



Union des Villes et
Communes de Wallonie
asbl



Fédération des CPAS

Vos réf. : 16/B/PF/DS/RS/42/19.048

Nos réf. : 1951/LV/MGO/AMI/cb

Votre correspond. : Ariane Michel
081/240 658
ariane.michel@uvcw.be

Monsieur Paul Furlan
Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du
Logement et de l'Énergie
Rue des Moulins de Beez
5000 Namur (Beez)

Annexe(s) : 1

Namur, le 20 septembre 2016

A l'attention de Madame Charlotte Bernard
et Monsieur Rodrigue Soyer

Monsieur le Ministre,

Concerne : *Avis de la Fédération des CPAS
La politique du logement privé en Wallonie
Avant-projet de décret modifiant certaines dispositions du Code civil relatives
au bail d'habitation*

Vous avez sollicité l'avis de la Fédération des CPAS le 30 juin 2016 quant à l'objet mieux repris sous rubrique et nous vous en remercions.

Nous vous prions de trouver, en annexe, l'avis de la Fédération ayant obtenu l'approbation de son Comité directeur réuni ce 15 septembre.

Nous sommes bien entendu à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre considération très distinguée.

Luc Vandormael
Président

LE CPAS



l'avenir depuis 40 ans

www.cpasavenir.be

Rue de l'Etoile, 14 - B-5000 Namur
Tél. 081 24 06 11 - Fax 081 24 06 10
E-mail: federation.cpas@uvcw.be

Belfius: BE09 0910 1158 4657
BIC: GKCCBEBB
TVA: BE 0451 461 655

www.uvcw.be



Fédération
des CPAS

**POLITIQUE DU LOGEMENT PRIVE EN WALLONIE
AVANT-PROJET DE DECRET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS DU CODE CIVIL
RELATIVES AU BAIL D'HABITATION**

**AVIS DE LA FEDERATION DES CPAS
ADRESSE AU MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX, DE LA VILLE, DE L'ENERGIE ET
DU LOGEMENT, PAUL FURLAN**

Personne de contact : Ariane Michel - tél. : 081 24 06 58 – mailto : ariane.michel@uvcw.be

En date du 16 juillet 2015, le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, de l'Energie et du Logement, Paul Furlan nous a transmis la note d'orientation adoptée par le Gouvernement wallon en sa séance du 9 juillet 2015 intitulée : « la politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la sixième réforme de l'Etat.

A la suite de cette note, la Fédération des CPAS avait rendu un avis au Ministre en date du 17 septembre 2015 comprenant par ailleurs un avis d'initiative relatif à la réforme du secteur du logement public.

Par un courrier adressé au Ministre le 13 juin 2016, la Fédération des CPAS est revenue plus spécifiquement sur le système dit de « mandat irrévocable » (nous y reviendrons).

En date du 30 juin 2016, le Ministre nous a transmis la note et l'avant-projet de décret adopté par le Gouvernement wallon en sa séance du 23 juin intitulé : « la politique du logement privé en Wallonie - avant-projet de décret modifiant diverses dispositions du Code civil relatives au bail d'habitation ».

La Fédération des CPAS a été sollicitée pour remettre un avis au Ministre sur cet avant-projet de décret dans un délai de 30 jours.

Par un courrier du 19 juillet 2016, la Fédération des CPAS a cependant indiqué que l'instance décisionnelle de la Fédération étant le Comité directeur et celui-ci se réunissant le 15 septembre 2016, l'avis de la Fédération serait transmis après cette date.

A la différence de l'avis mixte (réforme du logement privé et réforme du logement public) déposé le 17 septembre, la Fédération des CPAS rendra cette fois-ci des notes distinctes.

En effet, bien que la Fédération des CPAS regrettait que deux notes distinctes aient été adoptées par le Gouvernement fixant symboliquement une frontière entre le logement

public et le logement privé, étant donné que ce sont aujourd'hui divers textes d'ampleur sur lesquels la Fédération doit rendre un avis, dans un souci de bon suivi de dossier, elle respecte le choix posé par le gouvernement.

