

Les débats sont rouverts afin de vérifier la rectification des prétentions de la demanderesse et de statuer définitivement sur les comptes entre les parties ainsi que sur les dépens.

Siég. : M. Ch. Wettinck. Greffier : Mme C. Cléban.  
Plaid. : M<sup>es</sup> S. Spadazzi et V. Chantry.

*J.L.M.B. 09/411*

N.B. : ce jugement a été confirmé par Civ. Liège (4<sup>e</sup> ch.), 16 janvier 2009, *J.L.M.B. 10/715*, dans les termes suivants :

« En l'espèce, madame I. n'a pas répondu à la demande d'information à elle adressée quant à ses revenus et une lettre recommandée lui a bien été adressée par la société du logement de Grâce-Hollogne.

» Cependant, celle-ci ne démontre pas avoir obtenu *l'avis* du commissaire de la Société wallonne du logement avant d'appliquer le loyer " sanction ". En effet, la Société du logement de Grâce-Hollogne se borne à déposer un document intitulé " locataires n'ayant pas rentré les documents revenus pour calcul du loyer au 1<sup>er</sup> janvier 2007 " avec une mention subpaginale libellée comme suit " décision unanime du CEA pour appliquer le loyer maximum ". Or, le paraphe apposé sur cette note ne permet pas de vérifier qui en est l'auteur. Cette signature qui pourrait tout au plus attester d'un visa du document ne peut cependant correspondre à l'avis exigé du commissaire de la Société wallonne du logement.

» En conséquence, il convient de rejeter le décompte établi par la Société du logement de Grâce-Hollogne en ce qu'il est établi sur la base d'un loyer " sanction " dès lors que la décision d'appliquer ce loyer " sanction " ne répond pas aux exigences formelles telles que prévues à l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne de logement ou par les sociétés de logement de droit public ».

## Observations

### La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne

1. La présente décision se base sur une réglementation locative sociale<sup>14</sup> aujourd'hui abrogée et remplacée par une autre<sup>15</sup> ; c'est l'occasion de se pencher sur cette dernière.

En 2007, le Gouvernement wallon a donc procédé à une large réforme du droit du bail du logement social, adoptant simultanément nouvelle réglementation<sup>16</sup> et nouveau bail-type<sup>17</sup>. Limitation de la durée du contrat, multiplication des hypothèses de résiliation anticipée, introduction d'un régime spécifique pour étudiants, instauration d'une charte, renforcement des sanctions attachées à l'occupation d'une habitation non proportionnée, ... : ils sont nombreux, on le voit, les bouleversements apportés à un corps de règles qui concerne jusqu'à un locataire sur quatre au sud du pays.

14. L'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale, *M.B.*, 9 avril 1999.

15. Même si, en l'espèce, la question du loyer maximum – en cause dans le présent jugement – a peu évolué, sous réserve de ce que, désormais, la décision incombe explicitement au « conseil d'administration » de la société de logement lui-même, et non plus à « la société », sans davantage de précision (comparez l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 à l'article 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007).

16. 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.

17. Bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.



Depuis, et comme un aveu des autorités que la refonte d'alors n'était pas tout à fait aboutie, le régime locatif social a encore subi plusieurs retouches<sup>18</sup>. Et, selon toute vraisemblance, ce processus de redéfinition des droits et obligations des parties au contrat de bail social est appelé à connaître encore de nouveaux développements dans un avenir proche<sup>19</sup>, raison pour laquelle il convient de faire, aujourd'hui, le point sur ces différentes questions.

2. L'objet du présent article ne consiste pas à présenter de manière exhaustive les ressorts du nouveau régime<sup>20</sup>. De manière plus circonscrite, il s'agit ici de pointer les éléments de la réforme qui continuent de poser question, tout en épinglant certains aspects du droit du bail social maintenus inchangés alors qu'une modification, là aussi, s'indiquait pourtant. C'est en ce double sens que la réforme initiée en 2007 peut être tenue pour inachevée ; au présent gouvernement, dès lors, d'y apporter la dernière brique<sup>21</sup>.

### *1. La limitation dans le temps du bail*

3. Innovation la plus emblématique de la réforme de 2007<sup>22</sup>, le bail de logement social, précédemment à vie (quand bien même le locataire dépassait en cours de contrat le plafond des revenus d'admission), est désormais plafonné à neuf ans<sup>23</sup>. Le but, par là, est de soumettre la convention locative à évaluation régulière et, *in fine*, de réserver le parc social à ceux qui en ont le plus besoin. A cet égard, les travaux préparatoires de l'arrêté du 6 septembre 2007 renseignent que cette mesure de limitation dans le temps du bail social est prise « dans le souci d'améliorer la rotation des locataires », ce qui laisse transparaître une volonté certaine de changement<sup>24</sup>.

La société de logement de service public (SLSP), toutefois, est autorisée à proroger la convention, pour neuf nouvelles années<sup>25</sup>. Et l'opération peut se répéter autant de fois qu'elle l'estime opportun (aucune limite maximale n'est en effet imposée).

4. Au-delà du principe, toutefois, le texte reste entièrement muet. Ainsi, le bailleur sera-t-il tenu de se livrer à une évaluation formelle avant de prendre sa décision ? Et, dans la positive, sur quel critère exactement s'adossera-t-il (adaptation du logement, revenus du preneur, ...) ? La reconduction sera-t-elle assurée si le preneur satisfait toujours aux conditions de départ ? Etc.

On le voit, un flou épais règne. Or, le danger réside dans l'arbitraire qu'une telle réglementation lacunaire pourrait induire auprès de certaines sociétés de logement

18. Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008, *M.B.*, 19 août 2008 et arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008, *M.B.*, 26 janvier 2009, essentiellement.

19. Il serait étonnant, en effet, que le vaste travail de réflexion mené au cours du premier semestre 2010 par l'actuel ministre du Logement de la Région wallonne (sur le thème « Le logement public : un secteur en chantiers ! ») ne débouche pas sur une modification des textes réglementaires.

20. Voy. à cet effet P.-M. DUFRANNE, " Le régime locatif social en Région wallonne ", *Le bail du logement social*, Bruxelles, La Charte, 2009, p. 95 et suivantes ; N. BERNARD, " Les enjeux nouveaux du bail de logement social en Région wallonne ", *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2009, p. 73 et suivantes, ainsi que N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail du logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008.

21. Qu'il délivre, au minimum, une circulaire interprétative explicite. Ou plutôt, qu'il corrige la circulaire existante (annexe 2 de la circulaire adressée le 28 novembre 2007 par le Directeur général de la Société wallonne du logement aux sociétés de logement de service public), en veillant dans les deux cas à ne point méconnaître le sens des normes – législatives et réglementaires – qui sont supérieures à celle-ci.

22. Dont le principe avait cependant été adopté par voie législative un an auparavant (article 94, paragraphe premier, alinéa 2, 3°, *litt. a*, du code wallon du logement, modifié par le décret du Parlement wallon du 30 mars 2006, *M.B.*, 2 mai 2006).

23. Article 6, alinéa 3, du bail-type 2007.

24. Voy. l'*Exposé du dossier* de l'arrêté du 6 septembre 2007.

25. Article 6, alinéa 2, du bail-type 2007.



peu scrupuleuses, lesquelles pourraient voir dans cette faculté de ne pas prolonger un bail social le moyen commode de se « débarrasser » de preneurs jugés indésirables. Et la remarque vaut également pour la résiliation facultative au triennat pour dépassement du plafond des revenus ou occupation d'un logement non proportionné<sup>26</sup> (même si, par essence, la SLSP doit entourer sa décision d'une motivation formelle)<sup>27</sup>. Pourrait-on tolérer ainsi qu'une SLSP n'applique pas le même régime à tous ses locataires<sup>28</sup> ? Et quand bien même tel serait bien le cas, il reste à s'assurer qu'il n'existe pas de discrimination *entre les sociétés de logement* elles-mêmes. Il incombe aux autorités wallonnes, dès lors, de dissiper rapidement ce clair-obscur assurément préjudiciable, en adoptant des lignes de conduite aussi univoques qu'uniformes<sup>29</sup>.

