

Réguler les prix du marché locatif privé : sur quels leviers travailler prioritairement ?



RBDH
BBRoW
Rassemblement Bruxellois
pour le Droit à l'Habitat
Brusselse Bond voor
het Recht op Wonen

Analyse du RBDH, novembre 2023

En 2023, le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat a lancé une vaste réflexion autour de la problématique des loyers, leur cherté et leur évolution au-delà du coût de la vie. Nous souhaitons débattre du sujet avec le monde associatif, académique et la société civile – en dépassant nos frontières régionales - pour développer des idées ou en renforcer d'autres, susceptibles de participer à une modération des prix ou à une baisse des loyers.

Cette effervescence d'opinions et d'idées s'est avérée être une source d'inspiration précieuse pour la préparation de notre mémorandum associatif pour le droit au logement, rédigé en vue des élections régionales et fédérales de 2024. La partie du mémorandum consacrée aux loyers est une synthèse, une réappropriation/transposition bruxelloise des multiples propositions qui ont émergées pendant les échanges.

Pour rappel, nous avons organisé quatre mini-colloques au cours de l'année 2023 qui ont réuni des membres du RBDH, des chercheur.ses, des travailleurs.ses de terrain, des militant.es et des fonctionnaires autour des modèles de régulation développées à travers l'Europe, de la fiscalité immobilière et d'un enjeu écologique et social majeur qui va s'imposer dans les décennies à venir, la rénovation énergétique du parc résidentiel.

Ci-dessous, nous revenons en détail sur les options qui nous semblent les plus pertinentes pour opérer des changements en faveur d'une plus grande accessibilité financière du marché locatif privé.

I. Améliorer la grille des loyers et rendre plus opérant le dispositif de lutte contre les loyers abusifs

En Europe, on retrouve principalement deux types de politique qui entendent agir comme frein à la course en avant des loyers. Dans tous les cas, la mécanique déployée n'a pas vocation à opérer une diminution générale des prix, mais plutôt à sanctionner les excès. Les tensions politiques, idéologiques

et économiques qui s'affrontent sur la question des loyers et de leur régulation par les autorités publiques - il faudrait laisser faire le marché selon le secteur privé, un secteur puissant et influent - mènent à des compromis qui perpétuent, en agissant à la marge seulement, les préceptes dominants de l'économie libérale.

Sanctionner les écarts à la norme donc. Mais quelle norme ? Il s'agit le plus souvent de fixer des loyers de référence qui, quel que soit le modèle privilégié, s'approchent des prix pratiqués sur le marché. C'est de loin le dispositif le plus couramment déployé en Europe. Ces loyers-repères sont modulés selon des caractéristiques présentes ou absentes dans le logement, qui lui sont intrinsèques ou extrinsèques (comme sa localisation dans la ville par exemple). En cas de dépassement, le bailleur peut se voir sommé de diminuer son loyer, si le locataire initie une démarche en ce sens.

Dans certains pays (comme au Luxembourg ou en Suisse), la limite du loyer raisonnable est estimée à partir d'un rendement locatif maximal, ce qui est considéré comme un revenu locatif annuel acceptable, tenant compte de ce qui a été investi dans le logement ou des frais à charge du propriétaire. Là aussi, les abus peuvent mener à des réductions de loyer à partir d'une initiative du locataire.

A Bruxelles, nous disposons d'une grille de loyers de référence depuis 2018. Une grille indicative qui avait, à sa création, pour vocation exclusive d'informer les parties quant aux valeurs pratiquées sur le marché et servir de base à d'éventuelles négociations précontractuelles ou révisions en cours de bail. Bien évidemment, là où la liberté de fixer les loyers reste de mise, dans un contexte où le marché est particulièrement tendu, les négociations sont difficiles.

Le dispositif bruxellois a été renforcé en 2021 grâce à une ordonnance d'initiative parlementaire qui a donné une dimension un peu plus contraignante aux loyers de référence. Les députés ont admis l'existence de loyers abusifs, interdit leur pratique, prescrit une procédure pour les contester et poser les bases d'une commission paritaire locative appelée à concilier, comme alternative ou comme premier choix par rapport à une action judiciaire, décrite elle aussi dans le texte.