La présente note concerne donc exclusivement l'avis de la Fédération des CPAS concernant l'avant-projet de décret modifiant diverses dispositions du Code civil relatives au bail d'habitation.

A cet égard, la Fédération des CPAS salue le travail réalisé et accueille favorablement les diverses adaptations et clarifications dont certaines étaient attendues depuis longtemps par tous les opérateurs qui interviennent de près ou de loin dans la problématique du logement.

La présente note se concentrera essentiellement sur les points qui concernent plus spécifiquement les CPAS et leurs bénéficiaires et suivra, pour la facilité de la lecture, l'ordre repris dans la note au Gouvernement wallon.

POINT A DE LA NOTE : LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

A.1. Interdiction de la discrimination

La Fédération des CPAS salue positivement l'ajout d'un article 1762ter dans le Code civil (art. 20 de l'avant-projet de décret) qui établit une liste non exhaustive de documents dont le bailleur et son mandataire ne peuvent pas exiger la communication.

A.2. Communication préalable (art. 5 de l'avant-projet de décret)

La Fédération des CPAS considère que l'ajout d'un point 3° au par. 1^{er} de l'article 1716 du Code civil est de nature à rencontrer l'objectif de protection des publics plus précarisés.

A.3. Le mandat irrévocable

Concernant ce point, bien que la Fédération des CPAS avait brièvement dans sa note du 17 septembre 2015 indiqué qu'elle soutenait les propositions faites pour donner une assise juridique au mandat irrévocable ; après une analyse approfondie, notamment au sein de ses diverses commissions mais également de son organe de gestion, le Comité directeur, la Fédération des CPAS était revenue sur sa position initiale par un courrier du 13 juin 2016.

En effet, après un examen plus approfondi par la Fédération des CPAS, il s'est avéré que les CPAS ont développé diverses pratiques pour permettre à des locataires d'avoir un meilleur accès au logement. Parmi celles-ci, une des pratiques légales usitée consiste à mettre en place une guidance budgétaire permettant l'ouverture d'un compte en cogestion usager-CPAS. Par ce biais, dans un but exclusif d'aide sociale, un usager peut autoriser le CPAS à prélever de son aide sociale ou de son revenu d'intégration le montant de son loyer pour un paiement direct au profit de son propriétaire.

Si cette pratique et d'autres sont de nature à aider les personnes demandeuses, elle ne peut être qualifiée de mandat irrévocable dès lors que les CPAS qui mettent en œuvre cette pratique ne maintiennent jamais l'exécution d'un tel mandat contre la volonté des personnes. « L'autorisation » légalement consacrée par la personne est donc révocable à tout instant.

L'analyse juridique succincte fait ressortir clairement que le caractère « irrévocable » d'un mandat est antinomique

LE CPAS



l'avenir depuis 40 ans

www.cpasavenir.be

Le mandat est défini comme un contrat par lequel une partie (le mandant) donne à l'autre la charge et le pouvoir de la représenter pour l'accomplissement d'un ou plusieurs actes juridiques ; l'autre partie (le mandataire) s'obligeant à remplir la mission qui lui est confiée et à rendre compte de sa gestion.

Il ressort de l'essence même du mandat que le mandant peut révoquer sa procuration quand bon lui semble et que le contraire remettrait en cause le caractère même du mandat qui se veut un contrat consensuel devant rencontrer en permanence le consentement des parties.

Nous ne pouvons donc que nous interroger sur le caractère réellement consensuel d'un tel mandat s'il est irrévocable.

D'une part, lorsqu'un tel mandat est signé au moment où la personne intègre son logement, le bénéficiaire du CPAS n'est-il pas dans une relation de faiblesse le contraignant de donner un mandat au CPAS de payer son loyer au moyen de son revenu d'intégration et/ou de son aide sociale afin d'avoir accès à un logement ? D'autre part, comment parler de contrat consensuel si, au vu du caractère « irrévocable » du mandat, la personne peut être contrainte de respecter ce mandat alors qu'elle ne le souhaite plus ?

