

Régionalisation du bail

Notre recours devant la Cour constitutionnelle, motivations et issue.

La loi du 6 janvier 2014, consacrant la sixième réforme de l'Etat, a acté le transfert de la compétence sur le bail aux régions. Ce dessaisissement était nécessaire et attendu pour permettre au législateur régional, déjà en charge du logement, de pouvoir agir avec plus de latitude sur le marché locatif privé. Le code civil étant par ailleurs souvent prétexte à l'inertie des mandataires politiques bruxellois sur certains enjeux cruciaux.

Pour le RBDH, la régionalisation était l'occasion de repenser la relation locative pour les locataires, particulièrement malmenés par les dérives observées sur le marché privé : hausse des loyers, état des logements, discriminations, garanties locatives, sorties de bail, expulsions ...

A Bruxelles, le contexte est particulier puisque qu'environ 60% des ménages sont locataires. Les difficultés d'accès au logement vont croissant pour des ménages qui, globalement, s'appauvrissent mais doivent toutefois s'acquitter de loyers dont les prix ont depuis longtemps décroché de la courbe de l'indice-santé¹. L'accès au logement social reste, lui, très limité et ne constitue pas une alternative. Les ménages avec peu de ressources ne choisissent pas leur logement et n'ont aucun pouvoir pour négocier les termes du contrat. C'est à prendre ou à laisser.

Une occasion ratée

Le 1er janvier 2018, le bail d'habitation bruxellois² est devenu réalité. L'espoir d'y voir de vrais changements s'amorcer n'a pas été rencontré. Les dispositions du code civil sur les garanties locatives ont été tout bonnement copiées/collées dans la version bruxelloise. Rien sur les garanties de main à main pourtant illégales et légion, rien sur la garantie bancaire (inopérante et donc inutile), aucune ouverture vers un fonds universel. Le législateur n'a pas davantage profité de l'occasion pour créer le cadre propice à la régulation des loyers. La grille indicative des loyers, qui reflète les tendances du marché, ne saurait jouer ce rôle. Autre exemple encore du statu quo privilégié par nos mandataires : les indemnités dégressives - demandées aux locataires en cas de résiliation avant terme d'un bail de 9 ans (dans les trois premières années) - n'ont fait l'objet d'aucun débat, alors que cette charge financière rend le locataire captif du logement et ne se justifie pas.

Pire, l'ordonnance bruxelloise a créé des conditions potentiellement préjudiciables aux locataires, comme celles relatives aux baux de courte durée ou paradoxalement, celles censées lutter contre la discrimination dans l'accès au logement. Le travail de lobbying et les nombreux amendements proposés avant l'adoption du texte n'y ont rien changé.

Restait alors la Cour Constitutionnelle pour tenter d'annuler certaines dispositions problématiques. Une requête en annulation³ a été introduite par le RBDH et le FEBUL en mai 2018.

¹ Rapport de l'Observatoire des loyers, année 2018, disponible sur le site de la SLRB.

² L'Ordonnance relative à la régionalisation du bail d'habitation du 27 juillet 2017 a été intégrée au Code bruxellois du logement, titre XI.
<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2003/07/17/2013A31614/justel>

³ Le recours portait sur les points suivants : article 200ter §2, article 219 §4 et 5, article 221 §2, article 230 §5 et article 238 alinéas 2, 3 et 4. Par ailleurs, nous avons pointé l'absence de sanction civile et d'indemnisation forfaitaire à l'égard des personnes victimes d'une expulsion sauvage. Nous y reviendrons dans le texte. <https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-101f.pdf>

Un recours pourquoi ?

Ci-après, les points qui ont été contestés dans la requête :

Nouveau régime pour le bail de courte durée

C'est la mesure qui nous a convaincus de la nécessité d'interroger la Cour Constitutionnelle.

En 1991, le législateur fédéral consacrait le bail de 9 ans comme le pilier de la loi sur le bail de résidence principale. Il admettait cependant, par dérogation à la règle, la possibilité de conclure des baux de courte durée de 3 ans ou moins. Un bail d'exception donc, qui ne pouvait d'ailleurs être reconduit qu'une seule fois (sans dépasser une durée totale de 3 ans), avant de basculer vers le régime des 9 ans et ses dispositions plus protectrices.

