitant une forme d'intervention.

III. La location d'un logement social

En vertu de l'article 94 du Code wallon du logement, «le gouvernement fixe, s'il échet par dérogation aux dispositions du Code civil, les conditions d'accès, de location ou d'occupation d'un logement géré ou construit par la Société [wallonne du logement] ou par une société de logement de service public»¹¹.

⁷ Voy. www.srw1.be/pdf/Partenariats_CAWA.pdf. Le contrat d'avenir pour la Wallonie invitait notamment le gouvernement à garantir le droit au logement dans un cadre de vie de qualité. Voy également C.R.A.C., 2003-2004, n° 11, p. 4.

⁸ Site internet <http://www.swl.be>.

⁹ M. DAERDEN, «Le Code du logement : la réforme», *Éch. log.*, 2003, n° 2, pp. 41 à 45.

¹⁰ Décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement (ci-après «Code wallon du logement»), articles 87 et 88, *M.B.*, 4 décembre 1998.

¹¹ Code wallon du logement, article 94, tel que modifié par l'article 68 du décret du 15 mai 2003.

A. Conditions

Pour prétendre à un logement social, le candidat doit répondre à deux conditions. *a)* La première revêt un caractère patrimonial. Le candidat-locataire ne peut «détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit, sauf s'il s'agit d'un logement non améliorable ou inhabitable»¹². *b)* La seconde condition a plutôt une nature financière. Une demande ne peut être honorée si les revenus annuels imposables globalement du candidat dépassent 20 000 EUR (personne isolée) ou 25 000 EUR (autres cas)¹³. Ces revenus sont établis sur la base du dernier avertissement-extrait de rôle, ainsi que des dernières fiches de rémunération.

B. Dépôt de la candidature

Le candidat-locataire¹⁴ dépose sa candidature auprès d'une S.L.S.P., au moyen du formulaire «demande de location». Un accusé de réception doit lui être remis. Lorsqu'elle est complète et régulière, la demande est examinée dans les trente jours. L'ordre fixé pour l'examen des dossiers est celui du dépôt. Les candidatures acceptées sont inscrites dans un registre. Elles doivent être confirmées chaque année, par le candidat, entre le 1^{er} et le 31 janvier, sauf si elles remontent à moins de six mois¹⁵.

C. Attribution des logements

Une fois leur candidature acceptée, les candidats se voient attribuer des «points de priorité»¹⁶. L'attribution du logement intervient en fonction des points dont chaque candidat peut se prévaloir. Nous avons annexé au présent article un tableau reprenant les cir-

¹² Code wallon du logement, article 1^{er}, 9°, tel que modifié par l'article 3 du décret du 15 mai 2003.

¹³ Code wallon du logement, article 1, 30°, *M.B.*, 4 décembre 1998. Ces montants sont majorés de 1 860 EUR par enfant à charge. Ne sont pris en considération qu'à concurrence de 50% de leur montant, les revenus : de l'enfant célibataire âgé de 18 ans et de moins de 25 ans, de l'ascendant pensionné, de l'ascendant, du descendant et du collatéral handicapé.

¹⁴ Pour une vision très critique de certains candidats-locataires, voy. R. DUCKERS, *C.R.I.*, 2003-2004, n° 2, p. 34.

¹⁵ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, articles 3 et s., *M.B.*, 9 avril 1999. L'article 4 de l'arrêté ministériel du 15 février 1996 déterminant pour les habitations gérées par la Société régionale wallonne du logement ou les sociétés agréées par celle-ci, les modalités d'introduction des demandes de candidatures, les règles de procédure en cas de réception d'une demande incomplète ainsi que la procédure et les modalités de confirmation d'une candidature admise qui prévoit qu'«Entre le 1^{er} et le 31 janvier de chaque année, la candidature admise depuis plus de six mois doit être confirmée par le candidat, contre accusé de réception remis par la société, au moyen du formulaire établi selon le modèle de demande de location à insérer dans le registre des candidatures, dans lequel seules les modifications aux mentions initiales figurent, en plus de la mention confirmation apposée à côté de l'identité du demandeur et de sa signature».

¹⁶ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 7.

constances donnant droit à l'acquisition de points. Notons, en substance, que la priorité revient aux personnes jouissant d'une protection particulière au regard de la loi ou du décret : anciens prisonniers, anciens mineurs, handicapés. Des exceptions peuvent être consenties. Elles sont prévues par les articles 8 et suivants de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999. En application de ces dispositions, le premier logement proportionné vacant est attribué, par priorité, au locataire ayant demandé à quitter un logement non proportionné¹⁷. La priorité revient aussi aux ménages dont un des membres au moins est handicapé¹⁸. Enfin, les logements vacants doivent être principalement attribués aux ménages se trouvant dans un état de précarité¹⁹.

D. Recours contre les décisions

Supposons que la candidature introduite par un ménage n'ait pas été admise : ce ménage dispose d'un recours auprès de la S.W.L.²⁰. Autre possibilité : un ménage, dont la candidature a été admise, ne s'est pas vu accorder un logement. Il pourrait introduire un recours, à nouveau, auprès de la S.W.L.²¹. Si la demande est fondée, ce ménage se verra attribuer le premier logement vacant proportionné.

IV. Les dispositions applicables au « Bail social »

A. Un bail-type

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les S.L.S.P. doivent se conformer aux dispositions d'un bail type, qui règlent la durée du bail, le montant du loyer et de la garantie locative ainsi que les droits et obligations du locataire²².

¹⁷ Il est ici fait référence au «logement proportionné» tel que défini à l'article 1^{er}, 9° de ce même arrêté, à savoir «un logement qui comprend un nombre de chambres fixé, en fonction de la composition des ménages».

¹⁸ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 9.

¹⁹ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 11.

²⁰ Voy. l'article 6 de l'arrêté du gouvernement du 25 février 1999.

²¹ Voy. l'article 6 de l'arrêté du gouvernement du 25 février 1999.

²² Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, articles 14 et suivants; 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, pp. 25483-25488.

B. Quelle relation juridique?

La qualification de la relation juridique nouée entre la S.L.S.P. et le locataire social suscite la controverse²³. D'un côté, une école dite «civiliste» reconnaît le caractère essentiellement contractuel de la relation. Elle considère que le contrat reste la base de la relation nouée entre les parties. Dès lors, une négociation est, en principe, possible²⁴. De l'autre, l'école qualifiée de «réglementaire» met l'accent sur l'intervention de l'autorité. Selon cette école, c'est la loi ou le décret qui fait naître les droits et obligations des parties. Une conséquence de cette nature réglementaire est que les parties ne peuvent négocier le contenu de leurs relations. Un autre aspect est que leurs relations sont constamment susceptibles d'être modifiées, de manière unilatérale, par l'autorité²⁵.

Aujourd'hui, la doctrine et la jurisprudence semblent accepter le bien-fondé partiel des deux thèses. On parle du «caractère hybride de la relation juridique» ou encore du «caractère hétérogène des règles applicables aux rapports entre le locataire d'une habitation sociale et la société bailleuse»²⁶. Il s'agira dès lors d'appliquer, tantôt les dispositions prévues par la réglementation régionale, tantôt celles relevant du droit commun du bail ainsi que les règles particulières aux baux de résidence principale.