La Fédération des CPAS note que le Gouvernement a bien pris conscience que la matière du mandat était restée une compétence fédérale et qu'il n'était dès lors pas possible, via cette réforme, de remettre en question ces principes de base.

La Fédération des CPAS est cependant beaucoup plus réservée quant à la possibilité de considérer qu'un mandat entre le CPAS et son bénéficiaire pourrait être irrévocable.

En effet, bien qu'un arrêt de la Cour de Cassation consacre une possibilité d'irrévocabilité du mandat dans certaines conditions, cette possibilité ne semble pas être rencontrée dans le cadre de la relation entre le CPAS et son bénéficiaire.

L'arrêt de la Cour de Cassation évoqué fait, sauf erreur, état d'un mandat entre un père et sa fille, tous deux détenteurs d'actions dans une même société et le père a reçu mandat de sa fille pour trouver un acquéreur de l'ensemble de leurs actions.

La Cour de Cassation considère donc, comme le père et la fille ont des intérêts totalement communs à trouver des acquéreurs de l'ensemble de leurs actions et que le mandataire (père) poursuit des intérêts propres parallèlement à la représentation du mandant, qu'il s'agit d'un mandat d'intérêt commun.

Dès lors que le contrat de mandat est fait dans l'intérêt des deux parties, la Cour considère qu'en dérogation aux règles du Code Civil, il est justifié que ce mandat ne puisse être révoqué que du seul consentement mutuel des parties.

Il nous semble dès lors difficile de transposer cette lecture à la relation entre le CPAS et le locataire qui ne poursuivent pas exactement le même intérêt.

D'ailleurs, quant à l'intérêt du CPAS de récupérer la garantie locative pour laquelle il a fait une avance ou il se porte caution, quand bien même le CPAS paierait les loyers via un mandat irrévocable, la garantie locative pourrait, de toute façon, encore être utilisée pour couvrir des dégâts locatifs.

En outre, donner une assise juridique au « mandat irrévocable » remettrait en cause un élément fondamental de la nature des ressources prélevées ; à savoir que, tant l'aide sociale

que le revenu d'intégration sont incessibles et insaisissables (art. 1410, §2, 7° et 8° du Code judiciaire). Il n'est donc pas concevable que le CPAS se voit donner un mandat d'utiliser le revenu d'intégration ou l'aide sociale d'un bénéficiaire pour payer son loyer dès lors que, même avec le consentement de la personne, les ressources en question sont incessibles.

Dès lors, outre le fait que la matière du mandat est de compétence fédérale, la réforme envisagée ne permettrait pas non plus de modifier le Code judiciaire qui demeure également de compétence fédérale.

Enfin, il semble que l'intention initiale était de créer un tel mécanisme pour que le CPAS puisse payer tout type de loyer même pour des logements privés, dès lors que la SNPC (Syndicat national des Propriétaires et Copropriétaires) a eu à se prononcer sur ce mécanisme.

La Fédération des CPAS précise cependant que les diverses pratiques développées sont essentiellement, voire exclusivement utilisées pour l'accès à des logements sociaux dont les loyers sont en adéquation avec le montant des ressources ; dès lors qu'une personne bénéficiaire du revenu d'intégration ou d'une aide sociale est en-dessous du seuil de pauvreté.

La Fédération des CPAS confirme qu'elle souhaite développer un travail pour développer des outils et informer ses membres sur les moyens légaux et respectueux des personnes qui permettrait un paiement des loyers régulier et dès lors un meilleur accès au logement.

Ce travail n'aura cependant du sens que pour des logements pour lesquels les loyers des personnes sont en adéquation avec le montant de leurs ressources et que ces mécanismes ne mettent pas les personnes dans une précarité encore plus profonde.