Il est cependant regrettable que ces nouvelles dispositions ne puissent pas se déployer et produire pleinement leurs effets car elles ne sont que partiellement d'application pour le moment. Le loyer abusif est défini mais pas encore interdit. L'action en révision du loyer auprès de la justice est envisagée comme un droit futur, dont l'activation dépendra d'une décision du Gouvernement. Rien n'empêche cependant de mettre en place la commission paritaire locative même si elle ne peut pas encore s'appuyer sur une base légale complète. L'exécutif s'affronte sur la fiabilité et la représentativité statistique des loyers de référence, ce qui crée le blocage actuel.

Pour autant, si l'ordonnance a comme vertu de reconnaître l'existence de loyers abusifs et de prévoir une action en révision de loyers (non aboutie à ce jour), elle n'est pas dénuée de critiques. Elle nous laisse perplexe sur deux points au moins.

A. La manière dont le loyer abusif a été défini et son référentiel. Il s'agit d'un loyer supérieur de 20% au loyer médian de référence. La grille des loyers propose des fourchettes de loyer. Le loyer médian de référence est celui qui se trouve au milieu de la distribution. La marge de 20% laissée aux bailleurs au-delà des prix déjà élevés du marché n'emporte pas notre adhésion. Mais plus fondamentalement, ce sont bien les prix du marché comme référentiel du loyer abusif qui ne nous convainquent pas.

Nous voudrions voir ces loyers de référence fixés plus bas. Tous les 10 ans, les loyers augmentent de 20% au-delà de l'inflation. Ce n'est pas normal. En tant que groupement d'associations qui soutient les locataires avec de faibles moyens, particulièrement vulnérables aux hausses excessives des loyers, **il est essentiel de défendre, comme idéal, comme principe de base, une baisse des loyers de référence.**

Plus pragmatiquement, **il est nécessaire de redéfinir le loyer abusif comme le loyer maximal de la fourchette de référence, sans laisser de marge pour proposer plus que le marché** (les 20% au-delà de la médiane).

Il nous semble également que **certains critères de la grille des loyers doivent être définis précisément** pour limiter les interprétations et les risques d'abus et que **d'autres, doivent être valorisés ou décotés autrement.** Rappelons que les loyers de référence sont construits sur base des variables suivantes : nombre de chambres, superficie, période de construction et localisation. La présence ou l'absence des éléments de confort listés ci-après influence le loyer de référence à la hausse ou à la baisse : deuxième salle de bain, garage, espace de rangement, très bonne performance énergétique ou au contraire absence de chauffage central, d'outil de régulation thermique et mauvaise PEB, absence d'espace récréatif.

La superficie du logement, qui est l'élément prépondérant dans la détermination du loyer de référence, est une source de tension entre bailleur et locataire dès lors qu'il s'agit de comparer le loyer demandé à la grille. L'ordonnance de 2021 sur les loyers abusifs a introduit une obligation d'inscrire le loyer de référence dans le contrat de bail. Les surfaces communiquées dans les annonces ou dans le contrat ne correspondent pas toujours à la réalité. En même temps, il n'existe pas aujourd'hui de méthode standardisée pour calculer les m² habitables. Il faudrait pouvoir aboutir rapidement sur ce point, qui ne paraît pas si compliqué à concrétiser et qui, par ailleurs, est prévu dans l'accord du Gouvernement.

Autre élément à interroger dans la grille, c'est **la prise en compte de la performance énergétique du logement.** Comme la grille est corrélée à ce qui se passe sur le marché, un niveau PEB médiocre (F ou G) exerce une influence à la baisse très limitée sur le loyer de référence. Quand on cherche un logement sur le marché privé, on paie cher, même une passoire énergétique. Une PEB G implique aujourd'hui une décote d'une vingtaine d'euros seulement, alors qu'il s'agit souvent de logements de qualité médiocre, responsables de dépenses en énergie et de factures élevées pour les locataires à ajouter au loyer.