Il convient, par ailleurs, de pointer un effet pervers potentiel dont est grosse la décision d'instaurer un bail de neuf ans : on ne peut exclure en effet que, à l'approche de l'expiration du contrat, des couples se séparent artificiellement dans le but de faire baisser les revenus du ménage<sup>30</sup>. Dont coût : une location de boîte aux lettres ou de sonnette à un prix prohibitif (en vue de simuler une domiciliation ailleurs), conjuguée à une diminution de l'estime de soi et, *in fine*, une mise en péril de la cellule familiale.

5. Une dernière ambiguïté, mais non des moindres, est à épingle. Selon le bail-type, en effet, le congé en fin de contrat doit être notifié « dans les délais visés aux articles 17 et 18 », dispositions afférentes à la résiliation anticipée de la convention (des œuvres du bailleur ou du locataire)<sup>31</sup>. Le problème est que ces différentes hypothèses de résiliation ne sont *pas gouvernées par un même délai* de préavis (trois ou six mois, selon les cas) !

Plus fondamentalement, les délais seuls associés à la résiliation anticipée sont-ils d'application ou, également, les *hypothèses* – limitatives – dans lesquelles cette résiliation peut intervenir ? Peut-on, en d'autres termes, mettre fin à un bail social pour la simple raison de l'arrivée du terme de neuf ans ? Est-il acceptable, eu égard à la mission de service public dont elle est investie<sup>32</sup>, que la société de logement prie un locataire de quitter le parc public au bout des neuf années sans qu'il y ait eu ni dépassement des plafonds des ressources, ni disproportion du bien, ni davantage refus de déménager vers un bien plus adapté, ni acquisition parallèle d'une habitation par le preneur, ni défaut d'occupation personnelle, ni refus de fournir les renseignements et

26. Voy. *infra* n° 11 et 7 respectivement.

27. Article 6, alinéa premier, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Si, toutefois, le « congé donné au locataire en cours de bail » figure bel et bien dans cette liste de décisions soumises à motivation formelle, on ne trouve nulle trace, en revanche, de la non-reconduction du contrat au terme des neuf ans par exemple. Est-ce à dire qu'une décision de ce type, éminemment lourde de conséquences, pourrait s'affranchir de toute exigence de motivation ? Non pas, bien évidemment ; en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (*M.B.*, 12 septembre 1991), les SLSP sont obligées de motiver tout acte administratif unilatéral à portée individuelle. Ensuite de quoi, le Gouvernement wallon gagnerait à modifier l'article précité – de toute façon redondant par rapport à la loi de 1991 – en vue soit de le rendre exhaustif (entreprise périlleuse s'il en est...), soit d'indiquer son caractère *non limitatif* (par l'adjonction du vocable « notamment » par exemple).

28. Les facultés de résiliation triennale « doivent être utilisées dans le respect de l'égalité de traitement entre tous les locataires », enjoint cependant la circulaire interprétative du 28 novembre 2007.

29. Par exemple, la non-reconduction du contrat ne s'envisagerait qu'au-delà d'un certain seuil de dépassement du plafond des revenus (vingt pour cent, histoire d'être en phase avec le régime – décrit plus loin – du déplaçonnement ?). Ou alors, en ce qui concerne le caractère proportionné du logement, à partir de la deuxième chambre excédentaire (pour dresser un parallélisme avec les règles afférentes au surloyer). Etc.

30. Ou alors que des locataires refusent un emploi (peut-être temporaire de surcroît), lequel est susceptible en effet de porter leurs revenus *au-dessus* de la limite, ce qui pourrait leur faire perdre leur logement.

31. Article 6, alinéa 3, du bail-type 2007.

32. Voy. à cet égard N. BERNARD, " Le bail du logement social et le droit fondamental à un logement décent ", *Le bail du logement social*, sous la direction de G. BENOÎT, N. BERNARD *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2009, p. 1 et suivantes.

autorisations nécessaires au calcul du loyer, etc. ? Ce qui est permis dans le secteur privé du logement (ne pas reconduire un bail, sans qu'il y ait une raison particulière) l'est-il également au sein du parc social ? Est-il autorisé par ailleurs à une société de logement, tenue par la loi du 29 juillet 1991 de motiver chacun de ses actes administratifs unilatéraux à portée individuelle<sup>33</sup>, de mettre un terme au bail social sans avancer de motif particulier à l'appui de sa décision ? L'esprit de la loi, incontestablement, veut que le locataire puisse rester dans le parc public tant qu'il répond aux conditions d'admission<sup>34</sup>. Relevons cependant, à ce propos, que la circulaire interprétative de l'arrêté du 6 septembre 2007 évoque expressément un « congé sans motif spécifique »<sup>35</sup>.

Et pourtant, le Conseil d'État avait posé expressément la question de savoir « pour quels types de motifs la société bailleuse pourrait-elle décider de ne pas reconduire un bail »<sup>36</sup>. Malheureusement, la réglementation est restée singulièrement peu diserte sur ce point essentiel.

## 2. L'adaptation du logement à la composition du ménage

6. Les règles relatives à l'adaptation du logement à la composition du ménage présentent un visage radicalement différent au sein du nouveau régime, sur trois plans au moins<sup>37</sup>.

7. Une plus grande sévérité, tout d'abord, est incontestablement de mise concernant l'occupation d'un bien devenu non proportionné. Précédemment, seul un surloyer pouvait s'appliquer, d'une valeur modérée (25 euros mensuels, à partir de la deuxième chambre excédentaire), et à enclencher uniquement après le refus du preneur de migrer vers une habitation sociale plus conforme à la taille de son ménage. Désormais, et sans attendre la fin du bail (qui offrira de toute façon l'occasion – en théorie – de vérifier le caractère toujours proportionné ou non de l'habitation), la société de logement est habilitée<sup>38</sup> à résilier le contrat à l'expiration de chaque triennat<sup>39</sup> au cas où le logement ne serait plus proportionné, sans même devoir au préalable proposer une habitation adaptée<sup>40</sup> ; cette possibilité, par surcroît, existe dès la première chambre

33. Voy. *supra* note 27. Voy. sur le thème PH. COENRAETS, " Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives ? ", *Les cahiers des sciences administratives*, Bruxelles, Larcier, 13/2007, p. 123 et suivantes.

34. Selon les travaux parlementaires du décret du 30 mars 2006 qui a abouti à consacrer le principe du bail à durée déterminée, le locataire « envers lequel la société n'aurait pas de motif de mettre fin au bail » est dispensé de réintroduire un nouveau dossier de candidature, ce qui tend à accréditer l'idée d'une prorogation automatique du contrat tant que le preneur satisfait aux conditions d'admission au parc public (Projet de décret modifiant le code wallon du logement, commentaire des articles, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2005-2006, n°322/1, p. 6).

35. Circulaire interprétative du 28 novembre 2007, p. 10.

36. Projet de décret modifiant le code wallon du logement, avis du Conseil d'État, *Doc. parl. w.*, sess. ord. 2005-2006, n°322/1, p. 25.

37. Signalons, en guise de préambule, que l'Exécutif wallon ferait bien de préciser, en cas de modification du ménage, à quel moment exact prend effet le nouveau loyer (article 29, paragraphe 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007) : lors de la notification de cet état de fait à la société de logement, ou dès l'agrandissement/rétrécissement du noyau familial ?

38. Article 18, paragraphe premier, 2<sup>e</sup> tiret, du bail-type 2007.

39. Cette faculté de résiliation triennale, qui vaut également pour le dépassement du plafond des revenus (voy. *infra* n° 11), ne pourra cependant être correctement exercée sans engagement massif de personnel supplémentaire au sein de la société de logement, tant la vérification de tous les contrats au bout de trois ans est susceptible de représenter pour celle-ci une tâche proprement herculéenne. Sans compter que, au terme des neuf ans cette fois, c'est l'ensemble des conditions d'attribution qui devra théoriquement faire l'objet d'un examen.

40. Si les sociétés de logement choisissent plutôt l'option du *surloyer*, il ne leur est plus nécessaire non plus de soumettre un logement proportionné préalablement au preneur (article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007). Pas davantage, cependant, la réglementation ne précise ici le moment exact à partir duquel ce montant est dû : au 1<sup>er</sup> janvier qui suit (comme pour la révision du loyer) ?, à l'expiration d'un délai de trois mois (comme auparavant) ?, au moment de la notification de cet état de fait à la SLSP ?, dès la modification du ménage (comme le prévoit, *mutatis mutandis*, le nouveau régime en cas d'augmentation des revenus de quinze pour cent minimum) ? Pour une application jurisprudentielle en Région de Bruxelles-Capitale, voy. J.P. Forest, 23 décembre 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 354 et suivantes.



surnuméraire. Et la résiliation peut même intervenir « à tout moment » si le ménage refuse de déménager (« muter ») vers un logement proportionné<sup>41</sup>.

