

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.517 du 16 mars 2015

G./A.213.402/VI-20.249

En cause : **NZANANA** Tuzinde Ndoba,

ayant élu domicile chez
Me Pierre VANDUEREN, avocat,
boulevard de l'Empereur, n° 24,
1000 Bruxelles,

contre :

**la société du logement de la Région de
Bruxelles-Capitale**, en abrégé S.L.R.B.,

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre, n° 27,
1000 Bruxelles.

**LE PRESIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 7 août 2014, Tuzinde Ndoba NZANANA demande l'annulation et la suspension de l'exécution de "la décision du Comité de direction de la partie adverse [du 10 juin 2014] qui rejette le recours du requérant et qui confirme le paiement d'un double loyer".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 16 septembre 2014 a accordé le bénéfice de la procédure gratuite au requérant.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Florence PIRET, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Une ordonnance du 28 janvier 2015 fixe l'affaire à l'audience du 5 mars 2015 à 10 heures.

Le rapport et l'ordonnance de fixation ont été notifiés aux parties.

M. le Conseiller d'Etat, Président f.f., Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Pierre VANDUEREN, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Lara THOMMES, *loco* Philippe CONRAETS, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Florence PIRET, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

III. 1. Le requérant est locataire de la société immobilière de service public le Foyer laekenois depuis 2002. Il a successivement occupé trois logements situés chaussée d'Anvers :

- un studio entre le 1^{er} juillet 2002 et le 30 septembre 2005;
- un logement "1 chambre" entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2013;
- un logement "2 chambres" depuis le 1^{er} octobre 2013.

Les changements de logements se sont réalisés dans le cadre de mutations volontaires, en raison de modifications intervenues dans la composition familiale du requérant.

III. 2. A l'occasion de la première mutation, un "double loyer" avait déjà été imposé au requérant pour le mois d'octobre 2005 (pour le logement quitté et pour le nouveau logement), alors que le nouveau logement n'était pas prêt à être mis en location car des travaux devaient encore y être effectués. Le comité de direction de la partie adverse, saisi d'un recours introduit par le requérant, avait alors considéré que "l'exigence du paiement d'un loyer pour le logement quitté et d'un loyer pour le logement pris en location ne se justif[iait] pas".

III. 3. En octobre 2013, le requérant se voit attribuer un nouveau logement "2 chambres".

L'état des lieux d'entrée de son nouveau logement et la remise des clés ont lieu le 25 novembre 2013 alors que l'état des lieux de sortie de son précédent logement et la remise des clés à la société de logement ne se réalise que le 23 décembre 2013.

En conséquence, le Foyer laekenois adresse au requérant deux factures relatives aux loyers des deux logements pour le mois de décembre 2013.

III. 4. Par un courrier recommandé du 13 décembre 2013 adressé au Foyer laekenois, le requérant signale qu'il a quitté son précédent logement le 27 novembre 2013, qu'il occupe son nouveau logement depuis cette date et qu'il conteste, dès lors, devoir payer le loyer afférent à son ancien logement pour le mois de décembre.

III. 5. Par un second courrier recommandé du 24 décembre 2013, le requérant introduit une plainte auprès du Foyer laekenois sur pied de l'article 76, §1^{er}, du Code bruxellois du Logement.

III. 6. Par un courrier du 16 janvier 2014, le Foyer laekenois répond ce qui suit :

" [...] Sachez que dans le cadre d'une mutation, un double loyer est toujours d'application car vous êtes en possession des clés des deux logements durant la période nécessaire au déménagement. L'état des lieux de sortie de votre ancien appartement a par ailleurs été effectué le 23 décembre 2013 [...]".

III. 7. Par un courrier recommandé du 24 janvier 2014, le requérant maintient le contenu de sa plainte. Il conteste l'imposition systématique d'un double loyer en cas de mutation, relève que la "période nécessaire au déménagement" est "imposée par le bailleur" et qu'il n'est pas "normal" que celui-ci "fasse subir les conséquences au locataire qui s'arrange pour déménager en un minimum de temps".