Dans l'arrêté de 2017 qui a institué la grille indicative, le Gouvernement s'est laissé l'opportunité de pouvoir évaluer l'outil et le cas échéant le réviser, en tenant compte notamment des politiques sociales ou environnementales qu'il entend mener (article 9). La rénovation énergétique du bâti est une priorité pour les années à venir. **Décider d'appliquer une décote plus lourde aux passoires énergétiques** nous semble pertinent pour encourager lesdites rénovations, en plus de faire baisser les loyers de référence des logements sans confort thermique.

B. L'action en révision de loyer est portée par le/la locataire (ou éventuellement un tiers intéressé comme un CPAS ou une association qui agira pour la personne). La commission paritaire locative est une structure intéressante du fait de sa gratuité ou de sa facilité à être mobilisée, mais la solliciter **n'est pas exempt de risques.** En matière d'insalubrité, des locataires s'abstiennent de porter plainte

à la DIRL de peur de recevoir leur congé. On peut imaginer que cette crainte se matérialise également lorsqu'il s'agit de contester le loyer.

L'introduction, dans le Code du logement, d'une protection contre un congé donné en représailles est essentiel. Le principe existe déjà, notamment dans le monde du travail et en Suisse, il est acquis justement en matière de contestation du loyer. Consacrer une telle protection en faveur du locataire qui s'adresserait à la CPL ou à un.e juge de paix pourrait augmenter les prises d'initiative.

L'ordonnance sur les loyers abusifs, fruit d'un long compromis entre les ailes droite et gauche du Gouvernement, prévoit que si un.e juge conclut au caractère abusif du loyer, la révision de celui-ci ne produise ses effets au plus tôt que pour les 4 mois qui précèdent la date de dépôt de la demande. Autrement dit, les montants potentiellement récupérables pour les **loyers abusifs** payés tout au long du bail (dans notre scénario, le juge a reconnu la nature déraisonnable du loyer) sont extrêmement limités. Le compromis politique qui a abouti à une **quasi-absence de rétroactivité** risque fort de freiner les demandes en révision. Le locataire risque gros, sans pouvoir espérer en contrepartie des remboursements à la hauteur des sommes indûment payées depuis l'initial du contrat. De fait, à moins d'avoir évolué illégalement en cours de bail, le loyer jugé abusif par le tribunal l'est depuis l'entame de la relation locative. Nous pensons que cette disposition, trop restrictive sur ses effets, doit évoluer.

Outre l'amélioration du dispositif, nous réfléchissons à des **alternatives à la contestation individuelle**. Si nous disposions d'une base de données fiables, complètes, précises et régionales des baux d'habitation, il serait possible de confier à l'administration, la tâche d'identifier, d'initiative, des logements aux loyers potentiellement abusifs (y compris au stade précontractuel), de les visiter, d'auditionner le propriétaire et de trancher le cas échéant en faveur de sanctions ou de réductions de loyer. En France, la voie judiciaire est complétée par une **voie administrative** puisque le préfet peut mettre un bailleur en demeure de fixer un loyer conforme et de restituer le trop-perçu. Le bailleur indélicat s'expose à des amendes.

La grille des loyers de référence et le droit de réviser le loyer abusif peuvent être des instruments qui servent utilement la régulation des prix. Le modèle n'est pas limitant en soi. Ce sont les choix idéologiques qui président à sa mise en œuvre qui en réduisent la portée. Nous n'avons pas retenu, dans notre plaidoyer, le modèle du rendement locatif plafonné (Luxembourg et Suisse) comme alternative à la grille. Il nous semble plus utile de nous battre pour faire évoluer le modèle bruxellois plutôt que d'exiger un changement de paradigme qui, d'ailleurs, présente des failles similaires à celles évoquées ci-dessus (rendement admissible fixé trop haut, contestation difficile pour les locataires...)

II. Interdire les augmentations de loyer entre deux baux

Une baisse généralisée des loyers est peu probable (à court terme) au vu des forces politiques et économiques dominantes. Il n'empêche, il est possible de jouer dès à présent sur une série de paramètres pour **modérer les prix** dans le temps, notamment **en renforçant le droit du bail**.