Il s'agit, par là, de *responsabiliser* le preneur : ce dernier doit savoir dorénavant qu'en ne sollicitant pas sa mutation, il s'expose à une éviction, tous les trois ans. C'est l'occasion de rappeler que le principe de la mutation n'est en rien une « punition » mais bien, pour ceux qui la réclament, un véritable *droit* (en vue d'obtenir une habitation sociale plus vaste suite à l'agrandissement de la famille par exemple)<sup>42</sup>, auquel s'attache d'ailleurs une priorité d'attribution<sup>43</sup>. Ce droit, malheureusement, certaines SLSP le foulent aux pieds<sup>44</sup>. Il est vrai qu'on ne saurait obtenir l'expulsion d'un locataire pour des arriérés de loyer qui se rapportent au logement précédent...

Ici aussi, des difficultés émergent. D'abord faut-il voir l'attitude qu'adopteront les sociétés de logement au terme du triennat : celles-ci oseront-elles résilier l'ensemble des baux afférents à des biens non proportionnés, ou limiteront-elles leur action à ceux qui n'ont sollicité aucune mutation ? *Quid* ensuite si, durant le préavis, le logement redevient proportionné ? La réglementation, par ailleurs, ne prévoit pas le nombre de chambres excédentaires à partir duquel la résiliation sera envisageable, ce qui engendre un nouveau risque d'arbitraire<sup>45</sup>. Plus largement, cette possibilité de résilier le contrat sans fournir préalablement un bien proportionné pose incontestablement question quant à sa compatibilité avec la mission de service public dont le bailleur social a la charge<sup>46</sup>.

8. En amont, concernant l'entrée dans les lieux, l'Exécutif wallon a pris la mesure d'une évolution sociologique massive : l'émergence et la généralisation de la garde alternée des enfants, érigée aujourd'hui en norme par défaut<sup>47</sup>. Désormais, et en vue de permettre au parent divorcé (sous le mode de l'hébergement égalitaire par exemple)<sup>48</sup> d'exercer son droit de garde, la société de logement social doit, pour l'attribution d'un logement, tenir expressément compte « du ou des enfants bénéficiant de modalités d'hébergement chez l'un ou l'autre des membres du ménage, actées dans un jugement »<sup>49</sup>. Autrement dit, on institutionnalise la possibilité de laisser inoccupées des chambres une semaine sur deux.

Las, et sans que l'on puisse imaginer un instant qu'il s'agisse d'une intention délibérée dans le chef de l'exécutif, cette heureuse prise en considération de la garde alternée ne vaut *que pour l'attribution du logement*, et plus par la suite. Par voie de conséquence, le parent divorcé à qui la SLSP a officiellement autorisé à prendre à

41. A moins que le ménage comporte un membre handicapé ou une personne de plus de soixante-cinq ans (article 18, paragraphe 3, alinéa premier, premier tiret, du bail-type 2007). Pour une application jurisprudentielle en Région de Bruxelles-Capitale, voy. J.P. Forest, 13 juin 2006, *J.J.P.*, 2010, p. 266 et suivantes.

42. Voy. de manière générale Civ. Liège, 26 janvier 2007, cette revue, 2009, p. 491.

43. Article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

44. Or, « ni en droit administratif, ni en droit civil, une société de logement de service public ne peut répliquer à une rétention du loyer motivée par l'insalubrité du logement en excluant le locataire du processus des mutations », martèle le juge de paix de Grâce-Hollogne (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.

45. Il serait de bonne logique d'exempter celui qui n'en possède qu'une seule, par exemple, mais il ne paie déjà pas de surloyer...

46. Est-ce en effet de la faute des locataires si le bien est devenu avec le temps trop petit (ou trop grand) ? N'est-ce pas la vie qui, avant tout, veut cela (naissances, départ des enfants, ...) ? Il est vrai que les sociétés de logement ne disposent pas d'un stock infini de biens proportionnés, mais les preneurs doivent-ils pâtir de cet état de fait qui ne leur est en rien imputable ?

47. Loi du 18 juillet 2006 tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfants, *M.B.*, 4 septembre 2006.

48. Mais pas nécessairement.

49. Article premier, 15°, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.



bail un logement trop grand en vue d'accueillir sa progéniture est bel et bien tenu, en théorie, de payer un surloyer (supplément de loyer à régler en cas d'occupation d'un logement non proportionné)<sup>50</sup> et est, par ailleurs, susceptible de voir son contrat prendre fin tous les trois ans, autant de vicissitudes qui heurtent de front – plus, ruinent – l'objectif de départ<sup>51</sup>.

9. A côté du bâton, la carotte : l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 a instauré un incitant financier au profit des ménages qui consentent à une mutation dans un logement proportionné : la suppression du déplafonnement éventuel du loyer<sup>52</sup>. En règle, le coût de la location ne saurait en Wallonie être supérieur à vingt pour cent des revenus du ménage<sup>53</sup>. Exception : lorsque ceux-ci, pendant un an au moins (contre trois auparavant), excèdent de plus de vingt pour cent ceux d'un ménage à revenus modestes<sup>54</sup>. Le loyer, alors, n'est *pas* soumis à la restriction susvisée, et n'est même pas limité par la valeur locative normale (hypothèse dite du déplafonnement), sauf si le locataire<sup>55</sup> atteint l'âge de cinquante ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année où le loyer devrait être adapté, et pour autant que le preneur occupe, à cette même date, le même logement depuis dix ans au minimum<sup>56</sup>. Désormais, le locataire qui « quitte un logement non proportionné » bénéficie, lui aussi, de cette dernière dérogation.

Malheureusement, cette « solution » n'en est pas une. La prétendue faveur se révèle même piègeuse dans la mesure où le ménage (ayant dépassé le plafond des revenus modestes) qui demande sa mutation ne sera par la suite *aucunement admis à signer un nouveau bail social*, pour la raison simple qu'il ne répond plus aux conditions financières d'admission<sup>57</sup> !

### 3. La résiliation anticipée du bail

10. Aux (cinq) hypothèses existantes de résiliation anticipée du bail social par la société de logement, le nouveau régime a ajouté plusieurs autres, qui ne vont pas sans susciter des interrogations ; en voici un florilège non exhaustif<sup>58</sup>.

#### a. Dépassement du plafond des revenus

11. Désormais, la société de logement est autorisée à mettre un terme au bail lorsque les revenus du locataire dépassent (depuis six mois) le seuil des revenus dits modestes<sup>59</sup>. Et, en attendant la fin effective du bail, le loyer est porté à la valeur locative normale<sup>60</sup>.

12. En pratique, toutefois, des obstacles se dressent. Les revenus, tout d'abord, se calculent sur la base des avertissements extraits de rôle *annuels* ; comment fait-on, dès lors, pour isoler une période de six mois ?

50. Article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

51. Dans l'attente d'une correction de texte, une circulaire ministérielle pourrait interdire aux SLSP de faire usage de leur faculté de résiliation triennale dans ce cas-là, par exemple.

52. Article 34, alinéa 3, deuxième tiret, du bail-type 2007, inséré l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008.

53. Article 34, alinéa premier, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

54. Voy. l'article premier, 30°, du code wallon du logement.

55. Ou son conjoint cohabitant, ou encore la personne avec laquelle il vit maritalement.

56. Article 34, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

57. Cette difficulté se rencontre aussi en cas de démolition (« déconstruction ») de tours par exemple, lorsqu'il s'agit de réinsérer dans le parc public des ménages devenus « trop riches ».

58. On a déjà vu plus haut le cas de figure de la résiliation anticipée pour occupation d'un logement non proportionné.

59. Au sens de l'article premier, 30° du code wallon du logement.

60. Article 18, paragraphe premier, premier tiret, du bail-type 2007. Précédemment, pour rappel, le bail ne prenait nullement fin dans cette hypothèse, celle-ci n'entraînant « que » une augmentation de loyer.