A Bruxelles, l'exception a supplanté la règle. L'Observatoire des loyers confirme qu'une majorité de contrats sont conclus aujourd'hui pour de courtes durées (environ 60%⁴). Sans doute, ce type de contrats répond-il aux aspirations d'une partie des locataires, jeunes, mobiles et en recherche de flexibilité, mais il fait aussi écho chez les bailleurs qui y trouvent l'occasion de se départir plus facilement d'un locataire et d'augmenter au passage le loyer. Si le code civil interdit l'augmentation du loyer entre deux baux (quand la résiliation est à l'initiative du bailleur), il ne s'est doté d'aucun mécanisme pour en contrôler l'application de sorte que les loyers augmentent bien, dans ces moments de transition, en dépit de la règle. Du reste, la région bruxelloise n'a rien entrepris pour la rendre effective, se contentant de la retranscrire mot pour mot.

Au contraire, l'ordonnance bruxelloise a insufflé plus de flexibilité encore, en autorisant les prorogations multiples des baux de courte durée. Désormais, il est possible de reconduire le contrat à plusieurs reprises, sans toutefois pouvoir dépasser une durée globale de trois ans. La ministre bruxelloise du logement, Céline Fremault, justifiait cette réforme de cette façon : *“ces baux peuvent remplir une fonction tant au niveau des bailleurs que des locataires. Ces derniers peuvent être stagiaires ou travailleurs CDD renouvelables. Pourquoi souhaiteraient-ils d'office passer à un bail de longue durée avec de longs délais de préavis ? [...] La mobilité professionnelle [...] est une réalité que les dispositions du bail se devaient de faciliter.”*⁵

Nous ne mettons pas en doute l'argument de la Ministre qui tient à une certaine réalité, mais les dispositions du code civil ne suffisaient-elle pas (une seule prorogation) à garantir cette souplesse ? Fallait-il lever tous les verrous, quitte à fragiliser la position des autres locataires ? Nous n'en sommes pas convaincus.

Bien sûr, la plupart des bailleurs cherchent eux aussi la stabilité de l'occupation pour s'éviter la charge occasionnée par une remise en location. Il n'empêche, cette possibilité de proroger plusieurs fois et donc aussi indirectement, de privilégier des contrats de très courte durée offrira à certains de quoi “tester” les locataires et le cas échéant, décider de ne pas renouveler en toute liberté.

A cette faculté de prorogation s'ajoute également celle de la résiliation anticipée du bail de courte durée. Une habilité qui n'était pas prévue jusque-là, ni dans le chef du locataire, ni dans celui du bailleur, mais néanmoins présente dans certains contrats. La validité de ces clauses contractuelles a d'ailleurs fait longtemps polémique dans la jurisprudence⁶. L'ordonnance régionale a tranché en admettant cette faculté pour les deux parties, arguant d'un principe de réciprocité qui, à nouveau,

⁴Enquête de l'Observatoire des loyers, année 2018.

⁵Lire à ce sujet *le Phare*, la revue du Syndicat des locataires, n°132, 2017, pp.14-15.

⁶Le 18 décembre 2015, la Cour de cassation a rendu un arrêt qui met fin à cette controverse.
https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A176948/datastream/PDF_01/view

interroge. Ainsi, le locataire peut dorénavant prendre congé avant terme, moyennant un préavis de trois mois et une indemnité d'un mois de loyer. Le bailleur de même, mais pas la première année du bail et exclusivement pour occupation personnelle⁷.

Même balisée, cette faculté de résiliation au bénéfice du bailleur n'est pas acceptable. Elle est à contre-courant de la philosophie qui a présidé à l'instauration du bail de courte durée, moins protecteur qu'un bail de 9 ans, mais garantissant à tout le moins une sécurité d'occupation jusqu'à son échéance⁸.

Les choix privilégiés à Bruxelles en matière de bail de courte durée portent, de notre point de vue, atteinte au droit au logement et ne se justifient pas. Les dispositions du code civil répondaient déjà suffisamment, en l'état, aux aspirations de ceux et celles qui ne souhaitent pas s'engager sur un long terme.