La Fédération des CPAS salue donc le positionnement pris à cet égard par le gouvernement.

En parallèle, la Fédération des CPAS insiste sur le fait que l'adoption d'une grille de référence des loyers permettra par ailleurs d'alléger le budget de bon nombre de ménages à faibles revenus et leur permettra un paiement plus aisé de leur loyer.

Elle salue dès lors très positivement le lancement d'une phase test pour cette grille de référence du loyer.

Afin de mettre en lien l'évolution des travaux de la Fédération concernant un outil facilitant le paiement des loyers et l'adoption d'une grille indicative des loyers, la Fédération réitère son souhait d'être, à l'avenir, associée aux travaux entamés suite au lancement de cette phase test pour la grille de référence des loyers.

POINT K DE LA NOTE : LE SORT DU CONTRAT DE BAIL EN CAS DE DÉCÈS DU LOCATAIRE (art. 31 de l'avant-projet de décret)

La Fédération des CPAS salue les ajouts proposés concernant le sort du contrat de bail en cas de décès du locataire.

En effet, les CPAS, en tant que bailleurs, éprouvent régulièrement des difficultés avec les locataires dont tous les héritiers ont renoncé à la succession ou dont les héritiers sont introuvables et qui doivent attendre parfois des périodes interminables pour reprendre possession de leur bien, ce qui plombe réellement les budgets des CPAS.

LE CPAS



l'avenir depuis 40 ans

www.cpasavenir.be

Cependant, ces délais sont effectivement dépendants également du délai de désignation de l'administrateur ou du curateur.

La Fédération des CPAS prend bonne note qu'il s'agit d'une compétence du législateur fédéral mais insiste sur la nécessité que le Ministre continue d'interpeller le Ministre de la Justice afin qu'il puisse mettre en œuvre ce point de l'accord du Gouvernement fédéral et que la réforme dont question ici ne soit pas vaine.

POINT L DE LA NOTE : LA DURÉE DU CONTRAT DE BAIL (art. 26 de l'avant-projet de décret)

La Fédération des CPAS a un avis mitigé concernant la proposition de prévoir un régime de résiliation anticipée applicable aux locataires dans le cadre d'un bail de courte durée ; à savoir un préavis de 3 mois et une indemnité de sortie de 1 mois.

D'une part, cette proposition serait en effet très favorable pour des personnes précarisées et dans une situation particulièrement incertaine en ce que cela leur permet de pouvoir quitter un logement encore plus vite que la courte durée prévue dans le contrat de bail.

Cependant, ce système permettant à un locataire dans le cadre d'un bail à courte durée de résilier anticipativement la courte durée prévue dans le contrat de bail moyennant une indemnité d'un seul mois de loyer est plus intéressante que pour les locataires d'un bail de 9 ans qui exercerait son droit de résiliation durant la première ou la deuxième année de son bail.

Dès lors, bien que cette disposition a pour objectif de protéger les locataires qui sont dans les situations les plus fragiles, la Fédération des CPAS rejoint l'avis de l'UVCW en ce qu'il serait à craindre un effet contre-productif de ces modifications qui pousseraient les bailleurs à ne plus proposer que des contrats de bail de 9 ans et plus jamais de contrat de courte durée. Dès lors que la résiliation d'un contrat de 9 ans, durant à tout le moins les deux premières années, permet d'obtenir des indemnités équivalentes à 3 ou 2 mois de loyer.

Un tel effet pervers aboutirait à priver les personnes fragilisées et cherchant un bail de courte durée de toute une série de logements et ne remplirait donc pas l'objectif de protection d'un public plus fragilisé.

POINT O DE LA NOTE : COLOCATION (chapitre IV – art. 34 et ss. de l'avant-projet de décret)

La Fédération des CPAS salue positivement le fait que la solidarité entre les locataires ne soit pas quelque chose d'impératif et qu'il soit possible par convention d'y déroger et dès lors d'échapper à la solidarité.