C. Le montant du loyer

L'article 21 de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 détermine la formule pour fixer le montant du loyer²⁷. Ainsi, le loyer mensuel est établi en tenant compte, d'une part, des caractéristiques du logement (loyer de base) et d'autre part, des revenus et charges familiales du ménage du locataire²⁸. Il est également tenu compte de la composition du ménage²⁹. En aucun cas, le loyer calculé ne peut être inférieur à 12% des revenus minima visés à l'article 23

²³ Pour de plus amples détails, voy. L. THOLOMÉ, «L'accès au logement social», *Mouv. comm.*, 1996, pp. 616 et s.; N. BERNARD et P. JADOUL, «Les acteurs locaux de la politique du logement : aspects individuels», *Rev. dr. comm.*, 2000, pp. 55 et s.; et 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, pp. 131 et s.

²⁴ Il s'agit en l'espèce d'un contrat d'adhésion, contrat conclu sans que ses clauses aient sans doute pu faire l'objet d'une véritable négociation. Voy. l'article de N. BERNARD et P. JADOUL, *op. cit.*, 2000, pp. 56 et s.

²⁵ Voy. L. THOLOMÉ, *op. cit.*, 1996, p. 616.

²⁶ F. NAVEZ, *op. cit.*, pp. 129 à 149.

²⁷ Voy. R. DUCKERS, *op. cit.*, p. 35.

²⁸ On obtient ainsi la formule : $L = 0,4 LB + x RA/12$ Dans cette formule, LB correspond au loyer de base annuel; x est un coefficient fixé annuellement par la société pour l'ensemble de ses locataires en fonction des revenus annuels du ménage; RA correspond aux revenus annuels du ménage. Voy. également les articles 20 et s. de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 9 avril 1999.

²⁹ Ainsi, il est prévu un abattement sur le loyer de 5,25 EUR par enfant à charge. Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 24, § 1^{er}.

de l'arrêté susvisé³⁰. Par ailleurs, le loyer annuel, hors abattements pour enfants à charge, ne peut pas non plus être supérieur à 20% des revenus du ménage ou, après ces abattements, à la valeur locative normale du logement, pour autant que les revenus du ménage ne dépassent pas, pendant trois années au moins, de plus de 20%, ceux d'un ménage à revenus modestes³¹. Le ménage doit fournir tous les renseignements nécessaires au calcul du loyer (revenus, composition du «ménage», etc.). En cas de refus ou en cas de déclaration inexacte ou incomplète, la société peut porter le loyer au montant maximum³², voire encore résilier le bail moyennant préavis³³.

D. Constitution d'une garantie

En vue d'assurer le respect de ses obligations, il est demandé au locataire de fournir une garantie. Celle-ci doit consister en une somme d'argent, présentant un caractère forfaitaire qui est fixée en fonction du type de logement offert³⁴. Cette obligation n'est pas applicable, lorsque le C.P.A.S. se porte garant de la constitution de cette garantie pour le montant visé³⁵.

E. Charges locatives

Nulle autre charge que celles prévues par l'arrêté ne peut être mise à charge du locataire³⁶. L'arrêté (article 4) ajoute qu'aucun frais administratif ne peut être inclus dans les charges. L'article 5 prévoit que lesdites charges sont constituées de frais et de consommations tota-

³⁰ Dans le cas où les revenus dépassent depuis trois ans au moins ceux d'un ménage à revenus modestes, le loyer annuel n'est alors pas limité à la valeur locative normale. Des exceptions à cette règle sont toutefois prévues. Par ailleurs, il peut également être demandé un supplément de loyer. Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 25.

³¹ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 26.

³² Ces montants s'élèvent à : 270 EUR pour les habitations «vieux conjoints» ou les studios; 410 EUR pour les appartements; 550 EUR pour les maisons unifamiliales. Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 15, §3. Le paragraphe 4 prévoit également que le locataire est tenu d'autoriser, par écrit, la société à se faire délivrer tout document nécessaire au contrôle des conditions d'admission et au calcul du loyer.

³³ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 18. Les législations actuelles imposent que les contrôleurs préviennent quinze jours à l'avance de leur arrivée. «Il est dès lors clair que les brosse à dents et les chaussettes sont parties quand vous arrivez», expliquait R. DUCKERS in *C.R.I.*, 2003-2004, n° 2, p. 33. Pour différents exemples de fraude, voy. pp. 33 et s.

³⁴ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif aux garanties locatives pour les logements donnés en location par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, article 2, § 1^{er}.

³⁵ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 3, § 1^{er}. Pour la procédure à suivre, nous renvoyons le lecteur intéressé à l'article 2, §§2 et s. de l'arrêté susnommé. Voy. également N. BERNARD, «L'octroi d'aides publiques à la constitution de garanties locatives comme instrument de mise en œuvre du droit au logement», *Éch. log.*, 1999, n° 2, pp. 33 à 40.

³⁶ Arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 portant réglementation des charges locatives à la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logements de service public, article 3.

lement ou partiellement imputables. Elles doivent être établies au prix coûtant sur la base d'éléments justifiables, notamment de factures de fournitures et de contrats ou encore par référence aux prestations effectuées par le personnel de la société. *a)* En ce qui concerne les frais³⁷ – à savoir les dépenses réelles à caractère collectif et relatives à des travaux ou des services de même nature et de même importance – ils peuvent être répartis par immeuble, voire groupe d'immeubles ou ensemble de logements, pour autant qu'ils soient conformes au caractère collectif. Ils ne peuvent pas être imputés à des personnes n'ayant pas bénéficié de l'un ou l'autre de ces services. *b)* Quant aux consommations³⁸ – à savoir les dépenses réelles d'achat d'eau, d'électricité, de gaz et d'autres combustibles payées par la société – elles sont obligatoirement réparties par centre de frais, à savoir par immeuble ou par point de chauffe. Au sein de chaque centre de frais, les frais sont divisés en fonction de la consommation individuelle de chaque locataire.

F. Obligations du locataire

Les obligations énoncées à l'article 1728 et suivants du Code civil – l'une relative à l'usage de la chose louée, l'autre au loyer – sont d'application. *a)* En contrepartie du logement, le locataire social doit acquitter le loyer. *b)* Le locataire doit aussi user de son logement selon sa destination et en bon père de famille, supportant lui-même les réparations locatives. Notons à cet égard que l'article 3 du contrat type de bail³⁹ prévoit que «le locataire occupe le logement comme habitation privée [et que] toute autre affectation est interdite».

G. Droits et obligations du bailleur

Le bailleur est tenu de respecter les trois obligations énoncées à l'article 1719 du Code civil, à savoir : délivrer au preneur la chose louée; entretenir cette chose en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée et en faire jouir paisiblement le preneur pendant la

³⁷ La notion de «frais» couvre ainsi par exemple les services de conciergerie, les différents services d'entretien généraux, d'entretien des espaces verts, d'entretien d'ascenseurs et de chauffage collectif, les dépenses relatives à la protection contre l'incendie ou la désinfection. Doivent aussi être considérées comme frais, les dépenses réelles relatives aux services d'entretien d'appareils à gaz de production d'eau chaude sanitaire individuels ou collectifs, et de leurs conduits d'évacuation. Voy. à cet égard l'Arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, article 7.

³⁸ Par «consommations», il convient d'entendre par exemple la fourniture à l'alimentation de chauffage collectif des logements, des parties communes intégrées à un immeuble à logements multiples ainsi que des équipements collectifs non intégrés aux logements et gérés par la société. Sont également considérées comme consommations, toutes les dépenses accessoires telles que la location et le relevé de compteurs et de calorimètres. Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999, article 8.

