

## Protéger les locataires au travers du bail reste une priorité !

En 2020, La Secrétaire d'Etat au logement, Nawal Ben Hamou, a lancé une vaste étude portant sur l'évaluation de différentes législations en matière de logement, dont l'ordonnance sur le bail d'habitation entrée en vigueur il y a un peu plus de deux ans. Plusieurs points d'attention ont été évoqués comme le congé sans motif dans le bail de 9 ans, les baux de courte durée ou encore la lutte contre les loyers abusifs via l'instauration d'une commission paritaire locative<sup>1</sup>.

L'étude a été confiée à des chercheurs universitaires. L'approche nous paraît intéressante dans la mesure où les recommandations dégagées pourraient mener à des modifications d'ordre légistique. Manifestement, il ne s'agit pas d'une énième étude sans échos concrets. Nous avons été sollicités par l'équipe de recherche pour donner notre point de vue sur la législation à l'œuvre et sur les chantiers à mener pour renforcer le droit au logement dans le bail.

Voici donc pour nous, l'occasion de faire le point sur ce qui doit encore évoluer. Nous ne reviendrons pas sur les dispositions que nous avons attaquées devant la Cour constitutionnelle. Cela dit, malgré l'échec de la démarche, nous restons convaincus du bien-fondé de nos arguments, ce que nous n'avons pas manqué de relayer lors de la consultation.

### Lutte contre l'insalubrité

#### *Force obligatoire des rapports de la DIRL*

La DIRL (inspection régionale du logement) n'est pas la seule à pouvoir agir pour sanctionner des faits d'insalubrité. Les locataires peuvent aussi s'adresser au juge de paix pour faire exécuter des travaux, obtenir la résolution du bail aux torts du bailleur et une éventuelle indemnisation<sup>2</sup>. On sait qu'ils sont peu nombreux à oser franchir le pas et quand bien même, ils peinent souvent à réunir des preuves déterminantes, d'autant que les juges visitent très peu les logements<sup>3</sup>.

Quand la DIRL est intervenue en amont ou en cours de procédure, il y a son rapport, mais ce dernier connaît encore un sort variable auprès des juges. S'il est pris en compte, c'est le plus souvent avec réserve et ce, pour deux raisons qu'il convient, nous semble-t-il, de relativiser.

D'abord son caractère non-contradictoire pour le bailleur. La présence du propriétaire n'est en effet pas obligatoire lors de la visite du bien, mais il est néanmoins bel et bien auditionné en cas d'amende administrative, à la suite des constats réalisés sur place.

Ensuite, le fait que ce rapport n'indique pas qui, des deux parties, est responsable des manquements constatés. Il nous semble que selon la nature des problèmes relevés, certaines responsabilités ne font aucun doute. Par ailleurs, lors de l'audition, le montant de l'amende ou son éventuelle suspension dépend justement de ce qui est perçu comme imputable ou pas au bailleur.

---

<sup>1</sup> Action 28 du Plan d'urgence pour le logement, pp. 133-135.

[https://nawalbenhamou.brussels/wp-content/uploads/2021/01/Plan-Urgence-Logement\\_DEF.pdf](https://nawalbenhamou.brussels/wp-content/uploads/2021/01/Plan-Urgence-Logement_DEF.pdf)

<sup>2</sup> Rappelons que les interdictions de mises en location de la DIRL entraînent d'office, en justice, soit la nullité du bail (interdiction antérieure au contrat) soit sa caducité (interdiction imposée en cours de bail).

<sup>3</sup> lien justice de paix étude

On ne voit pas ce qui permet encore à certains juges de balayer le rapport de la DIRL ou de lui conférer une valeur toute relative. De notre point de vue, cette preuve administrative devrait avoir force obligatoire auprès des juges de paix pour trancher.

### *Le permis locatif*

Il existe des normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement auxquels tous les bailleurs devraient se conformer. Sur le terrain, c'est autre chose.

Ce sont les locataires qui mettent en lumière l'indécence de certains bailleurs, en portant plainte auprès de la DIRL, mais ce sont eux aussi qui prennent le risque de se retrouver à la rue.

Cette logique doit changer. Il faut privilégier une approche plus préventive et lever les risques qui pèsent sur les locataires.