Le raisonnement contraire eût cependant été préférable du fait que des personnes pourraient signer sans avoir connaissance des conséquences qui pourraient résulter de cette règle de solidarité suite au départ d'un des colocataires.

C'est pourtant le public le plus fragilisé qui recourt à la colocation et qui ne prendra souvent ni la mesure des conséquences du départ d'un colocataire ni la peine de faire insérer une clause spécifique pour déroger à cette règle de solidarité. Cela expose donc ces personnes à des risques divers qui les conduiront vers une guidance budgétaire, une médiation de dettes, voire des règlements collectifs de dettes.

Par ailleurs, comme elle l'avait déjà précisé (notamment par le biais de l'audition de l'UVCW le 12 avril 2016 au Parlement Wallon), la Fédération des CPAS relève que ce régime juridique risque d'avoir des conséquences également sur les droits sociaux des personnes, notamment par la notion de cohabitation qui y est liée.

Nous rappelons l'importance d'une notion précise de colocation afin d'éviter qu'en fonction des régimes d'aide qui touchent les personnes, des divergences résultent de l'application d'une catégorie ou l'autre (famille à charge, isolé, cohabitant) alors que les situations sont similaires.

Cette précision est nécessaire afin :

- Premièrement, de mettre fin à la pénalisation de la cohabitation existant actuellement. En effet, aujourd'hui, des personnes qui, pour se payer un logement digne, optent pour une colocation, peuvent être privées de tout ou partie de leurs droits sociaux. Il se peut aussi que ce soient des proches qui voient leurs allocations diminuer ce que le colocataire gagne d'un côté, finalement il le perd de l'autre.
- Deuxièmement, d'éviter qu'en fonction des régimes, des divergences résultent de l'application des catégories différentes à une même situation. À titre exemplatif, une personne sans-abri en adresse de référence personne physique est considérée comme cohabitante au niveau du chômage, alors que par hypothèse, si elle est inscrite à l'adresse de référence dans une famille, elle n'habite pas de manière effective à cette adresse et ne fait donc pas partie du ménage.

Le CPAS, quant à lui, tiendra compte de la situation réelle et non du lien administratif. Ainsi, si la personne sans-abri est effectivement isolée, le CPAS accordera un montant correspondant au taux isolé de revenu d'intégration. Si la personne sans-abri a bénéficié d'allocations de chômage au taux de cohabitant, le CPAS lui accordera un complément de revenu d'intégration pour arriver au montant isolé du revenu d'intégration.

La même personne sans-abri est donc cohabitante au sens d'une législation et isolée au sens d'une autre. Il faudrait éviter toute équivoque sur la notion de cohabitation dans les cas de colocation en prenant les dispositions nécessaires permettant de tendre vers une individualisation des droits.

Par ailleurs, sans précisions à cet égard, les administrations communales ne seront pas en mesure de déterminer la réelle composition de ménage de ces personnes et cela posera nécessairement des difficultés au moment de leur inscription à la commune.

C'est la raison pour laquelle, la Fédération des CPAS rappelle l'importance, à tout le moins dans un premier temps en ce dossier, d'une clarification du statut du colocataire (cohabitant, chef de famille, isolé). Tous les pouvoirs devraient pouvoir agir de concert pour atteindre cet objectif. Une opportunité existe en ce moment, dès lors que l'accord du Gouvernement fédéral prévoit une évaluation et une révision des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration et de l'aide sociale équivalente.

Afin d'éviter toute équivoque et toute difficulté d'interprétation de la situation par la suite, la Fédération insiste sur le fait qu'il serait plus que préférable qu'une consultation ait lieu à tout le moins entre le Ministre du Logement et les Ministres Fédéraux de l'Intérieur et de l'Intégration sociale.

* * *

LE CPAS



l'avenir depuis 40 ans

www.cpasavenir.be