III. 8. Le 13 mars 2014, le conseil d'administration du Foyer laekenois rejette la plainte du requérant. La décision est motivée comme suit :

" [...] Le modus operandi privilégié par la société lors des opérations mutations/transferts s'inscrit dans une dynamique gagnant/gagnant avec nos locataires. Celui-ci n'est pas contraint de signifier un préavis de trois mois pour le logement qu'il quitte pour autant que nous ne devons pas subir de perte de loyer consécutive à son changement d'appartement.

Ce modus operandi implique de facto que le locataire qui se voit attribuer un autre logement, hors transfert contraint pour cause de rénovation, doit s'acquitter d'un double loyer, car il nous est techniquement impossible de planifier une double

sortie/entrée, soit quatre états des lieux, en deux ou trois jours pour l'ensemble des locataires concernés. Or nous devons préserver l'équité et dès lors offrir un traitement identique à tous nos locataires.

Les locataires sont informés de cet état de fait. Ils s'organisent dès lors pour déménager pendant la période de recouvrement et investir ainsi leur nouveau logement dans de bonnes conditions.

D'autre par contre, alors même que le modus operandi leur a été clairement exposé avant la signature du bail, conteste ultérieurement cette pratique, arguant qu'ils ont déménagé rapidement et que le Foyer, en regard du nombre de candidats sur les listes d'attente, pourrait relouer immédiatement le logement libéré.

Cette approche, au-delà de sa connotation opportuniste, polémiste et techniquement peu réaliste, oblitère deux éléments essentiels :

- Le premier, que les règles d'attribution en matière de logements sociaux sont particulièrement strictes et que la SISF a besoin de la période de préavis pour concrétiser administrativement une attribution !
- Le deuxième, que le logement libéré est rarement en état d'être reloué sans intervention et qu'en regard des faibles revenus des locataires, la société a opté pour la prise en charge du vide locatif sans réclamer auprès du sortant l'indemnité pour celle-ci !

Changer de pratique représente un coût à charge de la société pouvant être estimé entre 15.000 et 25.000 € par an, en ce inclus les aides à la personne accordée par la région (ARS, enfant à charge, handicapé...)

[...]

D'après le locataire [plaignant], il a quitté son ancien logement le 27 novembre 2013, c'est aussi à la même date qu'il aurait pris possession de son nouveau logement situé dans le même immeuble.

Juridiquement afin de déterminer le moment où l'obligation de payer le loyer prend fin, il faut déterminer le moment où le locataire a restitué les lieux au Foyer. Dans la pratique locative, en général la restitution se concrétise par la remise des clés, fait juridique transférant la garde du bien. C'est au moment de ce transfert, que les parties devront établir au plus tard un état des lieux de sortie.

In casu, l'état des lieux de sortie a été réalisé en date du 23 décembre 2013 et c'est également à cette date que la remise des clés a été effectuée.

Dès lors, le paiement du loyer de décembre pour l'ancien logement est fondé, car l'obligation du locataire sur ce point subsiste jusqu'au 23 décembre 2013, date de l'état des lieux de sortie et de la remise de la clé.

La déléguée sociale expose le contenu de son rapport d'examen.

Après débat en séance et en regard des considérations exposées ci-avant, le Conseil d'Administration décide de déclarer la plainte du locataire recevable, mais non fondée.

Le paiement du loyer de décembre 2013 de l'ancien logement est comme il a été démontré ci-dessus juridiquement fondé. Le modus operandi employé par le Foyer dans les opérations de mutation/transfert répond à une logique de bonne gestion qui est elle-même en parfaite adéquation avec le principe de traitement égalitaire des locataires".

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier recommandé du 1^{er} avril 2014.

III. 9. Par un courrier recommandé du 4 avril 2014, le requérant introduit un recours auprès de la partie adverse contre la décision précitée, sur pied de l'article 76, §2, du Code bruxellois du Logement.