Lutte contre la discrimination

Partant d'une intention louable, le législateur régional entendait limiter les informations pouvant être exigées par le bailleur lors des premiers contacts, pour éviter la surenchère actuelle et lutter contre la discrimination qui barre l'accès au logement de certains ménages (bien que légiférer ne suffise pas).

A première vue, la liste paraît limitative mais elle ne l'est pas vraiment. Le texte énumère cinq types d'informations autorisées - nom, moyen de communication, identité du locataire, nombre de personnes dans le ménage et montant des ressources financières⁹ - mais il habilite aussi le Gouvernement à compléter cette liste si nécessaire. Nous n'y voyons aucune justification valable. Le bailleur peut s'assurer de l'identité du locataire, de sa capacité à contracter et de sa solvabilité. C'est amplement suffisant pour s'engager.

Rien ne dit que le Gouvernement fera usage de cette habilitation, mais cette possibilité existe et c'est déjà en soi problématique, d'où la démarche auprès de la Cour.

A noter que sur le montant des ressources financières, des questions subsistent qui n'ont pas été levées jusqu'ici. Les travaux parlementaires précisent que c'est bien le montant et non pas l'origine des revenus qui peut être demandé, mais la frontière entre les deux est ténue. La hauteur de certains revenus peut, en effet, très clairement en indiquer la source. Le Gouvernement devrait mieux encadrer le recueil de cette information cruciale, source principale de discrimination, pour contenir les dérives. Il peut le faire, le texte, à nouveau, le prévoit. On attend toujours une initiative.

Révision du loyer en cours de bail

Encore une fois, le bail bruxellois fait sauter un verrou, en autorisant les augmentations de loyer en cours de bail sans véritable contrôle, suite à la réalisation de travaux économiseurs d'énergie¹⁰. On comprend la volonté d'accélérer la rénovation énergétique du parc de logements, mais pas au détriment des locataires qui subissent déjà la hausse des loyers.

Deux éléments interpellent dans ce nouveau dispositif. L'augmentation du loyer doit évidemment faire l'objet d'un accord entre parties. Le locataire pourrait donc théoriquement s'y opposer. Théoriquement, car on ne voit pas trop bien de quelle marge de manœuvre il pourrait disposer pour

⁷Article 238 du Code du logement. Le bail de moins de 6 mois ne peut être résilié anticipativement.

⁸BERNARD N., *Bail d'habitation dans les trois Régions*, répertoire pratique du droit belge, Larcier, 2020, p.342.

⁹Article 200ter §2 du Code du logement.

¹⁰Article 221 §2. Seuls les baux de longue durée sont concernés.

refuser. Ce qui détonne, c'est que rien n'a été prévu en cas de désaccord des parties sur l'augmentation ou sur son montant, aucun renvoi vers la justice de paix pour trancher. De manière générale, dans les baux de plus de 3 ans, les parties peuvent toujours s'accorder sur une révision du loyer, mais si elles n'y parviennent pas, le désaccord est alors soumis à un contrôle juridictionnel¹¹.

Cette insécurité juridique est d'autant plus préoccupante que ces futures augmentations de loyer ne sont pas suffisamment encadrées. Il est mentionné comme seule balise pour opérer une augmentation de loyer, le coût réel des travaux réalisés et/ou l'amélioration de la performance énergétique du logement. On ne sait rien de la manière dont ces coûts seront répercutés sur le loyer (le locataire verra-t-il seulement le moindre justificatif ?). Et quant à faire varier le loyer en proportion des potentielles économies d'énergie dont pourraient bénéficier le locataire, comment les évaluer a priori et sur quelle base ? Le texte ne le dit pas.

La sous-location

Dans la version bruxelloise, le preneur peut sous-louer son logement avec l'accord du bailleur. Une procédure particulière est cependant de mise au moment où un projet de sous-location voit le jour. Celui-ci doit en effet être soumis au bailleur et ce compris toutes les données d'identification du futur sous-locataire (dans les limites évoquées précédemment)¹². Ainsi, quand bien même le principe de la sous-location est admis par le bailleur, encore faut-il obtenir son aval sur le choix du candidat lui-même.