De combien, ensuite, les revenus du preneur doivent-ils excéder le plafond des revenus modestes pour emporter résiliation ? Dès le premier euro centime ? Rien n'est prévu, malheureusement. Or, pourquoi la réglementation, ici, organise le flou artistique (source d'arbitraire, on l'a vu) alors qu'elle promeut des critères chiffrés univoques pour d'autres décisions – certes significatives mais nonobstant moins lourdes de conséquences – comme le déplafonnement du loyer<sup>61</sup> ou encore le nouveau loyer immédiat (sans attendre le 1<sup>er</sup> janvier)<sup>62</sup>.

*Quid*, par ailleurs, si le locataire *revient* dans la « norme salariale » avant l'expiration du préavis ?

Au demeurant, aucun texte ne définit ce qu'il faut entendre précisément par « valeur locative normale », ce qui contraint les SLSP à faire, au mieux, du « bricolage » ; il devient impérieux dès lors pour les autorités (wallonnes et autres) d'élaborer, sur une base statistique éprouvée, un loyer de référence par région qui servirait d'étalon à cette fin. Une entreprise d'objectivation s'impose donc. Et, dans la foulée, elles gagneraient également à préciser l'acception qu'est censée recouvrir, au sein de la réglementation, le concept (équivalent ?) de « loyer maximum »<sup>63</sup>.

En tout état de cause, la valeur locative normale<sup>64</sup>, calquée sur les prix en vigueur sur le marché privé pour un bien similaire<sup>65</sup>, s'avère généralement moins lourde que le loyer que le preneur acquitte en cours de bail si ces revenus excèdent pendant un an au moins de plus de vingt pour cent les revenus modestes (hypothèse du « déplafonnement » total), ce qui n'est guère logique on en conviendra.

Il y a lieu, également, de s'interroger sur le possible « piège à l'emploi » que charrie une disposition de ce type, puisque le locataire pourrait être tenté de refuser une offre professionnelle de peur de dépasser le plafond des revenus et, ainsi, perdre son logement social (dont le loyer est, en moyenne, deux fois moins cher que dans le parc privé).

Ceci, sans compter que, pour des raisons touchant à la fois à la mixité sociale et à sa solvabilité financière, une SLSP n'a aucun intérêt à faire sortir du parc public les locataires plus en fonds, que du contraire !

## b. Acquisition d'un bien

13. Il relève de la saine gestion immobilière de ne point ouvrir le parc social aux ménages qui sont *déjà* propriétaire d'un logement par ailleurs<sup>66</sup>. Précédemment, toutefois, cette condition de non-propriété ne devait être remplie – comme les revenus – qu'au moment de *l'entrée dans les lieux*, et plus en cours de bail<sup>67</sup>. Désormais, elle doit être satisfaite *tout au long du contrat*<sup>68</sup> ; partant, la SLSP est tenue de résilier anticipativement le bail social en cas d'acquisition d'un bien par le locataire<sup>69</sup>.

61. Dépassement de vingt pour cent (voy. *supra* n° 9).

62. Evolution de quinze pour cent, à la hausse ou à la baisse (article 29, paragraphe 3, alinéa premier, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007).

63. Article 28, alinéa premier, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Voy., sur la problématique du loyer, Civ. Charleroi, 31 mars 2009, *Echos log.*, 2010, n° 3-4, p. 21 et suivantes ; J.P. Wavre, 13 juin 2008, *J.J.P.?* 2010? P. 333 et suivantes, ainsi que J.P. Charleroi, 25 juin 2007, *Echos Log.*, 2010, n° 3-4, p. 19 et suivantes.

64. D'application en cours de préavis.

65. Voy. par analogie l'article 7, paragraphe premier, alinéa 2, de la section 2 (consacrée aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du code civil).

66. Voy. les alinéas 2 des 29° et 30° de l'article premier du code wallon du logement.

67. Le texte de loi n'affranchit en rien les propriétés détenues à *l'étranger*. Dans la pratique, toutefois, on n'en tient pas compte (pour des raisons de preuve essentiellement), ce qui, au passage, embarrasse les SLSP *frontalières*.

68. Article 3, paragraphe 2, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

69. Article 18, paragraphe 2, alinéa premier, du bail-type 2007.



14. Ici aussi, l'une ou l'autre question sourd. *Quid*, d'abord, si le propriétaire/locataire revend son bien durant le préavis ?

On ne peut manquer de s'interroger, par ailleurs, sur la dichotomie existant entre le code du logement et le bail-type, le second, seul, englobant dans l'hypothèse de l'acquisition du bien la passation par le locataire d'un bail emphytéotique<sup>70</sup>.

Par rapport, enfin, aux autres hypothèses de résiliation anticipée, le délai de préavis s'élève, ici, à six mois<sup>71</sup> (soit le double), ce qui ne manque pas de surprendre dans la mesure où le locataire, dans ce cas de figure, dispose déjà, par définition, d'un point de chute<sup>72</sup>.

### c. L'inobservation du bail ou du règlement d'ordre intérieur

15. Répondant en cela à un « souhait » des SLSP elles-mêmes<sup>73</sup>, l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 a introduit un nouveau motif de résiliation du bail social, susceptible d'intervenir à tout moment : « *lorsque le ménage occupant ne respecte pas les dispositions du présent bail ou du règlement d'ordre intérieur* »<sup>74</sup>. Cet ajout ne laisse cependant pas d'interpeller. Tout d'abord, il met exactement sur le même pied contrat de bail et règlement d'ordre intérieur (dont la méconnaissance peut emporter, dans chacun des cas, la résiliation de la convention), alors que leur force obligatoire n'est pas entièrement équivalente, ne serait-ce que pour des raisons de preuve.

Autoriser de manière générale, ensuite, la résiliation pour toute violation du bail-type, quelle qu'elle soit, revient sur le plan de la légistique à « absorber » des hypothèses *déjà* énoncées par ledit bail-type (comme le défaut d'occupation personnelle du preneur ou encore le refus de fournir les renseignements demandés), ce qui a pour double effet de rendre ces hypothèses automatiquement redondantes et d'altérer la compréhension d'un texte peu réputé déjà pour sa grande lisibilité. Au total, d'ailleurs, il n'y a d'autre choix, si l'on veut avoir une vue complète sur les droits et obligations des parties, que de se référer à la fois à un arrêté du gouvernement, au bail-type, à la charte des sociétés et des locataires récemment introduite<sup>75</sup>) et au règlement d'ordre intérieur, ce qui fait beaucoup assurément.

Plus fondamentalement, enfin, cette faculté conférée à la société de logement signe l'importation, au cœur même du bail-type social, de la figure de la clause résolutoire expresse<sup>76</sup>, condamnée pourtant par ailleurs<sup>77</sup>. Et le danger est d'autant plus vif que,

70. Ce qui, au demeurant, est contraire à la hiérarchie des normes.

71. Article 18, paragraphe 2, alinéa 2, du bail-type 2007.

72. Historiquement, ce *hiatus* s'explique par le fait que le cas de figure de l'acquisition d'un bien a été conçu pour englober l'hypothèse de la *construction* d'une habitation, dont l'achèvement accuse souvent, on le sait, un certain retard.

73. Voy. l'*Exposé du dossier* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008.

74. Article 18, paragraphe 3, alinéa premier, huitième tiret, du bail-type 2007, inséré par l'article 15, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008.

75. Voy. *infra* n° 16 et suivants.

76. Certes, objectera-t-on, les hypothèses de résiliation anticipée prévues par le bail-type visent avant tout des conditions *objectives* d'admission au parc public (revenus, logement proportionné, non propriété, etc.) qui ne seraient plus rencontrées en cours de contrat, ce qui exclut du même coup toute idée de responsabilité du preneur ou d'inexécution fautive dans son chef. Les choses ne sont cependant pas si carrées. Certaines de ces hypothèses pourraient bien relever du *manquement* proprement dit (refus de déménager vers un logement proportionné, défaut d'occupation personnelle, refus de fournir les documents nécessaires au calcul du loyer). De manière générale, le subjectif risque vite de s'introduire dans le prétendument objectif. Dans le cas, par exemple, où le locataire aurait livré des renseignements incomplets relatifs à la composition de son ménage, la demande avait-elle été formulée de manière suffisamment explicite par le bailleur ?