Nous préconisons l'introduction d'un permis locatif obligatoire avant toute mise en location. En justice de paix, l'absence de permis devrait être sanctionnée.

### **Fins de bail**

#### *Suppression des indemnités dégressives - bail de 9 ans*

Le locataire qui souhaite résilier un bail de 9 ans dans les trois premières années est redevable d'une indemnité équivalant à trois mois de loyer la première année, 2 mois l'année 2 et 1 mois, l'année 3. Le législateur bruxellois n'a rien inventé, il s'est calqué sur le code civil.

Ces indemnités posent problème, surtout la première année. Le montant est tel qu'il empêche toute perspective de départ pour le locataire, même s'il a trouvé quelque chose de mieux ou de moins cher ailleurs. Le bailleur, lui, ne subit pas de préjudice, éventuellement un inconfort dû à la remise en location, mais rien qui justifie une pénalité de 3 mois de loyer. Vu le marché locatif bruxellois, nul doute que le propriétaire retrouve très rapidement un remplaçant.

Ce qui est très étonnant, c'est que le Conseil consultatif du logement (CCL), composé paritairement de représentants des propriétaires et des locataires, avait proposé à l'unanimité, de ramener le montant de l'indemnité à un mois de loyer, au moment où il avait été consulté en 2016<sup>4</sup>. Le Gouvernement a pourtant décidé de ne pas en tenir compte. Cette proposition nous paraissait plus juste et facile à mettre en œuvre vu le consensus entre parties. Elle doit être reconsidérée.

#### *Congé sans motif*

Un bailleur qui s'est engagé dans un bail de 9 ans a le droit d'y mettre fin sans motif, à l'expiration du premier et du second triennat, moyennant un préavis de 6 mois et à condition de verser au locataire, une indemnité compensatoire de 9 ou 6 mois de loyer (selon le triennat concerné). Compensation ou pas - qui pourra d'ailleurs satisfaire une partie des locataires - le principe dérange.

Il y a une forme d'incohérence de la part du législateur à faire du bail de 9 ans, une référence en matière de protection et de stabilité du locataire et dans le même temps, d'autoriser le congé sans motif et rompre ainsi cette sécurité du logement. Sans raison rappelons-le, juste parce que le bailleur en a les moyens financiers, car il n'est pas question ici d'un locataire fautif, qui n'aurait pas satisfait à

---

<sup>4</sup>Avis du Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine sur l'ordonnance de la régionalisation du bail d'habitation, 30/09/2016, pp.9-10

ses obligations, auquel cas, le propriétaire pourrait se tourner vers la justice de paix pour obtenir l'expulsion<sup>5</sup>.

On comprend d'autant moins cette faculté de résiliation, que le bailleur qui ne souhaite pas s'engager sur le long terme, a toujours la possibilité de lui préférer le bail de courte durée. Rappelons tout de même que dans un bail de 9 ans, le propriétaire peut aussi récupérer son bien en cours de route pour l'occuper personnellement ou y réaliser des travaux. Il n'est donc pas sans option pour disposer de son bien. Payer pour mettre quelqu'un dehors n'est pas un principe acceptable.

### **Garanties locatives**

Nous plaçons de longue date pour l'instauration d'un fonds régional, universel, de garanties locatives. Plutôt que de bloquer les garanties sur des milliers de comptes individuels, celles-ci pourraient être mises en commun au sein d'une caisse unique et sortir des banques. Les données précises manquent, mais les estimations portent cet argent immobilisé à plus de 450 millions d'euros<sup>6</sup>, à Bruxelles.

Nous soutenons la philosophie du cautionnement mutuel défendu par Financité<sup>7</sup>. Il apporte un avantage de taille : une constitution partielle et progressive de la garantie qui pourrait trouver un écho positif chez tous les locataires. En effet, une partie de l'argent bloqué aujourd'hui sur les comptes en banque ne sert à rien et ne devrait pas être immobilisé. En fin de bail, une partie des locataires récupère leur garantie intacte, l'argent n'est pas libéré au bénéfice du bailleur. Il n'y a ni dégâts locatifs, ni impayés de loyers. Pourquoi alors obliger les locataires à bloquer l'équivalent de deux mois de loyer, alors que cet argent bienvenu pourrait servir à autre chose ?