Les loyers évoluent à la hausse principalement à l'occasion du renouvellement du bail. Le Code du logement consacre deux types de baux ; le bail de moins de trois ans, sans durée minimale et le plus répandu et, le bail de 9 ans. Souvent, le bail de courte durée est converti à son terme en bail de 9 ans. La stabilité de la location est évidemment à l'avantage des deux parties. Néanmoins, ce régime du

court terme - qui n'évolue pas toujours vers une durée d'occupation plus longue - participe de la hausse des loyers, chaque nouvelle location étant une circonstance pour faire monter le prix.

Pour le RBDH, la priorité est de **garantir la sécurité d'occupation des locataires** et de réduire ainsi les opportunités de mettre fin au bail. Pour cette raison, nous défendons un **régime de baux à durée indéterminée et des motifs de congé**, à l'initiative du bailleur, **limités exclusivement à la réalisation de travaux ou à l'occupation personnelle du bien.**

Le bail de 9 ans permet actuellement un congé anticipé sans motif dans le chef du bailleur, moyennant contrepartie financière pour le/la locataire. Par ailleurs, le motif des travaux ou de l'occupation personnelle sert parfois de prétexte pour mettre fin au bail sans indemnités. Le Code du logement prévoit une sanction sévère contre le bailleur qui ne réaliserait pas ce pour quoi il a donné congé, 18 mois de loyers en guise d'indemnités, mais les moyens de contrôle sont faibles dans le chef du/de la locataire.

Renforcer la sécurité d'occupation d'une part et **interdire** d'autre part **les augmentations de loyer entre deux baux, quelle que soit leur durée.** Le loyer ne devrait pouvoir évoluer que sur des bases objectivées, soit le mécanisme de l'indexation,¹ soit les investissements consentis dans le logement pour autant qu'ils touchent aux critères de la grille des loyers et permettent un passage à une fourchette de loyers supérieure. Les attributs du logement tels qu'ils apparaissent dans la grille sont ceux qui, selon le marché, influencent le prix, en tout cas pour des logements standards, il n'y a donc pas lieu de s'en écarter et consentir à des augmentations non corrélées aux loyers de référence.

Cette **interdiction** entre deux baux doit être **assortie de moyens de contrôle.** Le droit du bail interdit déjà aujourd'hui aux bailleurs d'augmenter, pendant une durée de 9 ans, le loyer de baux de courte durée conclus successivement, sauf adaptation au coût de la vie. Cette disposition régulatrice n'est cependant pas opérante puisqu'elle nécessite de connaître le loyer pratiqué dans le bail initial, information qui n'est pas rendue accessible au/à la locataire. Pour gagner en effectivité, il serait cohérent d'exiger qu'une copie du bail précédent soit fournie aux nouveaux/elles occupants/es ou de permettre la consultation de la base de données fédérale des baux enregistrés (ou la future base de données régionale si elle devait voir le jour).

III. Encadrer plus strictement les augmentations de loyer en cours de bail

Outre l'indexation, le Code bruxellois du logement autorise le bailleur à faire évoluer à la hausse le loyer en cours de bail (une fois par triennat) dans deux cas figure : en cas de travaux économiseurs d'énergie ou en cas de décrochage de la valeur du bien depuis la conclusion du bail (grâce à des travaux réalisés par le bailleur ou à des "circonstances nouvelles").

L'ordonnance d'octobre 2021 cadre les augmentations possibles dans le deuxième cas, en les liant exclusivement à l'évolution du loyer de référence et donc à l'amélioration d'une ou plusieurs des caractéristiques retenues dans la grille des loyers. Un principe que devrait trouver à s'appliquer aussi au renouvellement d'un bail, comme souligné dans le point précédent. A noter que cette règle n'est

¹ Au début de l'année 2022, lorsque les valeurs de l'index ont entamé leur croissance inédite, le RBDH réclamait un gel de l'indexation ; la situation étant vite devenue intenable pour de nombreux ménages locataires à Bruxelles. À la suite de cet épisode, nous sommes convaincus qu'il faut repenser la logique-même de l'indexation des loyers et la plafonner à 2 % maximum pour éviter de fragiliser plus encore les ménages pauvres en cas de nouvelles crises aiguës.

pas encore d'application mais fait partie de droits futurs qui nécessiteront, au même titre que d'autres chapitres de l'ordonnance, un accord du Gouvernement

Les travaux économiseurs d'énergie font exception : les augmentations de loyers ne sont pas cadrées par la grille, le code du logement indique qu'elles doivent être proportionnées au coût réel des travaux et/ou à l'amélioration de la performance énergétique.