³⁹ Voy. le contrat type de bail annexé à 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.

durée du bail. Par ailleurs, la S.L.S.P. a le droit de réclamer le montant du loyer aux locataires sociaux. À défaut de paiement, se pose la question de l'expulsion⁴⁰. De nombreuses juridictions estiment que les locataires sociaux doivent respecter les obligations du bail, surtout celle de payer leur loyer et de le payer à temps. Dans le même temps, elles considèrent que les S.L.S.P. ne peuvent oublier leur finalité sociale. La synthèse de ces deux considérations est que les S.L.S.P. peuvent recourir aux sanctions contractuelles ayant pour effet la privation du logement, mais ne peuvent le faire qu'en dernier recours et en parfaite connaissance de cause⁴¹.

H. Fin du bail

Les articles 17 et 18 du contrat type de bail prévoient expressément la procédure de congé. En vertu de ces dispositions, la S.L.S.P. doit motiver sa décision de donner congé. Différentes raisons peuvent être invoquées. Le défaut de payer le loyer dans les délais ne figure pas parmi les raisons acceptables. Relevons le caractère éminemment *intuitu personae* du bail d'habitation sociale. En effet, la considération de l'un des contractants est pour l'autre l'élément déterminant de la conclusion du contrat. L'article 4 du contrat type stipule que le locataire «ne peut transmettre la jouissance [du logement] à quelque titre que ce soit, même en cas de décès». La transmission du bail aux héritiers du défunt conduirait à l'attribution d'un logement social à une personne ne remplissant pas nécessairement les conditions d'attribution. Par contre, il semble devoir être jugé autrement lorsque les héritiers du défunt font partie du ménage du locataire depuis de longues années⁴².

V. Un logement décent et proportionné

A. Trois obligations

Les S.L.S.P. ont l'obligation de fournir à leurs locataires un logement décent et proportionné. L'importance de ces obligations, dans la pratique, justifie qu'elles soient examinées dans une section spécifique.

⁴⁰ Voy. notamment, article 1344ter et s.; G. DE LEVAL, «Dettes de logement et surendettement», *Éch. log.*, 1999, n° 2, pp. 43 à 47; L. THOLOMÉ, «Vers une réforme de la loi sur l'humanisation des expulsions : un emplâtre sur une jambe de bois?», *Éch. log.*, 2001, n° 3, pp. 94 à 96; F. NOËL, «Les incidences des décisions fédérales sur le droit et l'accès au logement», *Éch. log.*, 2003, n° 4, pp. 116.

⁴¹ Voy. notamment J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *Éch. log.*, 2003, n° 2, p. 47; P. VERSAILLES, *op. cit.*, pp. 218 à 229.

⁴² J.P. Anderlecht, 30 mai 2002, *Éch. log.*, 2002, n° 3, p. 120 et note L. THOLOMÉ, «Le bail d'un logement social est-il conclu *intuitu personae*?», p. 121.

B. Un logement décent

Consacré par l'article 23 de la Constitution, le principe du droit à un logement «décent» est repris dans la loi du 20 février 1991 sur les baux relatifs à la résidence principale du preneur. Aux termes de cet instrument, «le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité». Si les conditions prescrites ne sont pas remplies, le preneur peut exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité ou demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts. En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution de loyer⁴³. Un arrêté royal précise les conditions à remplir pour qu'un bien immobilier soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité⁴⁴. Il existe également des normes régionales en la matière⁴⁵.

Ces dispositions sont applicables aux logements donnés en location par les S.L.S.P. Que doit faire le locataire s'il estime que le logement loué est insalubre? *a)* La première démarche est de contacter la cellule «salubrité» de la division du logement. Le rôle de cette cellule est d'évaluer les logements sur la base de critères concernant la stabilité, l'étanchéité, les installations électriques et de gaz, la ventilation, l'éclairage naturel, l'équipement sanitaire et l'installation de chauffage, la structure et la dimension du logement, la circulation au niveau des sols et des escaliers. *b)* À la suite d'une demande écrite, le service «salubrité – logement» dressera un rapport d'enquête mentionnant les éventuels manquements aux critères minimaux de salubrité constatés dans le logement. *c)* Les conclusions sont envoyées aux personnes intéressées (locataires, propriétaires), ainsi qu'au bourgmestre du lieu, afin que ceux-ci prennent les mesures qu'ils jugent utiles, et qu'un arrêté d'«inhabitabilité» soit, au besoin, adopté⁴⁶. *d)* À la suite du rapport d'enquête, la

⁴³ Dans un jugement du 4 mars 2003, le juge de paix de Grâce-Hollogne a décidé que «si un locataire subissant un logement insalubre a la faculté de suspendre le paiement des loyers de façon proportionnée, en respectant le jeu de l'exception de l'inexécution civile régissant les rapports synallagmatiques, une société de service public ne peut, elle, maintenir dans un but de contrainte un locataire dans un logement insalubre en l'excluant de la procédure de mutation, sans excéder ses pouvoirs, voire les détourner de leurs fins légales explicitement exprimées par l'article 2 du Code wallon du logement». Il a été rappelé à cet occasion que ni en droit administratif, ni en droit civil, une société de logement de service public ne peut répliquer à une rétention de loyer motivée par l'insalubrité du logement en excluant le locataire du processus de mutation légalement prévu. Voy. J.P. Grâce-Hollogne, 4 mars 2003, *Éch. log.*, pp. 49 à 55.

⁴⁴ Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immobilier donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

⁴⁵ Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions.

⁴⁶ Remarquons qu'en vertu de la mission de service public des acteurs du logement social, le Conseil d'État, depuis 1966, estime qu'«avant d'ordonner l'évacuation d'un logement insalubre, le bourgmestre doit tenir compte non seulement de l'état du logement qu'il estime être devenu inhabitable, mais aussi de la situation de ses habitants. Il doit à tout le moins accorder à ceux-ci un délai raisonnable pour trouver un logement

Région pourra, sous certaines conditions, octroyer une aide au propriétaire, ainsi qu'au locataire⁴⁷.

C. Un logement proportionné

Un logement «proportionné» comprend un nombre de chambres fixé en fonction de la composition du ménage⁴⁸. Deux scénarios peuvent être envisagés : a) Le logement est sous-occupé, à la suite par exemple du départ d'un conjoint ou de certains enfants. Dans un tel cas, la S.W.L. peut proposer au locataire sa mutation⁴⁹; b) Le logement est suroccupé, par exemple à la suite de la naissance d'enfants. Dans un tel cas, la réglementation wallonne ne prévoit pas l'obligation de proposer une mutation vers un logement plus grand. Il appartiendra au locataire d'introduire une demande de mutation en vue de quitter un logement devenu non proportionné⁵⁰.

adéquat et salubre et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur la 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 habitants à évacuer du taudis, compte tenu des éventuelles subventions de l'autorité, logements dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié du fait de situations spéciales à tel point qu'il en résulte des charges ou des inconvénients excessifs». Voy. C.E., 28 avril 1966, n° 11.779, *R.A.C.E.*, 1966, p. 392. Dans un arrêt du 12 février 2003 (C.E., 12 février 2003, n° 115.808, *Éch. log.*, 2003, n° 3, pp. 80 à 83), le Conseil d'État rappelle certains principes essentiels comme l'audition préalable des occupants (ou de toute personne intéressée) (Voy. également C.E., 23 septembre 1999, n° 82.382, *Éch. log.*, 2000, n° 2, pp. 48 à 57) (sauf urgence impérieuse dûment motivée); le caractère complet du dossier administratif (celui-ci doit contenir un ou plusieurs rapports écrits, rédigés par une personne compétente, décrivant de manière circonstanciée et concrète les facteurs d'insalubrité); la motivation (le bourgmestre doit indiquer les considérations de fait ou de droit servant de fondement à sa décision) ou encore la proportionnalité (il doit exister un lien raisonnable entre la gravité des manquements relevés et l'intensité de la mesure prise). Voy. notamment C.E., 9 novembre 2001, n° 100.705, *Éch. log.*, 2002, n° 2, pp. 72 à 75 où le dossier administratif ne relève aucune tentative du bourgmestre pour permettre au propriétaire d'être entendu en connaissance de cause. Il ne suffit pas en effet de considérer qu'il est difficile de prendre contact avec lui.