77. Il n'est que de se référer à l'arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle sur le *Wooncode* flamand (qui autorisait le bailleur social à mettre un terme au contrat après deux années seulement) : « compte tenu de

(suite p. 1862)



dans la grande majorité des hypothèses de résiliation anticipée (toutes, en fait, à l'exception du dépassement des revenus ou de l'inadaptation du logement), la société de logement ne dispose d'aucune autonomie : elle est non pas libre de mettre un terme au contrat, mais *tenue* de le faire<sup>78</sup>. Signalons d'ores et déjà, toutefois, que le gouvernement a tenu à assurer expressément, à la faveur de l'insertion de cet ultime motif de résiliation, que « les garanties découlant du code civil trouvent à s'appliquer dans cette hypothèse aussi (contestation du congé devant le juge de paix) »<sup>79</sup>.

#### 4. La « Charte » des sociétés et des locataires

16. Par l'entremise de l'arrêté du 6 septembre 2007, une « Charte des sociétés et des locataires » a été adoptée<sup>80</sup>. A signer simultanément au contrat de bail (avant l'entrée dans les lieux donc)<sup>81</sup>, elle a pour ambition première de « responsabiliser » les « deux parties »<sup>82</sup>.

Cependant, cet outil « n'a en rien vocation à remplacer le contrat de bail » ou le règlement d'ordre intérieur<sup>83</sup>. La charte, bien plutôt, se présente comme un condensé des prescrits les plus importants ; elle reste au niveau des « principes »<sup>84</sup>.

17. Pour autant, ce document ne s'assimile pas à une simple compilation puisqu'il comporte, en sus des fondamentaux de la relation locative, quelques dispositions inédites en matière de conscientisation des parties. Le locataire, tout d'abord, est désormais tenu – de manière expresse – de « prendre connaissance » du bail qu'il signe (ainsi que des annexes de celles-ci). En sens inverse, la société s'engage à donner « toutes les explications utiles » en vue de la « bonne compréhension » du contrat.

La charte ne se réduit toutefois pas à cette visée. Le gouvernement a manifestement profité de l'occasion pour injecter dans la sphère locative sociale des principes de bonne gouvernance, concernant les sociétés singulièrement. Celles-ci, par exemple, sont désormais invitées à assurer un suivi aussi serré que possible des demandes et plaintes émanant des locataires, auxquelles réponse sera apportée dans les dix jours suivant leur réception<sup>85</sup>. Gestionnaire d'un service public, la société est vouée par ailleurs à offrir des services d'accueil et d'information « à des heures et en des lieux accessibles à tous ». Eu égard, enfin, à la mission sociale dont elle est investie, la société s'engage, par le truchement de la charte toujours, à promouvoir la participation des locataires à la vie associative de la cité ainsi qu'à faciliter le déménagement

(suite de la note 77, p. 1861)

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 » (C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008). Pour de plus amples développements, voy. 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 suivantes.

78. « La société *met fin* au présent bail ... » (article 18, paragraphes 2 et 3, du bail-type 2007, souligné par nous).

79. *Exposé du dossier* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008.

80. Voy. l'annexe n° 3 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.

81. Article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

82. Voy. le *Commentaire des articles* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

83. Alinéa 2 du Préambule de la Charte des sociétés et des locataires.

84. Alinéa premier du Préambule de la Charte des sociétés et des locataires.

85. Le texte ne dit cependant pas si l'éventuel silence de la société au terme du délai imparti vaut acceptation de ladite plainte, par exemple. Plus généralement, le texte fait totalement l'impasse sur la chambre de recours pourtant instituée par le même arrêté du 6 septembre 2007 (articles 8 et suivants).



éventuel du preneur<sup>86</sup>. Elle l'assiste également dans ses démarches administratives (relatives à la location du bien) tout en lui communiquant les coordonnées des personnes à contacter en cas d'urgence sociale.

18. Quelle est, et c'est le point nodal évidemment, la valeur contraignante de cette charte ? Il a beau innover sur plusieurs points, cet outil assure explicitement ne pas « crée[r] d'obligations ou de droits nouveaux »<sup>87</sup>. Ce document, insiste le ministre du Logement de l'époque lui-même, « a surtout une valeur pédagogique »<sup>88</sup>.

Cette position peut cependant être interrogée dans la mesure, précisément, où certaines dispositions – énumérées ci-avant – n'apparaissent dans aucun autre document (ni le code du logement, ni l'arrêté du gouvernement, ni même le bail-type) et dans la mesure supplémentaire où le document est endossé (*via* leur signature) à la fois par le locataire *et* par la société<sup>89</sup>. L'accord conclu de la sorte ne lie-t-il pas les parties, *a fortiori* lorsque les obligations qu'il porte révèlent un caractère suffisant de précision ? Et si, certes, toutes les clauses ne jouissent pas du même degré de précision (qu'on songe à l'obligation du locataire de signaler « sans délai » tout dommage survenu à son logement), les dispositions de la réglementation locative sociale<sup>90</sup> ou du bail-type<sup>91</sup> ne sont pas toujours plus explicites. Par ailleurs, cette charte ne peut-elle pas, dans une certaine mesure, s'apparenter à un règlement d'ordre intérieur, lequel possède également force obligatoire à l'égard du locataire<sup>92</sup> pourvu naturellement qu'il ne méconnaisse pas le bail-type (et, *a fortiori*, une disposition impérative)<sup>93</sup> ? Certes, les facultés de résiliation prévues par le bail-type ne font aucunement référence aux obligations de la charte, mais un juge de paix reste entièrement libre de prononcer la résolution judiciaire de la convention pour tout manquement à un devoir contractuel (dont l'impact est estimé suffisamment grave bien entendu), quel qu'il soit.

19. Il est vrai qu'avec la charte, on est largement dans le domaine traditionnel de l'exécution de bonne foi des contrats, et dans l'impératif de collaboration des parties. Il est vrai également que certaines obligations locatives portées par la charte font incontestablement double emploi (occuper personnellement le logement, signaler au bailleur tout changement dans la situation patrimoniale ou familiale, payer les charges).

Mais la charte, précisément, ce n'est pas que cela. Il appartiendra dès lors à la jurisprudence d'attacher la valeur coercitive qu'elle estimera adéquate à cet instrument passablement hybride. Avec le risque, lié, que les magistrats se montrent plus sévères (envers le locataire par exemple) maintenant que les parties sont censées avoir pris soigneusement connaissance, par l'entremise de la charte, de leurs droits et obligations.

86. Le fera-t-elle cependant si c'est un manquement dans le chef du locataire (loyer, entretien du bien, ...) qui justifie l'éviction ?

87. Alinéa 2 du Préambule de la Charte des sociétés et des locataires.

88. Parlement wallon, séance publique de la Commission de l'Aménagement du territoire, des Transports, de l'Énergie et du Logement du 13 mars 2006, *C.R.A.*, sess. ord. 2005-2006, n°104, p. 23.

89. Signalons à cet égard que l'annexe au contrat de location reprenant les principales dispositions légales relatives au bail (et imposée par l'article 11*bis* nouveau de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du code civil, inséré lui-même par l'article 102 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007) doit, dans le parc social wallon, être paraphée pareillement par les deux parties.

90. Voy. l'article 26, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, par exemple.

91. Voy., entre autres, l'article 15, alinéa premier, du bail-type 2007.

92. Voy., pour une application à la location d'un bien dans un immeuble détenu en copropriété, J.P. Anvers, 22 mai 2002, *T. app.*, 2002, n°4, p. 23. Voy. également J.P. Molenbeek, 10 novembre 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 372, note H. ROGISTER.

93. Ainsi, la légalité des clauses portant résiliation automatique du bail social en cas de troubles de voisinage, clauses qu'on trouve au sein de plusieurs baux sociaux différents, est plus que sujette à caution.

### 5. *Le régime propre aux étudiants*

20. Précédemment, l'étudiant était assimilé à n'importe quel autre locataire, ce qui n'allait pas sans soulever, au regard de la réglementation locative, certaines difficultés. Comment, en effet, calculer les ressources financières de quelqu'un qui n'est pas encore – pleinement – engagé dans une vie professionnelle ? L'étudiant, par ailleurs, doit-il vraiment se domicilier dans le bien loué ? Etc. Ensuite de quoi, les autorités wallonnes ont décidé en 2007 de doter l'étudiant d'un régime spécial – et (à moitié) autonome – qui comporte également son lot d'interrogations.