Il conteste l'affirmation selon laquelle il aurait été averti au préalable du *modus operandi*. Il expose que "le Foyer laekenois a fixé unilatéralement, [...] bien après [s]on déménagement, une date la plus éloignée possible pour l'état des lieux, et donc la remise des clés". Alors que les clés et les lieux loués pouvaient être remis au bailleur dès le 28 novembre 2013. Il en déduit que "ce double loyer est, dans [s]on cas précis, injustifié et injustifiable".

III. 10. Le requérant et le Foyer laekenois font chacun part de leurs observations à la partie adverse.

Par un courrier du 24 avril 2014, le requérant précise notamment qu'il "ne conteste pas le droit du Foyer Laekenois, comme de tout bailleur, de réclamer un double loyer, si et seulement si le locataire remet les clés du lieu loué en retard par sa faute et, faisant ainsi subir au bailleur les dommages du genre «vide locatif» dans l'intervalle, par exemple" et que "[c]'est l'usage systématique et donc abusif, à mon sens, de cette réclamation du double loyer par le Foyer Laekenois [qu'il] conteste, rien de plus et rien de moins".

Par un courrier daté du 29 avril 2014, le Foyer laekenois affirme que le requérant avait été oralement informé de l'obligation de payer un double loyer pour le mois de décembre et qu'en tout état de cause, il ne pouvait ignorer cette obligation dès lors qu'il a déjà été confronté à cette procédure par le passé. Le reste du courrier revient sur le *modus operandi* appliqué par le Foyer laekenois en cas de mutation volontaire et sur sa raison d'être.

III. 11. Le 9 mai 2014, le directeur général de la partie adverse établit un rapport pour son comité de direction, dans lequel il propose de déclarer le recours recevable et non fondé.

Celui-ci est communiqué aux parties par deux courriers recommandés avec accusé de réception du 3 juin 2014, réceptionnés le 5 juin 2014.

III. 12. Par un courrier recommandé du 9 juin 2014, le requérant fait part de ses observations quant au rapport.

Il fait notamment valoir qu'en l'espèce, le Foyer laekenois avait "largement le temps de prévoir et de fixer les quatre états des lieux de manière à ne pas subir une perte de loyer (vide locatif de décembre 2013)" et que "le recours à l'article 17 du contrat de bail est, dans ce cas d'espèce, tout simplement abusif".

III. 13. Le 10 juin 2014, le comité de direction de la partie adverse décide de déclarer le recours recevable mais non fondé.

Il s'agit de la décision attaquée, qui est motivée comme suit :

" [...] Considérant que le requérant est locataire auprès du Foyer Laekenois, où il a successivement occupé les logements suivants :

- un studio, entre 2002 et le 30 septembre 2005
- un logement "1 chambre" entre le 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2013
- un logement "2 chambres" depuis le 1^{er} octobre 2013;

Considérant que le requérant déclare avoir quitté son logement «1 chambre» le 27 novembre 2013 et en avoir averti téléphoniquement le Foyer Laekenois le 28 novembre 2013;

Considérant que lors de cet entretien téléphonique du 28 novembre 2013, le requérant a également demandé au Foyer Laekenois de débloquer la porte menant vers la cave du requérant, afin qu'il puisse la vider;

Considérant que l'état des lieux de sortie a été réalisé le 23 décembre 2013;

Considérant que la remise des clefs s'est également déroulée le 23 décembre 2013;

Considérant que l'état des lieux d'entrée du logement «2 chambres» ainsi que la remise des clefs de ce logement ont eu lieu le 25 novembre 2013;

Considérant que le Foyer Laekenois demande au requérant que celui-ci paye un double loyer (1 pour son logement «1 chambre» et un pour son logement «2 chambres») pour le mois de décembre de 2013;