⁴⁷ Pour plus de renseignements, voy. le site : <http://mrw.wallonie.be/dgatlp>.

⁴⁸ Voy. l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, article 1^{er}, 9°. Lorsque le ménage compte un membre handicapé, il est alors question de «logement adapté». Est considéré comme inadapté le logement dont la configuration ne permet pas une occupation adéquate par un ménage en raison du handicap d'un de ses membres. Voy. le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement, article 1^{er}, 16°.

⁴⁹ Le locataire a alors le choix entre consentir volontairement à la mutation ou la refuser, mais il devra alors subir une majoration de son loyer. Voy. P. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 212.

⁵⁰ Comme nous l'avons vu, la S.W.L. est tenue d'y donner suite et de proposer au locataire le premier logement proportionné vacant. En vertu de l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, un droit de recours est ouvert à tout ménage dont la candidature a été admise et qui estime que le logement n'a pas été attribué conformément aux modalités prévues dans l'arrêté.

En application du Code wallon, les S.L.S.P. ont l'obligation d'assurer à leurs locataires un logement proportionné. Dès lors, le locataire a le droit d'exiger le respect de cette obligation. «L'on peut parler dans le chef du locataire d'un véritable droit subjectif à bénéficier du logement défini par la réglementation comme étant adapté à la composition de son ménage»⁵¹. Un locataire qui souhaiterait quitter un logement devenu exigu pour un logement plus adapté à sa nouvelle composition de ménage peut-il opposer l'exception d'inexécution à la S.L.S.P.? Doit-il au préalable respecter la procédure administrative de demande de mutation? Il ne semble pas pouvoir être affirmé qu'il faille d'abord passer par la procédure administrative⁵².

VI. Une alternative : les agences immobilières sociales

A. Une réponse à un problème spécifique

En Région wallonne, les intervenants du secteur du logement sont confrontés à un double constat. «D'une part, il s'avère difficile, pour les personnes à revenus modestes, surtout dans les grandes villes, de trouver un logement décent, notamment en raison de ce que l'offre de logements sociaux est limitée. D'autre part, de nombreux propriétaires immobiliers rechignent à louer des biens susceptibles de fournir un logement à des familles socialement défavorisées et préfèrent les laisser inoccupés, parce qu'ils craignent les dégradations et le paiement irrégulier des loyers»⁵³. Pour remédier à ces situations, des agences immobilières sociales («A.I.S.») sont nées de l'initiative privée. Ces agences garantissent au propriétaire le paiement régulier du loyer. Elles s'engagent aussi à ce que le bien soit remis en état à la fin du bail. De cette manière, elles apportent une réponse aux craintes qui, comme cela a été indiqué ci-dessus, font souvent obstacle à la location d'appartements ou d'immeubles à des locataires socialement défavorisés.

Il existe aujourd'hui dix-neuf agences immobilières sociales en Wallonie, couvrant près de cent communes⁵⁴. Leur parc immobilier se compose d'environ 1 500 logements. «La formule connaît un franc succès, notamment parce qu'elle permet d'éviter l'effet ghetto qu'entraîne inévitablement la structure classique du logement social. En effet, alors que

⁵¹ P. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 213.

⁵² En effet, l'article 13 de l'arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public prévoit qu'«un droit de recours est ouvert (...)». Pour un raisonnement plus approfondi, voy. P. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 213.

⁵³ D. DÉOM et B. LOMBAERT, «Les acteurs locaux de la politique du logement : aspects institutionnels», *Rev. dr. comm.*, 2000, p. 27.

⁵⁴ En Province de Namur, l'ensemble des communes (38) est couvert par les A.I.S. C'est le seul territoire provincial wallon entièrement couvert.

les logements sociaux sont habituellement structurés en cités, les logements gérés par les A.I.S. sont disséminés sur l'ensemble du territoire d'habitat urbain»⁵⁵.

B. Mission des agences

Les A.I.S. sont encadrées par le Code wallon du logement (articles 193 et suivants)⁵⁶. La mission dévolue par ces dispositions est double : d'une part, jouer le rôle d'intermédiaire entre les propriétaires immobiliers et les ménages en état de précarité ou à revenus modestes⁵⁷; d'autre part, assurer un accompagnement social des occupants. Ainsi, l'agence conclut principalement des contrats de gestion de logements avec les propriétaires et les met à disposition de ces ménages. Subsidiairement, il lui est permis de prendre des logements en location en vue de les sous-louer. L'A.I.S. doit également contrôler le respect des obligations en présence et, en cas de conflit, jouer le rôle de médiateur.

C. Conditions et critères d'attribution

Pour pouvoir prétendre à un logement d'une A.I.S., le ménage doit remplir une condition : disposer de revenus inférieurs à un montant fixé⁵⁸. Contrairement aux règles concernant les S.L.S.P., l'attribution des logements par les A.I.S. ne répond à aucun critère prédéterminé. « Dans la pratique, cependant, les A.I.S. reconnaissent privilégier, selon les cas, certains critères informels : la situation de logement du ménage (expulsion, insalubrité...), l'ancienneté de la demande, la solvabilité des demandeurs, etc. Une clarification s'avère donc nécessaire, sinon pour repousser le danger du clientélisme, au moins pour introduire une harmonisation bienvenue qui renforcerait la crédibilité des agences immobilières sociales auprès des propriétaires potentiels. [...] Sécurité juridique renforcée, accélération du traitement des dossiers et lisibilité accrue, tels sont les principes

⁵⁵ D. DÉOM et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁶ À la suite aux critiques répétées du Conseil d'État, le décret du 15 mai 2003 a abrogé l'article 194 du Code wallon du logement qui chargeait le gouvernement de fixer les conditions d'agrément. En effet, le Conseil d'État estimait que la Région wallonne, en imposant des conditions comme la qualité des membres et la composition du conseil d'administration ou encore les dispositions qui fixaient les conditions de recrutement du personnel, outrepassait ses compétences. Voy. C.A., n° 68/96, 28 novembre 1996. Pour une liste exhaustive des arrêts du Conseil d'État, voy. D. DÉOM et B. LOMBAERT, *op. cit.*, p. 29; voy. également l'article 125 du décret wallon du 15 mai 2003 abrogeant l'article 194 du Code wallon du logement.

⁵⁷ Voy. décret wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, article 124.