Cette disposition nous est apparue disproportionnée dans la mesure où le preneur principal reste tenu de ses obligations contractuelles à l'égard du bailleur. Par ailleurs, elle peut potentiellement favoriser des comportements discriminatoires.

Lutte contre l'insalubrité ?

Bruxelles a tenu à réserver une sanction civile claire aux baux frappés d'une interdiction de mise en location prononcée par la Direction de l'inspection régionale du logement (DIRL), service chargé de lutter contre l'insalubrité. Il existe désormais un lien fort entre la décision administrative et son prolongement éventuel en justice. Ainsi, si l'interdiction de mise en location est antérieure au contrat en cours - soit que le bailleur a remis en location en toute connaissance de cause – le bail doit être frappé de nullité. Si l'interdiction intervient en cours de bail, c'est la caducité qui s'impose.

Sans entrer dans la complexité juridique de ces deux mécanismes¹³, nous retiendrons deux éléments. D'abord que le juge y perd toute marge d'appréciation, il ne peut en effet leur préférer aucune autre solution. Ensuite, que la nullité comme la caducité mettent fin au bail avec perte de logement pour le locataire, sans exclure cependant une possible indemnisation (parfois élevée). Les conséquences sont lourdes, bien que les faits le soient tout autant car la DIRL ne choisit la fermeture que dans les cas où les manquements sont sévères.

¹¹Article 240 du Code du logement.

¹²Article 230 § 5, alinéas 1 et 2.

¹³**Nullité** : Le contrat de location n'est pas jugé valable car entaché d'un vice, d'un **défaut dès sa formation**, il doit donc être annulé. **La convention est censée ne jamais avoir existé** et les parties sont renvoyées à la situation d'avant contrat. Les loyers sont restitués, de même que la garantie locative et le départ du locataire s'impose. En lieu et place du loyer, le locataire est redevable d'une indemnité d'occupation qui pourra, selon l'état du logement et du trouble subi, être inférieure au montant du loyer. Parfois, des conditions de logement indignes peuvent même justifier l'absence d'indemnité.

Caducité : elle n'a pas d'effet rétroactif comme la nullité, elle **ne vaut que pour l'avenir**. L'exécution du contrat est rendue impossible du fait de la **disparition de son objet en cours de route**. Il n'y a pas de restitution des prestations entre parties, mais le preneur peut néanmoins obtenir dédommagement.

Une réflexion s'impose ici, même si ce n'est pas celle qui a été portée devant la Cour constitutionnelle. On connaît les difficultés qu'ont les locataires à saisir la DIRL par peur des représailles de leur bailleur. Ce qu'ils attendent de cette intervention, c'est la réalisation de travaux, mais si d'aventure le logement devait être interdit à la location, ce serait l'expulsion (caducité). Le risque est de les voir moins recourir encore à la DIRL qu'aujourd'hui. Certes, une interdiction de mise en location entraîne en principe le départ des occupants (même en dehors de toute procédure civile). C'est le Bourgmestre qui est chargé de faire fermer le logement, mais souvent justement, il s'abstient en l'absence de perspectives de relogement. Un jugement d'expulsion par contre aboutira plus sûrement à l'éviction.

La sanction de nullité ne s'applique pas seulement aux interdictions antérieures à la mise en location. Le bail bruxellois la réserve également aux contrats signés par un bailleur condamné par le passé, comme marchand de sommeil¹⁴. Plus précisément : *"le juge civil prononce la nullité du bail conclu par un bailleur ayant, depuis moins de 10 ans, encouru, en état de récidive, une condamnation pénale comme marchand de sommeil"*¹⁵.

La volonté du législateur est d'envoyer un signal fort aux propriétaires qui abusent financièrement de la précarité de certains locataires. La nullité automatique dans ce cas de figure est néanmoins inappropriée, car le logement visé par la nullité pourrait ne présenter que des manquements mineurs. Ce sont en effet les condamnations antérieures du bailleur qui entraînent la fin du bail et non l'état du logement mis en location. Cette règle paraît dès lors disproportionnée dans la mesure où elle revient à sanctionner davantage le preneur que le bailleur. En outre, elle interroge sur sa faisabilité, car elle implique que le juge de paix connaisse le passé pénal du bailleur. C'est dans ce sens que nous avons sollicité la Cour.