21. Comment tout d'abord, dans le chef d'un étudiant, calculer son éligibilité financière à un logement social ? À défaut de ressources propres, seront seuls pris en considération les revenus de la famille qui a la charge de l'étudiant<sup>94</sup> (sans que, ici, doive être respectée l'exigence de non-propriété). Ce qui signifie toutefois que si les parents habitent eux-mêmes dans le parc public et qu'ils dépassent le plafond des revenus en cours de contrat, non seulement seront-ils susceptibles de perdre leur logement social comme on l'a vu mais, aussi, leur enfant se verra refuser l'attribution d'une habitation sociale (ou alors il perdra la sienne s'il en occupe déjà une). Cause unique, double effet en quelque sorte. De même, le loyer de l'étudiant subira-t-il le déplafonnement si les revenus de ses ascendants dépassent de vingt pour cent le seuil des revenus modestes ? Et les réponses sont-elles identiques si les parents habitent dans le parc *privé* ?

22. Par ailleurs, la durée du bail étudiant ne peut excéder douze mois<sup>95</sup>, sans qu'il soit clair si une prorogation est concevable. Expressément envisagée pour les baux de neuf ans<sup>96</sup>, cette possibilité est complètement escamotée en effet de la disposition relative aux contrats pour étudiants. Cette dernière disposition, de surcroît, prend soin de s'affirmer en « dérogation »<sup>97</sup> du régime afférent aux baux de neuf ans (au sein duquel, de toute façon, la prorogation ne se fait que « pour une nouvelle durée de neuf ans », assurément incompatible avec les baux pour étudiants).

En tout état de cause, il serait ridicule, à notre estime, de limiter le contrat de bail social pour étudiant à douze mois, sans possibilité de prorogation, pour la simple raison qu'il n'existe aucun *cursus* d'études (ou presque) qui ne dure qu'une seule année.

Enfin, quand le bail-type de 2007 énonce que le contrat passé avec un étudiant « est conclu pour une durée déterminée de douze mois *maximum* »<sup>98</sup>, cela signifie-t-il que la convention locative ne peut faire l'objet d'une quelconque prorogation ou, simplement, l'utilisation du vocable « maximum » indique-t-il que la durée du bail peut, le cas échéant, être inférieure à une année<sup>99</sup>, sans préjudice d'une (ou plusieurs) éventuelle(s) prorogation(s) ?

23. Au vu du texte, par ailleurs, l'étudiant est délié de l'obligation de signer la charte des sociétés et des locataires<sup>100</sup>, ce qui ne semble pas normal, assurément. La brièveté de son séjour dans le parc public (au regard à tout le moins des autres locataires dont

94. Article 52, paragraphe premier, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Voy. également l'article 52, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

95. Article 6, alinéa 4, du bail-type 2007.

96. Article 6, alinéa 3, du bail-type 2007.

97. Article 6, alinéa 4, du bail-type 2007.

98. Article 6, alinéa 4, du bail-type 2007, souligné par nous.

99. Dix mois par exemple (vacances d'été exclues), comme cela se rencontre fréquemment dans les baux pour étudiants.

100. Lire en creux les articles 52, paragraphe 2, et 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ; de fait, l'article 2 du même arrêté, le seul qui évoque ladite charte, n'est pas repris.

la grande majorité finira ses jours en logement social<sup>101</sup>) ne devrait pas affranchir le *student* des obligations portées par la charte. Sans compter que cette dernière est également de nature à lui procurer des droits et avantages<sup>102</sup>.

24. Il est, concernant le régime locatif propre aux étudiants, un dernier point à instruire. La nouvelle réglementation impose la résiliation du bail social en cas d'occupation d'un logement « spécialement conçu pour des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ou des étudiants ou adapté pour des personnes handicapées » par un individu n'émargeant à aucune de ces catégories alors qu'une personne répondant bien, elle, à un de ces profils introduit sa candidature auprès de la société<sup>103</sup>. Si l'on peut toutefois imaginer, sans peine, les aménagements requis pour accueillir dans un logement des seniors ou des handicapés (plain-pied, larges portes, équipements particuliers, etc.), on ne voit pas très bien, en revanche, ce que pourrait recouvrir la formulation « spécialement conçu pour des étudiants ». Comment, concrètement, l'affectation du bien à des *students* pourrait se traduire dans une configuration spatiale et physique des lieux ? D'autant moins que le profil de l'étudiant (célibataire sans enfant) est le même, en fait, que celui d'une grande partie des locataires sociaux, dont près de la moitié de la population est constituée, effectivement, d'isolés.

Certes, la société de logement est censée « réserve[r] » une série de logements aux étudiants<sup>104</sup> mais, au-delà du principe, aucune indication chiffrée n'est mentionnée.

## 6. *Champ d'application rationae temporis*

25. La réforme de 2007 est-elle censée s'appliquer aux baux déjà conclus au moment de son entrée en vigueur (1<sup>er</sup> janvier 2008), ou ne régit-elle que les contrats signés à partir de cette date ? Dans la pratique, c'est la seconde option qui prévaut. Cette solution, tirée notamment de la (peu limpide sur ce point<sup>105</sup>) circulaire interprétative<sup>106</sup>, se heurte néanmoins à la formulation littérale – ou plutôt la non-formulation – de la réglementation<sup>107</sup>. Non seulement cette dernière se tait sur la question, mais elle dispose en outre que sont expressément abrogés l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999<sup>108</sup> aussi bien que l'arrêté ministériel du 15 juin 2001<sup>109</sup>, sans qu'il soit nulle part question d'un régime transitoire spécifique pour les anciennes conventions.

101. Taux de rotation annuel : 7,5 pour cent, ce qui signifie que seul un logement sur treize environ se libère chaque année.

102. Comme on l'a vu, le bailleur doit ainsi répondre dans les dix jours aux plaintes émanant des preneurs, leur offrir des services d'accueil et d'information à des heures et en des lieux accessibles à tous, faciliter leur déménagement éventuel, etc.

103. Article 18, paragraphe 3, alinéa premier, sixième tiret, du bail-type 2007, souligné par nous. Précédemment, seul le handicap était visé.

104. Article 49 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

105. Tout en reconnaissant officiellement que le nouveau régime ne s'applique pas aux anciens baux, elle n'en instaure pas moins une certaine confusion en ce qu'elle fait indifféremment s'appliquer le nouveau régime qui aux conventions signées dès la parution au *Moniteur belge* de l'arrêté du 6 septembre 2007 (c'est-à-dire, au 7 novembre 2007), qui encore aux logements dont l'*attribution* aurait été décidée après cette date, quand elle ne dit pas que le nouveau bail concerne les preneurs « entrés » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Ces dates, contradictoires au demeurant (*quid* du locataire ayant par exemple conclu son contrat mi-novembre et intégrant son logement mi-décembre ?), semblent cependant toutes trois erronées puisque le texte de loi, lui, ne parle, comme moment pivot, que des « baux conclus après l'entrée en vigueur » de l'arrêté du 6 septembre 2007 (article 57 dudit arrêté).

106. Voy. la p. 23 de la circulaire interprétative du 28 novembre 2007. Il semble en tout état de cause que la volonté de l'exécutif ait été d'éviter que ne soient signés juste avant l'entrée en vigueur du nouveau régime une fournée de contrats de location (encore à durée indéterminée donc).

107. Article 55, alinéa premier et 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

108. Arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale, *M.B.*, 9 avril 1999.

109. 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.



À défaut d'indication expresse en sens contraire, l'arrêté du 6 septembre 2007 n'est-il pas voué, dès lors, à régir également les contrats conclus *avant* son entrée en vigueur ? Par ailleurs, la « loi du changement » en cours en droit administratif n'impose-t-elle pas à l'administration de prendre immédiatement en considération toute nouvelle norme la concernant ? Rappelons à cet égard que la Société wallonne du logement<sup>110</sup> aussi bien que les différentes sociétés de logement<sup>111</sup> sont des « personne[s] morale[s] de droit public » et que, partant, les droits et obligations essentiels du locataire social (durée du bail, loyer, charges, garantie locative) peuvent, « le cas échéant », être modifié unilatéralement *en cours de contrat*<sup>112</sup>. Incontestablement revêtue d'un caractère d'ordre public (au-delà de l'intérêt particulier des parties au contrat, c'est le droit – constitutionnel – au logement qu'on entend matérialiser par la mise à disposition d'une habitation à loyer modéré à un ménage plutôt défavorisé<sup>113</sup>), la réglementation relative au bail social ne devrait-elle pas être d'application *immédiate*, qui plus s'agissant d'une convention à prestations successives comme le contrat de bail ?