⁵⁸ Le revenu annuel imposable globalement du locataire vivant seul ne peut actuellement dépasser 10 000 EUR tandis que le revenu de personnes vivant ensemble ne peut quant à lui dépasser 13 650 EUR, ces deux montants étant majorés de 1 860 EUR par enfant à charge. Une personne faisant l'objet d'une guidance auprès d'un service de médiation de dettes peut également bénéficier des services d'une A.I.S., pour autant que ses ressources ne dépassent pas 120% du montant du revenu d'intégration.

directeurs dont le gonflement – substantiel – des activités de cet acteur crucial sur le marché que sont les A.I.S. ne saurait faire l'économie»⁵⁹.

D. Qualification de la relation

Différents modes juridiques s'offrent au propriétaire désireux de mettre son logement à la disposition d'une A.I.S. Les deux principaux sont le mandat de gestion et la location⁶⁰.

a) Dans le cas d'un mandat de gestion entre le propriétaire et l'A.I.S., cette dernière conclut un bail, au nom du propriétaire, avec le ménage en difficulté. Au travers du mandat, le propriétaire se trouve représenté par l'A.I.S. dans ses relations avec le locataire. Cette représentation ne fait pas obstacle, toutefois, à l'existence d'une relation juridique entre le propriétaire et le locataire. En vertu de cette relation, les effets juridiques de la convention conclue avec le locataire produisent directement ses effets dans le patrimoine du propriétaire⁶¹. b) En cas de location / sous-location, l'A.I.S. prend le logement en location en son nom propre. Cette première relation juridique est suivie d'une seconde relation, entre l'A.I.S. et le locataire défavorisé, qui prend le bien en sous-location. Pour le propriétaire, cette formule a l'avantage de placer sur l'A.I.S. la responsabilité pouvant éventuellement découler d'un défaut dans l'exécution de ses obligations par le sous-locataire⁶².

E. Dispositions applicables au bail

Il n'existe pas de modèle unique de fixation des loyers pour les A.I.S. Ces agences sont constituées sous la forme d'a.s.b.l. Elles disposent d'une autonomie complète pour fixer le montant des loyers. À défaut d'une convention contraire, on appliquera les règles ordinaires prévues pour les contrats de bail dans le Code civil.

VII. Difficultés rencontrées

A. Le dispositif profite-t-il aux plus démunis?

Les dispositions examinées visent à aider des locataires démunis. Force est toutefois de constater que ce ne sont pas toujours les plus démunis qui obtiennent l'aide espérée. a) Un des problèmes est que le système a compliqué les démarches à remplir. Certains locataires, n'ayant pas rempli l'ensemble des papiers ne se voient dès lors pas inscrits, alors

⁵⁹ N. BERNARD et P. JADOUL, «Les acteurs locaux de la politique du logement : aspects individuels», *Rev. dr. comm.*, 2000, pp. 64 et 65.

⁶⁰ Arrêté du gouvernement wallon du 17 mars 1999 portant agrément d'agences immobilières sociales, articles 2, § 2 et 6, § 1^{er}.

⁶¹ N. BERNARD et P. JADOUL, *op. cit.*, p. 65.

⁶² N. BERNARD et P. JADOUL, *op. cit.*, pp. 67 et 68.

qu'ils pensaient l'être⁶³. On peut se demander si l'existence de ces formalités ne représente pas un obstacle empêchant les plus démunis d'accéder au service. Sans doute, dans ce domaine, un service d'accompagnement serait-il le bienvenu. *b)* La difficulté dans l'accès est due, également, aux critères qui sont utilisés, et à l'application qui en est faite. À de nombreux observateurs, le secteur du logement social apparaît comme une «jungle où l'emportent les plus entreprenants»⁶⁴. Sans doute, le système de points obtenus en fonction des priorités constitue-t-il, à cet égard, un progrès. Il ne permet plus que les logements soient attribués, simplement, aux plus entreprenants⁶⁵. Mais ce système est parfois, lui-même, critiqué. Pour le ministre Daerden, «le système actuel de points n'est pas la panacée. Il a un côté trop mécanique : c'est toujours le même type de locataire que l'on retrouve et cela crée des ghettos, ce qui n'est pas [son] objectif»⁶⁶. À l'inverse, d'autres observateurs estiment que les dérogations sont trop nombreuses, et mettent en péril les objectifs poursuivis. Ainsi, le député Tiberghien dénonce ce système, souhaitant voir un cadre davantage contraignant afin que les dérogations actuellement nombreuses ne deviennent plus la règle, les dérogations devant rester exceptionnelles.

B. Manque de moyens

De nombreuses S.L.S.P. connaissent des problèmes financiers. Dix-huit d'entre elles ont été soumises, depuis 1990, à des plans d'assainissement⁶⁷. Les difficultés sont liées à la nature de leur mission ainsi qu'au mécanisme de financement du secteur. D'autres causes peuvent être épinglées. La fraude sociale, notamment, «fait descendre les loyers à un plancher tel qu'il n'y a malheureusement plus suffisamment de moyens pour entretenir le patrimoine»⁶⁸. Par ailleurs, le «drame des Mésanges»⁶⁹ a permis de mettre en lumière les graves faiblesses de certains logements sociaux en Wallonie : la sécurité et la qualité des logements. La S.W.L. ne s'en cache pas : un autre défi auquel elle est confrontée est d'assurer le maintien du parc en bon état locatif. «L'effort exceptionnel que fait la Région pour remettre à niveau le parc de logements sociaux doit nécessairement faire en sorte

⁶³ P. TRIGALET, *C.R.I.*, 2003-2004, p. 16.

⁶⁴ ARISTOPHANE, «Le clair obscur dans la procédure d'attribution des logements sociaux en Région wallonne», *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 237.

⁶⁵ M. TRIGALET, responsable de l'association «Solidarités nouvelles», estime ainsi que le système par points constitue un progrès par rapport à la politique antérieure puisqu'il apporte une certaine structuration.

⁶⁶ Parlement wallon, séance publique de commission du 17 novembre 2003, *C.R.A.*, n° 11, 2003-2004, p. 12.

⁶⁷ Question orale de M. Philippe FONTAINE au ministre Daerden concernant «la gestion des sociétés de logement social», *C.R.A.*, 2003-2004, n° 9, pp. 43 et s.

⁶⁸ J. OTLET, *op. cit.*, p. 41.

⁶⁹ Pour rappel, dans l'incendie d'une tour de logements sociaux à Mons, sept personnes avaient trouvé la mort et 23 autres avaient été blessées. Voy. entre autres V. SAINTGHISLAIN, «Nuit d'enfer aux Mésanges», *Le Soir*, 21 février 2003.

que les sociétés puissent trouver les moyens de maintenir en bon état locatif et pérenniser à moyen et long termes ce bon état locatif pour l'ensemble du patrimoine»⁷⁰.

C. Logements inoccupés

«Que faire des logements abandonnés ou inoccupés (35 000 en Région wallonne) alors que, dans le même temps, 40 000 personnes sont toujours à la recherche d'un logement?», se demandait récemment *Le Soir*⁷¹. En 1993, la «loi Onkelinx»⁷² a tenté d'apporter une réponse à ce problème, en donnant aux bourgmestres la capacité de réquisitionner tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri⁷³. Cette mesure semble pourtant ne pas avoir été jugée efficace. La réquisition des immeubles vacants est une procédure d'exception. Elle a été très peu utilisée jusqu'à présent. Elle est lourde, longue, soumise à une série de conditions préalables et n'est pas compatible avec l'urgence sociale à laquelle la réquisition prétend répondre.