Les expulsions sauvages

Contrairement aux points précédents, ce qui était attaqué ici n'était pas une disposition du bail, mais plutôt son absence, soit une lacune législative. Les bailleurs qui expulsent illégalement, souvent avec violence, bénéficient d'une forme d'impunité qui doit être levée.

L'expulsion sans jugement est une faute civile qui, c'est vrai, pourrait être sanctionnée par un juge, couplée d'ailleurs très souvent à une infraction pénale, celle de la violation du domicile. Cependant, les locataires malmenés de la sorte vont rarement en justice. C'est pourquoi nous souhaitons introduire une sanction civile forte - une indemnité forfaitaire de 18 mois de loyer - pour encourager les locataires à dénoncer le préjudice et punir sévèrement ces bailleurs.

L'argument évoqué à l'appui de cette requête portait sur la différence de traitement subi par ces locataires, en comparaison de ceux obligés de quitter leur logement à la suite d'un congé donné illégalement. L'article 237 § 2 prévoit en effet une sanction financière de 18 mois de loyer à l'égard du bailleur qui résilie anticipativement un bail pour occupation personnelle et qui *"sans justifier d'une circonstance exceptionnelle, ne réalise pas l'occupation dans les conditions ou les délais prévus"*. De même s'il évoque la réalisation de travaux dans le congé, sans jamais les réaliser (article 237 § 3). Ces locataires contraints au départ peuvent obtenir réparation.

¹⁴ Le marchand de sommeil est défini au **chapitre III quater du titre VIII du livre 2 du Code pénal** comme *" abuse, soit directement, soit par un intermédiaire, de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre ou un autre espace dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine."*

¹⁵Article 219 § 5.

Il nous semblait juste d'aligner la sanction, en cas d'expulsion illégale, sur l'article 237 §§2 et 3. Le choix d'un forfait devait aussi résoudre la difficulté liée à l'estimation des dommages subis.

Le pari était osé. Il n'a pas abouti.

Résultats décevants

Le 9 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt. Elle a jugé nos arguments non fondés, à l'exception de ceux relatifs à la nullité du contrat conclu par un bailleur condamné pénalement (marchand de sommeil).

Elle a jugé que la mesure n'était pas pertinente par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir la protection des locataires, qu'elle était disproportionnée et non conforme au principe d'égalité de traitement. Un locataire dont le logement ne répond pas aux normes régionales (hors hypothèse de fermeture) peut demander, en justice de paix, l'exécution des travaux ou éventuellement la résolution du bail au torts du bailleur. Le locataire qui a signé avec un bailleur au passé pénal (information qu'il ignore) se voit imposer la nullité et donc l'expulsion, quand bien même le logement ne présente pas de manquements graves. L'article 219 § 5 est annulé.

C'est une toute petite victoire, symbolique, par rapport à une disposition qui l'était tout autant, ce type de condamnations demeurant relativement marginales et plus encore en état de récidive. Sur l'essentiel, c'est-à-dire la réforme du régime des baux de courte durée, nous avons perdu. La Cour s'est rangée aux arguments de la partie adverse. Cette flexibilisation accrue est interprétée comme un avantage pour les deux parties. Elle ne présente pas, selon la Cour, un risque particulier pour les locataires.

La justice a tranché. L'avenir nous dira si elle avait raison.

Ceci dit, le débat n'est pas totalement clos. En janvier 2021, le Gouvernement bruxellois a lancé son plan d'urgence pour le logement (PUL). Il prévoit entre autres, une évaluation de l'ordonnance bail, dont la "*limitation du recours au contrat de courte durée*"¹⁶. Cette ouverture à la réflexion et à la consultation est une opportunité pour réaffirmer et faire entendre nos positions et nos craintes.

...

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

¹⁶Action 28 du PUL : Evaluation de l'ordonnance bail et de la réglementation relative aux expulsions, pp.133-135.
https://nawalbenhamou.brussels/wp-content/uploads/2021/01/Plan-Urgence-Logement_DEF.pdf