Selon le RBDH, le bailleur ne devrait pas pouvoir répercuter le coût des travaux sur le loyer et ce, pour plusieurs raisons :

La procrastination du bailleur en matière de rénovation énergétique a déjà coûté cher à son locataire ;

L'obligation de rénovation énergétique s'impose à tous les propriétaires, qu'ils soient bailleurs ou propriétaires occupants, il n'y a donc aucune raison que les propriétaires bailleurs puissent amortir leurs dépenses sur le budget des locataires ;

Qui dit amélioration de la PEB ne dit pas forcément gain pour le locataire car les potentielles économies dépendent d'une part, de la qualité des travaux et après travaux d'autre part, de l'utilisation optimale du logement ;

Enfin, le bailleur qui améliore son bien sur le plan énergétique augmente la valeur de son patrimoine et donc optimise les plus-values en cas de revente. Ce n'est pas au locataire à financer ces investissements.

A nouveau, **les travaux économiseurs d'énergie ne devraient pouvoir donner lieu à une augmentation de loyer que s'ils modifient un des critères de la grille.**

IV. Le conventionnement des loyers

Le conventionnement pourrait être une piste pour encourager les bailleurs à proposer des loyers inférieurs à ceux de la grille de référence, en réservant les aides publiques ou avantages à ceux et celles qui proposent un loyer conventionné, soit un loyer plus bas que le marché. Le conventionnement existe déjà aujourd'hui au travers des AIS qui offrent des garanties solides aux bailleurs (pas d'impayés, pas de vide locatif...) en échange d'un loyer décoté d'environ 30%. Le propriétaire qui choisit l'AIS bénéficie par ailleurs de l'exonération de son précompte immobilier pour le ou les biens mis en gestion et d'un accès aux primes énergie et à la rénovation de la Région.

Pour gagner en ampleur, on pourrait envisager d'étendre le conventionnement sans intermédiation - sans passage en AIS -, en modulant la hauteur des contreparties octroyées. En France, le conventionnement du loyer est associé à une réduction de l'impôt sur le revenu global (de 20 à 65%), proportionnée à l'effort consenti sur le prix locatif. Chez nos voisins, le conventionnement avec AIS reste le cas de figure qui offre l'avantage le plus élevé. C'est aussi celui qui garantit que le loyer pratiqué soit bien diminué et le reste pendant toute la durée du conventionnement (même en cas de changement de locataire). La question du contrôle est évidemment plus pressante lorsqu'il n'y a pas d'intermédiaire social.

En France encore, le bailleur qui décide de se conventionner pourra bénéficier d'aides à la réalisation de travaux. Cette contrepartie plus récente s'entend dans le cadre des exigences de rénovations massives du parc résidentiel, imposées au niveau européen pour réduire les gaz à effet de serre. Bruxelles est soumise aux mêmes impératifs. S'il faut impérieusement encourager les rénovations dans le parc locatif, via l'élargissement ou le développement d'aides et de primes aux bailleurs qui auraient des moyens plus limités, le loyer doit selon nous être proportionnée à la hauteur de l'intervention publique reçue.²

L'accord de majorité régional prévoit le développement d'une politique de conventionnement à Bruxelles avec notamment comme leviers d'encouragement possibles ; une fiscalité immobilière allégée, l'accès aux primes à la rénovation, ainsi qu'une assurance contre les impayés de loyers. Après plus d'une demi-législature, aucune concrétisation n'est pourtant à signaler.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Voilà donc les pistes que nous retenons pour attaquer les loyers chers à Bruxelles. Une fiscalité immobilière qui taxe plus justement les revenus locatifs au niveau régional et au niveau fédéral fait aussi partie de l'arsenal de mesures que nous comptons défendre à plus long terme. Notre point de vue sur la question fiscale est disponible via le [lien suivant](#).

Cette analyse est publiée à l'aide de subsides de la Région de Bruxelles-Capitale, Insertion par le logement et avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

² Et plus globalement, l'évolution des prix liée à l'amélioration de la PEB doit être encadrée (comme dit dans le point précédent)