C'est la raison pour laquelle une «taxe sur les logements inoccupés» fut instaurée en Région wallonne. Cette taxe – qui était couplée avec la prise en gestion provisoire par un opérateur immobilier au terme d'une procédure à l'amiable ou judiciaire – vise à inciter les propriétaires de biens immeubles destinés à l'habitation à les affecter au logement. L'objectif est de «réduire les cas d'inoccupation et de taudis». Il est aussi «d'augmenter l'offre de logements et de contribuer ainsi à la mise en œuvre du droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution»⁷⁴. Des recours ont été introduits, toutefois, devant la Cour d'arbitrage à l'encontre de cette taxe : ils ont été couronnés de succès⁷⁵.

⁷⁰ A. ROSENOER, *op. cit.*, p. 12.

⁷¹ H. DANZE, «Taxer les logements abandonnés?», *Le Soir*, 19 novembre 2003, p. 19.

⁷² Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

⁷³ Le droit de réquisition ne peut toutefois s'exercer que dans un délai de six mois prenant cours à dater de l'avertissement adressé par le bourgmestre au propriétaire et moyennant un juste dédommagement.

⁷⁴ X, «La notion d'immeubles abandonnés vue et corrigée par la Cour d'arbitrage», *Éch. log.*, 2000, n° 5, p. 151.

⁷⁵ Ainsi, la Cour d'arbitrage a été amenée, à l'occasion de deux arrêts, à nuancer la notion d'immeubles abandonnés telle qu'elle avait été adoptée par le gouvernement. Pour rappel, le logement abandonné était considéré comme étant un logement inoccupé ou inachevé. Par inoccupé, l'on visait le logement : a) déclaré inhabitable depuis au moins douze mois; b) qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pendant une période d'au moins douze mois consécutifs; c) pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le gouvernement; d) pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population pendant une période d'au moins douze mois consécutifs. La Cour d'arbitrage (C.A. n° 67/2000, 14 juin 2000, *M.B.*, 30 juin 2000) a estimé que la notion de logement inoccupé ne pouvait recouvrir les deux dernières catégories (c et d), étant donné que «lorsque les situations visées sont celles de personnes ayant un droit

VIII. Pistes à envisager

A. Plus de clarté et de transparence⁷⁶

On ne peut pas dire que le système en place garantisse une transparence totale, une objectivité parfaite. Il existe trop de cas où des personnes en détresse se voient refuser un logement alors que des personnes plus favorisées en disposent. Par ailleurs, nous avons pu constater que les locataires sociaux étaient rarement informés de leurs droits et obligations⁷⁷. Une association, «Solidarités nouvelles», vise à informer les locataires sociaux et à les aider à s'organiser en collectifs pour défendre leurs droits, mais également connaître leurs devoirs. Les S.L.S.P. tentent d'informer leurs locataires des modifications légales intervenues au niveau du secteur. Il convient cependant de s'interroger sur la manière dont l'information est transmise. Certaines personnes ne lisent pas, ou ne comprennent pas ces informations. Des améliorations sont possibles. À la suite du médiateur de la Région wallonne, nous recommandons que les décisions d'admission ou de refus des candidatures mentionnent, de manière systématique, les voies de recours existantes et leurs modalités d'introduction.

Relevons enfin l'idée de créer un fichier central regroupant l'ensemble des demandes des locataires sociaux. Ce type de fichier – tel qu'il existe déjà dans d'autres secteurs – pourrait permettre de connaître avec exactitude (et en temps réel?) les besoins du public concerné. En y insérant les logements vacants, en rénovation par exemple, l'on pourrait ainsi espérer réduire le nombre de logements inoccupés et tendre vers une meilleure attribution de ceux-ci⁷⁸.

de propriété ou d'autres droits réels sur des immeubles inoccupés et bien entretenus dont le logement est inoccupé pour des raisons indépendantes de leur volonté, la mesure est disproportionnée à [l'] objectif [de lutte contre les taudis et d'amélioration de l'habitat]». Le gouvernement wallon semble toutefois estimer que, dans les autres cas où la situation est «indépendante de la volonté du redevable», les conditions de consommation minimale et d'absence de domiciliation restent applicables.

⁷⁶ Voy. P. WILLEMART, «Les aspects financiers de la location de logement par les sociétés immobilières de service public», *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 204.

⁷⁷ Nous pensons principalement à la possibilité qui est offerte aux locataires sociaux de saisir le médiateur de la Région wallonne (<http://mediateur.wallonie.be>) en cas de conflit avec la S.W.L. Pour l'année 2003, seules 159 réclamations en rapport avec la S.W.L. ont été recensées. Au vu de la sensibilité et des difficultés du secteur, nul doute que si les locataires sociaux étaient mieux informés de ce droit de saisine, ils pourraient en faire davantage usage. Le cas échéant, de nombreux conflits pourraient être réglés plus rapidement.

⁷⁸ Cela éviterait, par ailleurs, que des personnes doivent remplir des demandes dans différentes sociétés de logement social. Enfin, un fichier central parfaitement alimenté et mis à jour permettrait de lutter efficacement contre le type de fraude sociale qui consiste, pour un couple, à vivre fictivement en tant que personnes séparées, ce qui permet à chacun de bénéficier d'allocations plus importantes ou d'un niveau d'imposition plus faible, mais qui pèse sur le parc de logements disponibles.

B. Davantage de synergie

La Wallonie manque «de structures, de partenariats entre les différents acteurs, qu'ils soient privés ou publics, pour définir ensemble une stratégie [commune afin que] les objectifs de chacun concourent à la réussite globale de l'opération»⁷⁹. Même si le Code wallon du logement ouvre la porte, il conviendrait que la S.W.L. et les S.L.S.P. puissent mettre en place un système similaire aux A.I.S., à savoir constituer un relais entre le propriétaire et le locataire social. Par ailleurs, des partenariats avec les A.I.S. – secteur privé – mériteraient d'être étudiés⁸⁰.

C. Adéquation entre le logement et la famille

Rappelons qu'en ce qui concerne le logement social, les baux sont conclus pour une durée indéterminée⁸¹. En réponse aux problèmes de suroccupation et de sous-occupation, nous proposons de conclure des baux à durée déterminée. Cela permettrait aux S.L.S.P. de réexaminer la situation familiale exacte du foyer et d'adapter au mieux le logement accordé à la composition de la famille. Cette solution comporte un inconvénient : elle pourrait créer une certaine instabilité et insécurité dans le chef des locataires sociaux. En effet, ceux-ci pourraient se voir contraints de déménager vers d'autres quartiers. Leur intégration et leur stabilité devraient alors être construite à nouveau. Pour contrer cet inconvénient, des baux de neuf ans pourraient être imaginés.

D. Augmenter l'offre de logement

Comme nous l'avons observé, 40 000 personnes sont en attente d'un logement social. Une réponse rapide devrait être apportée à ce problème. Une solution serait d'imposer à l'ensemble des communes d'assurer une offre minimale de logements sociaux. Une telle obligation existe en France⁸². Elle permettrait de réduire sensiblement le nombre de ménages en attente d'un logement social vacant.