La sinistralité en fin de bail n'a jamais vraiment été étudiée à Bruxelles. En Wallonie, l'exercice a été réalisé et il apparaît que 40% des garanties sont mobilisées, partiellement ou totalement au profit du bailleur au terme du contrat. La même entreprise devrait être entamée à Bruxelles pour évaluer le montant du risque à couvrir et dès lors, la part de la garantie que chaque locataire devrait constituer. A noter que le bailleur n'est pas mis en difficulté dans un système comme celui-là, le fonds lui garantit toujours une couverture équivalant à deux mois de loyer à la sortie du logement (montant actuel de la garantie).

En 2018, La Région bruxelloise a étendu les missions du Fonds du logement en matière de garanties locatives. Outre les prêts à taux zéro consentis aux locataires, le Fonds s'est doté d'un nouveau dispositif, Brugal, destiné aux personnes qui n'entrent pas dans les conditions d'accès aux prêts, des publics particulièrement vulnérables. Le fonds dépose le montant de la garantie sur un compte bloqué au nom du locataire, sans que son intervention soit connue du bailleur. L'argent déposé est récupéré en fin de bail. L'avantage, c'est que les locataires concernés ne doivent mobiliser aucune ressource personnelle pour constituer leur garantie<sup>8</sup>.

C'est plutôt une bonne nouvelle pour les ménages à faibles revenus, mais également pour les CPAS lourdement sollicités jusque-là. Néanmoins, comme le dit à juste titre Nicolas Bernard : " *on n'a pas*

---

<sup>5</sup> Le congé sans motif fait polémique. Il a notamment été mis en débat par un locataire bruxellois qui en a contesté la légitimité jusque dans les instances internationales (Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU), en plaidant une situation de vulnérabilité liée à son âge. Malgré le soutien international, il n'en a pas moins été expulsé.

[https://jlm.bi.larciergroup.com/dbsecure\\_search/search?eti q=jlmb\\_2019\\_12-fr&from=breadcrumb&breadcrumb\\_id=409822&pg=1&doc\\_etiq=jlmb2019\\_12p537&redirect\\_counter=1](https://jlm.bi.larciergroup.com/dbsecure_search/search?eti q=jlmb_2019_12-fr&from=breadcrumb&breadcrumb_id=409822&pg=1&doc_etiq=jlmb2019_12p537&redirect_counter=1)

<sup>6</sup> Calcul propre : nombre de ménages locataires à Bruxelles x loyer moyen x 2 = 300000 x 739 x 2 = 443 millions d'euros

<sup>7</sup> <https://www.financite.be/fr/reference/caution-mutuelle-et-garantie-locative>

<sup>8</sup> <https://inforbdh.medium.com/garanties-locatives-derni%C3%A8res-nouvelles-%C3%A0-bruxelles-b0a75b51fd7d>

*affaire ici à une nouvelle formule de garantie locative, mais à une sorte de version sociale du compte individualisé, qui permet avantageusement au preneur, en amont, d'entrer en possession de la somme requise<sup>9</sup>*. Ce n'est donc pas vraiment le changement de paradigme que nous attendons et qui pourrait opérer dans un fonds universel.

#### *Les garanties de main à main*

C'est une réalité qui ne fait pas l'objet d'une attention politique. La garantie de main à main est une pratique illégale et pourtant fréquente. Il n'existe pas de chiffres sur la question mais les retours du terrain démontrent qu'on est loin d'un phénomène anecdotique.

Un fonds universel ne viendra pas à bout de ce problème. Il faut légiférer par ailleurs sur ce point.

La législation sur le bail d'habitation prévoit une sanction à l'égard des bailleurs qui empochent la garantie, mais elle est mineure<sup>10</sup> en comparaison du préjudice potentiel du locataire qui, dès lors, que la garantie est entre les mains du bailleur, pourra difficilement la récupérer.

Nous proposons une sanction plus forte qui devrait s'imposer de manière systématique au juge de paix lorsqu'il constate l'irrégularité de la garantie. Nous pensons à une indemnité forfaitaire - plusieurs mois de loyer - suffisamment dissuasive en tout cas pour faire réfléchir les bailleurs.