Considérant que le requérant estime ne pas devoir payer, en ce qui concerne son «logement 1 chambre» de loyer pour le mois de décembre 2013 étant donné que ce logement a été libéré dès le 27 novembre 2013 et que le Foyer Laekenois a fait trainer expressément l'état des lieux de sortie jusqu'au 23 décembre 2013;

Considérant que le contrat-type de bail à durée indéterminée stipule en son article 17 que «le loyer, les redevances, charges locatives ainsi que la cotisation de solidarité, lorsque celle-ci est due, sont dus par le locataire jusqu'à la date de la remise des clefs et en tout cas, jusqu'à la date d'expiration du congé accepté par la société bailleuse, même si le locataire a quitté le logement auparavant»;

Considérant dès lors que le requérant devait payer un loyer pour son logement «1 chambre» jusqu'au 23 décembre 2013, date de remise des clefs;

Considérant qu'un état des lieux de sortie + remise des clefs en date du 23 décembre 2013 n'est pas tardif, étant donné que le requérant a signalé au Foyer Laekenois le 28 novembre 2013 que son logement était libre (remarque de la

Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale : ce qui n'était donc pas le cas puisque la cave devait encore être vidée et que le requérant a demandé au Foyer Laekenois de débloquent la porte de cette cave) et que le Foyer Laekenois a, en 2013, procédé à 95 mutations/transferts (266 locations - + de 400 états des lieux);

Considérant que comme le loyer se paie par mois, le requérant devait ainsi payer un loyer pour son logement «1 chambre» jusqu'au 31 décembre 2013;

Considérant que comme le requérant a reçu les clefs pour son logement «2 chambres» le 25 novembre 2013, le Foyer Laekenois pouvait demander au requérant un loyer pour ce logement relatif au mois de décembre 2013;

Considérant que le requérant a, lorsqu'il a déménagé de son studio vers son logement «1 chambre» en 2005, déjà introduit une plainte auprès du Foyer Laekenois et ensuite un recours auprès de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale contre un double loyer que le Foyer Laekenois lui exigeait;

Considérant qu'à l'époque, le Comité de direction de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, dûment mandaté par le Conseil d'administration de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, a considéré notamment les choses suivantes :

- ni l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (AGRBC) du 26 septembre 1996 ni le contrat-type de bail ne prévoient des règles spécifiques applicables aux fins de bail qui interviennent en raison d'un changement de logements au sein d'une même société (un transfert et une mutation sont de tels changements)
- aucune disposition de la réglementation en vigueur dans le secteur du logement social n'interdit à une société de demander en cas de changement de logements au sein de la société au locataire un loyer pour les deux logements concernés
- dans le cas de changement de logements au sein d'une même société, même si ce changement est demandé par le locataire, l'on ne se trouve pas dans une situation donnant lieu à la notification d'un préavis
- la date d'un changement de logements au sein d'une même société est prévisible et programmable par la société, ce qui signifie que la société peut s'organiser pour ne pas subir un vide locatif
- dans la situation de l'époque, la signature du contrat de bail relatif au logement «1 chambre» occupé par le requérant entre 2005 et 2013 a été proposée alors que ce logement n'était pas prêt à être mis en location, des travaux devant encore y être effectués. C'est cette circonstance particulière qui a amené le Comité de direction à estimer que le départ de l'ancien logement du requérant et l'entrée dans le nouveau logement auraient pu être organisés afin d'éviter le paiement de deux loyers pour le mois d'octobre 2005. Par conséquent, le Comité de direction a, à l'époque, donné raison au requérant et celui-ci n'a pas dû payer de double loyer pour le mois d'octobre 2005;

Considérant que dans le cadre du présent recours, le requérant invoque le fait que la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale lui ait à l'époque donné raison pour ne pas devoir payer de double loyer pour le mois de décembre de 2013;