⁷⁹ A. ROSENOER, *op. cit.*, p. 25. M. ROSENOER prend l'exemple de la rénovation globale d'un quartier à Bordeaux où une équation de départ avait été définie : un tiers de logements acquisitifs propriétaires occupants, un tiers investissements et un tiers de logements sociaux. Automatiquement, semble-t-il, des partenariats se sont mis en place.

⁸⁰ Pour un exemple de partenariats entre l'A.I.S de Namur et des E.F.T (entreprise de formation par le travail), voy. M. SCHALLENBERGH, *op. cit.*, p. 51.

⁸¹ P. VERSAILLES, *op. cit.*, p. 216.

⁸² Ainsi, depuis la fin de l'année 2000, une loi relative à la solidarité impose aux communes françaises situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants et disposant de moins de 20% de logements sociaux, de réduire cet écart. Ce type de réglementation permet d'éviter le phénomène Nimby («Not In My Back Yard»), chaque commune devant respecter le quota imposé. Il est peu acceptable que des communes écartent les populations défavorisées vers les communes voisines. Voy. C. MERTENS, *op. cit.*, p. 45.

E. Davantage de mixité sociale⁸³

La politique suivie par les S.L.S.P. conduit à la constitution de ghettos. Les logements sociaux sont concentrés et ils sont attribués aux membres les plus défavorisés de la société. Cela conduit à une forme de ségrégation, dans les faits, entre les classes sociales constituant la société. Un risque en découle pour la cohésion sociale. Comment résoudre cette difficulté? L'intervention des A.I.S. répond à cet objectif, en insérant des locataires sociaux dans les structures privées existantes. Par ailleurs, il faut signaler une initiative prise récemment par le gouvernement wallon. Par voie de circulaire⁸⁴, ce dernier a autorisé les S.L.S.P. à mettre en vente un maximum de 15% de leurs logements. Il s'agirait principalement de maisons qui ne profiteront pas du plan de rénovation de la Région wallonne. Les locataires sont sans doute les premiers à qui s'adresse cette offre⁸⁵. Cependant, à défaut, tout particulier pourra acheter un tel logement. Il est naturellement trop tôt pour se prononcer sur les résultats de cette mesure. Gageons toutefois que, si cette opération rencontre un franc succès auprès de particuliers de toutes classes sociales, cela constituera un pas en avant vers davantage de mixité au sein de ces quartiers.

F. Améliorer l'accompagnement social

Il ne suffit pas de trouver un logement aux locataires. L'idéal est de les accompagner «vers des comportements locatifs respectueux et vers un mieux-être personnel»⁸⁶. À l'analyse, on remarque que les problèmes de logement constituent seulement le sommet visible de l'iceberg. Les ménages sont affectés par d'autres problèmes, de nature économique, familiale, psychologique, sociale ou encore culturelle. «Ne pas tenir compte de la personne humaine dans sa globalité et se limiter à lui donner un logement, c'est parfois ne mettre qu'un emplâtre sur une jambe de bois»⁸⁷. L'accompagnement social est, dès lors, primordial. Prenons l'exemple d'une personne surendettée : si celle-ci n'est pas accompagnée dans toute sa problématique de surendettement – plans de remboursement, médiation de dettes, écoles des consommateurs⁸⁸, ... – nul doute que le locataire social sera trop accaparé par ses soucis que pour payer son loyer, entretenir le logement mis à sa disposition et entamer une dynamique citoyenne.

⁸³ Pour un examen complet de la problématique, nous renvoyons le lecteur intéressé à la lecture de l'article de F. DANSEREAU *et al.*, «La mixité sociale en habitation», *Éch. log.*, 2003, n° 4, pp. 139 à 141.

⁸⁴ Voy. www.swl.be/PeiMesuresComplem/Circulaire_GW.pdf, circulaire S.W.L. 2004/12 du 11 mars 2004.

⁸⁵ Des taux d'emprunt préférentiels seront notamment accordés aux locataires sociaux.

⁸⁶ A.-C. RIZZO, *C.R.I.*, 2003-2004, n° 4, p. 4.

⁸⁷ A.-C. RIZZO, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁸ Cette initiative tend à faire se rencontrer des personnes placées dans la même situation de surendettement et de leur apprendre à mieux gérer leurs revenus. Voy. également le projet du ministre Detienne, «Demande à Raymond».

L'accompagnement peut prendre différentes formes. Une modalité est l'information, qui se fait par une adaptation du langage au public concerné. Le langage simple et pratique doit être préféré aux termes juridiques. Autre moyen : l'instauration de services de médiations locataire – propriétaire. Les exemples en la matière sont nombreux. Pensons encore à l'implication des locataires dans la rénovation de leur habitation. Seul un accompagnement de qualité permettra de stabiliser la situation des personnes en question. Il pourra également devenir un tremplin pour ceux-ci vers une reconstruction – financière et mentale – d'eux-mêmes.

IX. Un projet ambitieux...

De nombreux locataires se plaignent de la qualité déficiente de leur logement social. Cet aspect a été mis en évidence, notamment, lors du drame survenu à la cité des Mésanges, à Mons⁸⁹. Pour résoudre ces problèmes de qualité, lors de la précédente législature, le ministre Daerden a proposé au gouvernement – et obtenu de sa part – la mise sur pied d'un programme exceptionnel de remise à niveau du parc locatif. «Il s'agit d'offrir un logement sain, digne et sûr à chacun»⁹⁰. «C'est vrai qu'il était temps d'y mettre un bon coup : le logement social wallon a mal vieilli, beaucoup de sociétés de logement ont négligé d'investir dans son entretien. Le projet actuel est ambitieux : en cinq ans, il s'agit d'assainir 35 000 logements, dont 1 600 – en trop mauvais état et à la limite de la salubrité – seront même détruits»⁹¹.

Le programme spécial d'investissements pour la sécurisation et la salubrité du parc locatif wallon a été adopté par le gouvernement wallon le 3 juillet 2003. Il porte sur un montant global de 1 052 759 190 EUR et concerne 36 353 logements⁹². Les travaux pris en consi-

⁸⁹ A. ROSENOER, *op. cit.*, p. 8.; voy. également J. ERLER, «40 000 candidats en Wallonie», *Le journal du mardi*, 25 février 2004.

⁹⁰ M. DAERDEN, *op. cit.*, p. 5.

⁹¹ C. DODET, «Assainir 35 000 logements sociaux», *Vers l'avenir*, 4 juillet 2003. Il faut rappeler qu'en ce qui concerne le parc de logements, moins de la moitié des logements sont aujourd'hui parfaitement salubres : un quart nécessite à tout le moins un léger assainissement; un quart un assainissement qualifié de moyen mais surtout 5% du parc doivent faire l'objet d'un assainissement lourd (C. MERTENS, *C.R.I.*, 2003-2004, n° 4, p. 38).

⁹² Réponse du ministre Daerden à la question orale de M. Walry sur «la mise en oeuvre du plan wallon de rénovation et de sécurisation du parc de logements sociaux», séance du Parlement wallon du 17 mars 2004. Ces investissements visent à atteindre un niveau de qualité et de confort minimum déterminé par la circulaire de la S.W.L. du 12 décembre 2002 (S.W.L. L/2002/25). Cette circulaire définit de manière précise l'ensemble des travaux à mener pour atteindre cet objectif et garantir la sécurité (protection incendie, électricité, gaz), la stabilité, l'étanchéité (toitures, murs, menuiseries) et un équipement minimum (sanitaire, eau chaude, point de chauffe) des logements sociaux. Le Député Otlet regrette, à cet égard, qu'un milliard d'euros soit investi sans prévoir d'accompagnement spécifique des sociétés de service public en vue d'une meilleure gestion patrimoniale. En effet, par manque de moyens et par laxisme, le patrimoine du logement social s'est détérioré. Il s'agirait, dès lors, de garantir un tel accompagnement afin de pérenniser l'effort consenti aujourd'hui.

dération oscillent, par logement, entre 15 000 et 60 000 EUR. Au-delà de 60 000 EUR, il vaut mieux déconstruire les logements : l'investissement serait excessif, d'autant que la durée d'une habitation sociale est davantage limitée dans le temps (quinze ans)⁹³.