#### *Interdire les modes non réglementés de garanties locatives*

A nouveau, un paradoxe à dénoncer. Dans le système actuel, il existe trois formes réglementées pour constituer une garantie. Le compte bloqué pour un montant de deux mois de loyer et la garantie bancaire, avec ou sans l'intermédiaire du CPAS. Dans ce dernier cas de figure, la garantie équivaut à trois mois de loyer. Toutefois, ces formes réglementées, cadencées par le législateur ne s'imposent pas. D'autres alternatives sont autorisées pour constituer la garantie et leur montant n'est pas plafonné (assurances-vie, assurances-caution par exemple).

En Flandre, la régionalisation du bail a été l'occasion d'interdire ces autres formes de sûretés. Un exemple que Bruxelles pourrait suivre.

### **Les loyers**

#### *Grille des loyers*

On ne s'étendra pas sur la cherté des loyers. C'est bien l'obstacle numéro 1 pour accéder à un logement décent. Depuis 2018, Bruxelles possède une grille des loyers. Son caractère indicatif n'est cependant d'aucun secours pour les locataires confrontés à des loyers trop élevés. Elle n'est pas d'une plus grande utilité en justice de paix pour faire baisser les loyers. Hormis un jugement exemplaire prononcé par la juge de paix de Saint-Gilles<sup>11</sup> en 2019, aucune autre affaire n'a abouti positivement depuis.

Pour avoir un réel impact sur les loyers – et ce n'est pas, semble-t-il, l'objectif poursuivi par le Gouvernement bruxellois – la grille doit être un outil normatif.

Notre position est cependant délicate dans la mesure où cette grille suit les prix du marché. Imparfaitement pour le moment, mais peut-être plus pour longtemps ; une étude est en cours pour en améliorer encore la représentativité. Nous défendons le principe du juste loyer qui ne peut-être

---

<sup>9</sup> BERNARD N., *Bail d'habitation dans les trois Régions*, répertoire pratique du droit belge, Larcier, 2020, p.387.

<sup>10</sup> Article 249 § 1 du Code du logement : " l'intéressé est tenu de payer au preneur des intérêts au taux moyen du marché financier sur le montant de la garantie, à partir de la remise de celle-ci avec comme minimum le taux légal. Ces intérêts sont capitalisés."

<sup>11</sup> <https://laprovince.sudinfo.be/406011/article/2019-06-27/les-propriteaires-condamnes-baisser-leur-loyer-par-une-juge>

celui reflété par le marché. Un marché qui considère le logement comme un produit dont on peut arracher toujours plus de profit. La grille doit permettre de faire baisser les loyers et non pas acter les tendances inflationnistes du privé.

Nous défendons par ailleurs la création d'une commission paritaire locative<sup>12</sup> pour ramener à leur juste valeur des loyers qui s'écarteraient de la grille (telle que nous la concevons). Un espace moins formel, plus accessible que la justice de paix pour encourager les locataires à oser contester.

### **Les promesses de bail**

Dernier point, la promesse de bail, une pratique discutable de certaines agences immobilières bruxelloises. Les candidats-locataires, intéressés par un logement, se voient parfois proposer la signature d'une promesse de location unilatérale, valable pour un temps déterminé. Ceux qui ne s'y plient pas n'entrent pas en "lice".

La promesse de bail engage le candidat-locataire mais pas le bailleur, qui reste maître de la sélection. La personne qui signe un tel document et trouve un logement ailleurs doit payer des frais à l'agence, alors même que la location reste hypothétique. Ces pratiques sont inacceptables.

Voilà pour l'essentiel. Nous espérons que nos propositions trouveront une place dans les futurs aménagements du bail.

...

*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.*

---

<sup>12</sup> Une proposition d'ordonnance est actuellement en discussion au Parlement sur la création d'une commission paritaire locative qui aurait pour objet de "s'attaquer" aux valeurs abusives du marché (loyers supérieurs de 20% à ceux de la grille de référence). Une proposition que ne va pas assez loin pour nous et qui ne remet pas en cause la cherté des loyers.