L'enseignement de la Cour de cassation mérite ici d'être invoqué. « En règle, une loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure, qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés », arrête à cet égard la haute juridiction. Et celle-ci de préciser que, « en matière de conventions, l'ancienne loi demeure applicable, à moins que la loi nouvelle ne soit d'ordre public [...] », *quod est* dans le cas présent<sup>114</sup>. Et même, observent YANNICK NINANE et CÉDRIC EYBEN, « le principe de survie de la loi ancienne pourrait avoir un résultat choquant dans les cas où la nouvelle loi, d'ordre public ou impérative, poursuit un but d'intérêt général [...] »<sup>115</sup>. « Il est de règle qu'une nouvelle loi impérative est d'application immédiate en ce compris aux conventions en cours », dicte en tout cas le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans une décision récente relative à l'application dans le temps du code bruxellois du logement. « Elle est applicable non seulement aux situations nées postérieurement à son entrée en vigueur, mais aussi aux effets futurs de situations nées sous l'empire de l'ancienne loi et se produisant ou perdurant sous la nouvelle loi »<sup>116</sup>.

26. Si, quoi qu'il en soit, les baux anciens restent soumis au régime précédent, une conséquence préjudiciable se dessine, au-delà même du fait que cohabitent désormais, au sein de la même cité sociale (et dans des logements de facture identique), des locataires à vie et d'autres, assujettis à un nouveau régime réglementaire plus restrictif sur le plan de la pérennité de la relation locative<sup>117</sup>. Ainsi, en cas de mutation intervenue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, le bail nouveau afférent au nouveau logement sera gouverné par l'arrêté du 6 septembre 2007<sup>118</sup>. Partant, ce régime n'est pas de nature à inciter le locataire à solliciter une mutation dans la mesure où, en sus des

110. Article 86, paragraphe premier, du code wallon du logement.

111. Article 130, paragraphe premier, alinéa premier, du code wallon du logement.

112. Voy. l'article premier, alinéa 3, du bail-type 2007.

113. Voy. N. BERNARD, " Le bail du logement social et le droit fondamental à un logement décent ", *Le bail du logement social*, sous la direction de G. BENOÎT et N. BERNARD, Bruxelles, La Charte, 2009.

114. Cass., 12 février 1993, *R.W.*, 1993-1994, p. 20, note DE PAGE (souligné par nous).

115. 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.

116. C.E., 10 juin 2008, n°184.041.

117. Pareil déséquilibre entre les statuts en présence étant lui-même susceptible d'engendrer tensions et ressentiments. Ainsi est-on en train de créer, en tout cas, un parc social à deux vitesses.

118. Art. 29, §2, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.





désagréments matériels et psychologiques liés à un déménagement, un bail de neuf ans viendra alors se substituer au précédent contrat (à durée *indéterminée*). Et le rapport locatif s'en trouvera d'autant plus fragilisé que le nouveau bail social peut désormais faire l'objet d'une résiliation triennale au cas, précisément, où le logement en viendrait à nouveau à ne plus être proportionné<sup>119</sup>. Sans compter que si, en cours de contrat (passé sous l'empire du régime antérieur), le locataire a excédé le plafond des revenus, même légèrement, il ne sera plus éligible à un – nouveau – logement social, tout simplement. Et ce, quand bien même c'est lui qui aurait, volontairement, quitté son habitation inadaptée pour opter pour la mutation.

Cette mesure ne risque donc pas de contribuer à la libération de grands logements dans le parc public, à l'heure pourtant où la moitié de celui-ci est sous-occupée<sup>120</sup> et où les familles nombreuses patientent par conséquent de nombreuses années pour décrocher une habitation sociale.

## 7. Attribution du logement et recours

27. Sans qu'il s'agisse, *stricto sensu*, de règles relatives au bail et au contenu des obligations locatives, certaines dispositions de la nouvelle réglementation, afférentes à l'attribution du logement et aux voies de recours notamment, méritent également un examen.

### a. Attribution du logement

28. Pour ce qui est de l'attribution, il a été décidé<sup>121</sup> d'accorder une certaine proportion des habitations sociales vacantes sur la seule base désormais de l'ancienneté de l'inscription sur les listes d'attente<sup>122</sup>, indépendamment de tout autre critère d'ordre social. Sont ainsi instaurés, dit plus crûment, de véritables *quotas* puisque quarante pour cent minimum des attributions annuelles doivent reposer sur ce paramètre, *ratio* pouvant culminer jusqu'à soixante pour cent. Certes, il est cruel pour des ménages enregistrés depuis longtemps de se voir dépassés *in extremis* par des cas d'extrême urgence sociale. Il n'empêche, cette réforme conduit à amenuiser le poids accordé aux situations les plus aiguës d'exclusion sociale. Et le *primat* ainsi reconnu aux inscrits de longue date s'exacerbe dans la mesure où les autorités n'ont pas jugé bon, en échange de cette sorte de représentation garantie, de supprimer la conversion en points de priorité de chaque année passée sur la liste d'attente<sup>123</sup>, de sorte que l'ancienneté est comptabilisée *deux fois* !

29. Pour une raison similaire (favoriser les candidats « du cru », inscrits depuis longtemps), cinq points de priorité sont désormais alloués aux candidats qui peuvent exciper d'une présence de trois ans dans la commune de la société de logement en question<sup>124</sup>. Ici aussi, l'urgence s'en trouve dévalorisée : quand on est expulsé d'un logement, il faut non seulement quitter son habitation mais aussi, et le plus souvent, changer de commune pour trouver un nouveau point de chute. Par ailleurs, cette réforme peut, vis-à-vis des étrangers fraîchement débarqués en Belgique par exem-

119. Voy. *supra* n° 7.

120. Ainsi, plus d'un ménage social sur deux habite en Wallonie dans un bien — devenu — trop vaste pour lui (50,28% au 31 décembre 2005). Source : Société wallonne du logement, 2007.

121. Art. 22, §2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

122. Et, en cas d'ancienneté identique, priorité est accordée au ménage disposant du plus grand nombre de points (p. 22 de la circulaire interprétative du 28 novembre 2007).

123. Une année égale deux points supplémentaires (article 17, paragraphe 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007). A la base, déjà, il peut paraître singulier de faire de l'ancienneté un critère d'urgence sociale.

124. Article 17, paragraphe 2, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2008, *M.B.*, 19 août 2008.



ple, indéniablement poser question quant à sa compatibilité avec les réglementations anti-discrimination.

30. Par ailleurs, à la suite de l'explosion récente d'un immeuble à Liège (imputable à une fuite de gaz), le gouvernement a pris dans l'urgence un arrêté le 29 janvier 2010<sup>125</sup> visant à faciliter le relogement au sein du parc social – à titre transitoire<sup>126</sup> – des personnes évacuées de leur habitation<sup>127</sup> et qui ont introduit une demande de logement auprès du CPAS<sup>128</sup>. Les intéressés, concrètement, héritent ainsi d'une priorité pour l'attribution des logements remis sur le marché locatif social par les SLSP actives sur la commune ou dans les localités contiguës.

Si la légitimité de cette intervention réglementaire ne se discute point, pas davantage que doit être négligée la force symbolique attachée à la rapidité d'une réaction des autorités, signalons néanmoins que « l'événement calamiteux » (qui recouvre précisément ce cas de figure) vaut déjà au ménage qui en est victime huit points de priorité, soit le plus haut des taux (*ex aequo*) dans l'échelle<sup>129</sup>.

Par ailleurs, les SLSP conservent toujours la possibilité, pour l'octroi d'un logement, de déroger – moyennant le respect de certaines conditions – aux règles classiques d'attribution (et donc de délivrer le logement à une personne qui ne se trouve pas en haut de la liste, voire pas sur la liste du tout). Ce, dans l'hypothèse uniquement où se produirait un cas de « force majeure »<sup>130</sup>, notion à laquelle correspondent également les dramatiques événements survenus le 27 janvier 2010 rue Saint-Léonard. Préféré aux « cas exceptionnels » précédemment en vigueur à titre de justification de la dérogation, le vocable de force majeure, précisément, a été introduit par la réforme de 2007<sup>131</sup> pour privilégier les situations réellement indépendantes de la volonté du locataire, dans la survenance desquelles ce dernier n'aurait aucune responsabilité.