Il conviendra, par la suite, de maintenir les logements sociaux rénovés en état. Pour ce faire, le gouvernement wallon a approuvé, le 29 janvier 2004, une circulaire de la Société wallonne du logement destinée aux S.L.S.P.⁹⁴. À ces dernières, elle impose l'obligation d'affecter, par an, au minimum, 20% des recettes locatives nettes à la rénovation et à l'entretien récurrent de leurs logements.

Point positif à relever : la remise en état de logements décents ne fera pas l'objet d'une majoration des loyers⁹⁵.

⁹³ A. ROSENOER, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁴ La circulaire S.W.L. 2004/12 porte sur deux mesures complémentaires au programme exceptionnel. Elles visent à inciter les S.L.S.P. à réaliser une stratégie patrimoniale et sociale de leur parc, en vue de favoriser la cohésion sociale en menant une politique volontariste de vente de logements sociaux prioritairement aux locataires occupants ainsi qu'à pérenniser l'ensemble du parc social locatif, en rénovant les logements non couverts par le programme exceptionnel et en prévoyant des moyens financiers suffisants pour maintenir l'ensemble des logements sociaux en état locatif. Afin de remplir la condition d'entretien du parc locatif, les S.L.S.P. devront, au moyen de plans financiers, dégager les sommes nécessaires pour couvrir le montant des entretiens, soit par leur trésorerie disponible, soit en trouvant des apports financiers auprès de la S.W.L. si la trésorerie s'avérait insuffisante, soit encore par la vente de biens immobiliers (logements ou terrains). Circulaire S.W.L. 2004/12 du 11 mars 2004.

⁹⁵ Toutefois, l'on peut se demander si une légère majoration des loyers ne serait pas préférable. En effet, le confort des logements sera augmenté : grâce à l'isolation, aux réparations effectuées, les locataires pourront faire des économies sur le chauffage... Pourquoi dès lors ne pas compenser ces économies par une légère augmentation des loyers, et ce dans le but d'améliorer la trésorerie des S.L.S.P. et de leur permettre de financer les travaux inférieurs à 15 000 EUR qu'elles seront amenées à réaliser?

Annexe

L'ordre de priorité pour l'obtention d'un logement social

Les priorités	Points	Documents à fournir
Le locataire qui doit quitter un logement ayant fait l'objet d'un arrêté d'inhabitabilité.	8	Arrêté du bourgmestre
L'occupant d'un logement reconnu inhabitable par les agents de la division du logement	8	Attestation d'inhabitabilité de la D.G.A.T.L.P
Le locataire qui doit quitter un logement ayant fait l'objet d'un arrêté d'expropriation.	8	Arrêté d'expropriation
Le locataire qui doit quitter un logement devenu insalubre par surpeuplement	8	Attestation du Bourgmestre ou attestation de la D.G.A.T.L.P
<i>Aucun cumul des points n'est admis dans cette catégorie</i>		

Les priorités	Points	Documents à fournir
La personne qui se trouve dans un cas d'extrême urgence sociale. Est considérée comme se trouvant dans un cas d'extrême urgence sociale la personne qui :		
– soit a été victime d'un événement calamiteux;	8	Attestation du commandant des pompiers
– soit est reconnue sans-abri par un centre public d'aide sociale;	8	Attestation du président du c.p.a.s.
– soit quitte une caravane qu'elle occupait à titre de résidence principale	8	Extrait du registre de la population
<i>Aucun cumul des points n'est admis dans cette catégorie</i>		

Les priorités	Points	Documents à fournir
Le couple, marié ou composé de personnes qui vivent maritalement depuis moins de huit ans, et ont au moins un enfant à charge.	6	Livret de mariage Historique de la domiciliation par personne
La personne divorcée ou en instance de l'être, avec un ou plusieurs enfants à charge.	6	Jugement Document officiel - Tribunal - Notaire
La femme seule enceinte ou le parent seul avec un ou plusieurs enfants à charge	6	Certificat médical d'un gynécologue
Le ménage dont les conjoints sont âgés de moins de 30 ans.	6	Cartes d'identité
<i>Aucun cumul des points n'est admis dans cette catégorie</i>		

Les priorités	Points	Documents à fournir
Le bénéficiaire d'une pension de prisonnier de guerre et l'invalidé de guerre	4	Copie d'un brevet de pension (administration des pensions)
L'ancien prisonnier politique et ses ayants droit.	4	Attestation du ministère de la Santé publique
L'ouvrier mineur et l'ancien ouvrier mineur.	4	Brevet ou document prouvant la qualité d'ouvrier mineur
<i>Aucun cumul des points n'est admis dans cette catégorie</i>		

Les priorités	Points	Documents à fournir
Le locataire dont le bail est résilié par le bailleur en application de l'article 3, §2, de la loi du 21 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, modifiée par la loi du 1 ^{er} mars 1991.	3	Présentation de l'original du renon donné en application de l'article 3, §2, de la loi du 21 février 1991

Les priorités	Points	Documents à fournir
La personne qui ne peut plus exercer d'activité professionnelle à la suite d'une maladie professionnelle reconnue ou d'un accident de travail, ou celle qui a une telle personne à sa charge	2	Attestation d'une autorité ou de l'organisme compétent tel que le Fonds des Maladies Professionnelles
La personne qui ne peut exercer d'activité professionnelle à la suite d'une perte d'emploi	2	Chômeur complet indemnisé ou demandeur d'emploi prouvant un travail antérieur (attestation de l'O.N.Em.)
Le handicapé ou la personne qui a un handicapé à sa charge au sens du Code des impôts sur les revenus	2	Avertissement-extrait de rôle à l'impôt des personnes physiques
La personne qui quitte un bateau pour lequel l'État accorde une prime de déchirage	2	Ministère des Communications Office régulateur de la navigation intérieure
<i>Cette catégorie de priorités permet un cumul maximal de deux critères de 2 points.</i>		

Les priorités	Points	Documents à fournir
A ces critères s'ajoutent deux points par année d'ancienneté de la demande de candidature.	2	Date anniversaire de l'inscription dans le registre de candidatures.

Source : arrêté du gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 9 avril 1999.

Samenvatting

Het recht op huisvesting staat in onze fundamentele teksten. Maar het gebrek aan middelen laat niet toe dit recht voor iedereen te garanderen. Vandaag beschikt een steeds groter wordend deel van de bevolking niet over voldoende middelen voor een behoorlijke huisvesting. Om hieraan tegemoet te komen werden een aantal instellingen en mechanismen gecreëerd in Wallonië. Dit artikel onderzoekt het juridische regime dat van

toepassing is op de verhuur van sociale woningen in dit deel van het land. De voor- en nadelen van het systeem worden uiteengezet.