Considérant que la circonstance particulière à laquelle le requérant a été confrontée en 2005 (nouveau logement pas encore prêt à être mis en location) ne se retrouve plus dans le cas d'espèce (en 2013), aucun élément du dossier n'indiquant que lorsque le requérant a reçu les clefs de son logement «2 chambres» (le 25 novembre 2013), ce logement n'était pas prêt à être mis en location;

Considérant qu'on ne peut dès lors que constater que rien n'interdit au Foyer Laekenois de demander un double loyer au requérant pour le mois de décembre 2013, tenant compte du fait qu'il doit être constaté que les conditions pour pouvoir dire que le logement «1 chambre», que le requérant a occupé entre 1^{er} octobre 2005 et le 30 septembre 2013, était vide n'étaient pas remplies";

Cette décision a été notifiée au requérant par courrier recommandé du 10 juin 2014. Le courrier de notification mentionne qu'un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat et reprend succinctement les modalités d'introduction de ce recours.

IV. INCOMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

IV. 1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse soutient que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître du recours, dès lors que le requérant se prévaut de la violation d'un droit subjectif à ne pas devoir payer un double loyer pour le mois de décembre 2013, en faisant valoir que l'administration n'aurait pas exécuté correctement l'obligation qui pèse sur elle de ne réclamer le paiement que d'un seul loyer. La partie adverse précise que "le recours a donc trait exclusivement au droit de louage, et plus précisément aux droits et obligations du locataire en cas de changement de logement au sein d'une même société immobilière sociale" alors que le Conseil d'Etat se déclare incompétent "pour connaître du paiement de sommes qu'un administré prétend ne pas devoir ou de recours qui ont pour objet l'exécution des droits civils".

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'acte attaqué a pour objet d'imposer au requérant un double loyer pour le mois de décembre 2013, en exécution des contrats de bail qu'il a conclu, en tant que locataire de logements sociaux, avec le Foyer laekenois.

Le recours doit, dès lors, s'analyser en une contestation relative à l'exécution de contrats de bail portant sur des immeubles affectés au logement.

Or, l'article 591, 1°, du Code judiciaire réserve au juge de paix la compétence de connaître des contestations relatives aux louages d'immeubles, notamment des contestations relatives au loyer. Il s'agit d'une compétence spéciale du juge de paix, qui fait échec à la compétence générale du Conseil d'Etat. La circonstance que les baux litigieux soient soumis à un régime juridique spécifique, dérogeant partiellement au droit commun des contrats de louage est sans incidence à cet égard.

En l'espèce, le recours est formé devant le Conseil d'Etat par le locataire social et non par l'autorité décentralisée contre la décision de l'autorité de tutelle. Le

litige ne s'inscrit donc pas dans le cadre juridique interne de l'administration, mais concerne une obligation faite à un particulier, le requérant. Par la décision attaquée, la partie adverse se prononce directement, faisant usage d'une compétence de réformation, sur l'imposition d'un double loyer, c'est-à-dire sur les droits et obligations des contrats de bail qui lient le requérant au Foyer laekenois. Or, le requérant dispose contre cette décision d'un recours devant le juge de paix, spécialement compétent pour connaître des contestations relatives aux louages d'immeubles – dont l'imposition de loyers –. Ce juge pourra refuser de valider la décision contestée d'imposer un double loyer s'il constate qu'elle a été prise par une autorité incompétente, sans fondement légal ou en contradiction avec les dispositions des contrats de bail, s'il estime que les principes de bonne administration ont été méconnus, que la décision est disproportionnée ou que les motifs invoqués par l'autorité ne sont pas justifiés ou que la décision n'est pas formellement motivée.

Dès lors que la loi a prévu un recours devant un juge judiciaire de nature à aboutir à un résultat au moins équivalent, la compétence du Conseil d'Etat est exclue.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat n'est *prima facie* pas compétent pour connaître du présent recours.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le seize mars deux mille quinze par :

M.	Serge BODART,	Conseiller d'Etat, Président f.f.,
M ^{me}	Caroline HUGÉ,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Caroline HUGÉ.

Serge BODART.