Plus généralement, il convient de ne point multiplier les réglementations *ad hoc* (pourquoi la déflagration de Liège et pas un autre événement catastrophique ailleurs en Wallonie ?), à peine de détricoter une réglementation régionale dont l'immense mérite réside justement dans l'imposition, à chacun des soixante-huit bailleurs sociaux sur le sol wallon<sup>132</sup>, d'un protocole *uniforme* d'attribution des logements. Signalons cependant que les habitations sociales attribuées en vertu de l'arrêté du 29 janvier 2010 ne le sont que pour une durée *temporaire* (deux fois six mois maximum), ce qui minore assurément l'impact de ce court-circuitage des procédures traditionnelles<sup>133</sup>.

Signalons, enfin, que la société de logement désireuse de dégager rapidement une solution d'urgence (au bénéfice par exemple de ménages frappés par une expulsion,

125. Arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2010, *M.B.*, 9 février 2010.

126. Voy. la « convention de mise à disposition précaire » établie par l'annexe n°2 de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 2010, *M.B.*, 16 février 2010.

127. Pouvu que le bien fût sis à l'intérieur d'un périmètre donné (délimité par l'annexe n°1 de l'arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 2010).

128. Voy. les articles 54*bis* et s. de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

129. Article 17, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

130. Article 23 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

131. Non sans quelque redondance avec les déjà existants « cas d'extrême urgence sociale » (événement dit calamiteux et état de sans-abri, entre autres) qui donnent lieu à l'octroi de huit points de priorité. Voy. l'article 17, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

132. Et leur nombre était (nettement) plus élevé il y a quelques années encore.

133. Il est vrai cependant que de telles situations d'urgence ne doivent pas nécessairement donner lieu à une occupation sur le long terme ; si le relogement doit certes être immédiat, rien n'oblige en revanche qu'il se prolonge dans le temps (surtout si l'expulsé retrouve meilleure fortune, la mesure d'aide devant disparaître en même temps que l'état de besoin).

quelle qu'en soit la cause) peut toujours recourir à l'article 132 du code wallon du logement (délégation au CPAS)<sup>134</sup>.

31. Enfin, concernant l'attribution des logements toujours, signalons que les « règlements spécifiques » (dont la possibilité a été amenée par la réforme de 2007 et qui permettent aux sociétés de logement de moduler – dans une certaine proportion – la grille de priorité régionale en fonction notamment des caractéristiques de leur public local)<sup>135</sup> ont connu un vif succès puisque près de soixante pour cent de SLSP (quarante sur soixante-huit) en ont adopté un<sup>136</sup>.

La curiosité était grande dès lors de savoir si, en pratique, les sociétés concernées allaient plutôt tenter par là d'attirer des locataires « aisés » ou, au contraire, renforcer le poids reconnu aux situations d'urgence sociale. Si le spectre est large, force est de constater que nombre de sociétés ont décidé de (sur)valoriser des critères tels que l'exercice d'une activité professionnelle, la vie maritale (« depuis plus de huit ans », précise l'une ou l'autre SLSP)<sup>137</sup> ou encore la charge d'enfants, tous paramètres indubitablement indicatifs d'un certain tropisme vers les classes dites moyennes. Pour compréhensible soit-il dans une logique de mixité sociale (quatre locataires sociaux sur cinq ne bénéficient que de revenus de remplacement), ce parti pris n'en pose pas moins question au regard de la mission de service public qu'assument les sociétés de logement. Il est vrai également que la concentration géographique de la précarité est susceptible de lester ceux qui y habitent, fût-ce à loyer modéré, d'une lourde charge de stigmatisation. Le débat, quoi qu'il en soit, reste ouvert.

## b. Recours

32. *Last but not least*, l'arrêté du 6 septembre 2007 instaure<sup>138</sup>, au sein de la Société wallonne du logement, une « chambre de recours » chargée de traiter les recours introduits par un (candidat) locataire qui s'estime lésé par une décision de la SLSP (que ce soit en matière d'attribution d'un logement, de fixation du montant du loyer ou encore de mutation)<sup>139</sup>.

La première « jurisprudence » de cet organe hybride (instrument de droit administratif chargé de trancher des litiges particuliers) est aujourd'hui disponible<sup>140</sup>. LUC THOLOMÉ a déjà mis en exergue l'ample usage que faisait la chambre de recours, pour forger ses décisions, du principe de proportionnalité<sup>141</sup>. Qu'il soit permis ici d'ajouter deux éléments d'appréciation.

D'abord, la saisine de cette instance se révèle étonnamment large. Non compétente pour la question du surloyer par exemple, la chambre de recours n'hésite cependant pas à se saisir de recours portant bien sur ce thème, par le truchement en fait de la

134. Voy. également l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale, *M.B.*, 9 avril 1999.

135. Article 17, paragraphe 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

136. Cet état de fait ne signifie cependant pas que les listes de priorité induites par les règlements spécifiques donnent lieu à une fréquente application, ni qu'elles s'écartent radicalement du modèle régional.

137. Ce qui s'explique par le fait que la réglementation régionale accorde déjà des points de priorité au « couple, marié ou composé de personnes qui vivent maritalement depuis *moins* de huit ans, et ont au moins un enfant à charge » (article 17, paragraphe 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, souligné par nous).

138. Article 7 et suivants de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

139. Au préalable, mais sans succès, l'intéressé doit avoir porté sa réclamation auprès de la société mise en cause (à défaut de quoi, son recours sera déclaré irrecevable).

140. Voy. les p. 23 et suivantes du n°2010/1 des *Echos du logement*, ainsi que la p. 31 du n° 2010/2.

141. L. THOLOMÉ, " Le principe de proportionnalité ", note sous diverses décisions de la chambre de recours, *Echos du logement*, 2010, n°1, p. 26.

problématique de la mutation<sup>142</sup>. La chambre de recours a fait de même concernant le maintien dans les lieux de l'occupant non signataire (après le décès du titulaire du bail), sujet dont elle s'empare par le prisme de l'attribution du logement<sup>143</sup>. Or, il n'est pas dit que cette interprétation extensive – pour ne pas dire audacieuse – de la compétence *rationae materiae* de la chambre de recours soit conforme à la lettre de la réglementation, sinon à son esprit.

Par ailleurs, l'apparition de ce nouvel instrument dans le champ des instances chargées de régler les litiges ne vide en rien la justice de paix de sa compétence ; la chambre de recours n'est en rien vouée à se substituer à cette juridiction. D'abord, parce que la chambre de recours n'est habilitée à intervenir que sur un nombre (en théorie) limité de sujets et que, par conséquent, des points tels que les arriérés de loyer, l'entretien du bien, la résolution du contrat ou encore l'éventuel trouble de voisinage lui échappent complètement. Ensuite, parce que le juge de paix dispose d'une compétence de pleine juridiction en matière de bail. Il n'appartient nullement à un pouvoir régional, enfin, de modifier la répartition des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire, laquelle est du ressort exclusif – *via* le code judiciaire (articles 556 et suivants)<sup>144</sup> – des autorités fédérales.

Pour ces motifs, des décisions contradictoires, émanant respectivement de la juridiction civile et de cet organe administratif, ne sont pas à exclure. En tout état de cause, rien ne saurait interdire le locataire – qui échouerait devant la chambre de recours – de saisir le juge de paix pour la même question (pourvu que celle-ci relève bien de son instance).

NICOLAS BERNARD

Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

## Justice de paix de Namur (1<sup>er</sup> canton)

4 septembre 2009

### **Baux - Bail à loyer – Absence de permis de location – Ordre public – Nullité absolue du bail – Conséquences.**

*L'absence de permis de location, rendu obligatoire par l'article 10 du code wallon de logement lorsque le logement individuel a une superficie habitable inférieure au plafond légal, entraîne la nullité absolue du contrat de bail pour contrariété à l'ordre public.*

*Dans ce cas, la restitution des loyers perçus par les bailleurs doit être compensée par une indemnité d'occupation égale à la valeur locative normale du bien.*

(B. / K.)

...

## **II. Les faits**

1. Par convention du 7 juin 2002, limitée à douze mois, les parties demanderesses originaires ont donné à bail à madame B. un logement situé à l'adresse à laquelle elle est domiciliée.

142. Voy. la décision du 17 novembre 2009, *Echos du logement*, 2010, n° 1, p. 25.

143. Voy. les décisions du 5 juin, 2 juillet et 17 novembre 2009, *Echos du logement*, 2010, n°1, p. 23 à 25.

144. Voy. en particulier l'article 590, 1°, du code judiciaire.

