

Vers un « cadastre » des loyers à Bruxelles ?

Nicolas Bernard, professeur de droit à L'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

Contribution écrite rédigée dans le cadre de la conférence organisée par le RBDH le 5 septembre 2023 sur la fiscalité immobilière.

1. LES PARADOXES ACTUELS

a. Le lissage des baux de courte durée successifs

Depuis 1997, il existe un mécanisme de régulation des loyers, peu connu, qui s'appliquent aux baux de courte durée successifs, conclus avec des preneurs différents pour une durée totale inférieure ou égale à trois ans. Si le congé est donné par le bailleur, le loyer du nouveau bail ne peut pas augmenter, hormis indexation. Cela, pour empêcher de mettre fin au bail dans le seul but de rehausser le loyer.

Ce « gel » des loyers est cependant matériellement impossible à appliquer, les nouveaux locataires n'étant, en effet, pas en mesure de connaître le loyer précédemment exigé en l'absence de cadastre. Etonnement, cette impossibilité matérielle n'a pas empêché la Région de reprendre cette disposition fédérale à son compte au moment de la régionalisation du bail d'habitation en 2017.¹

b. La grille de référence des loyers

Cette grille est censée répercuter des critères internes et externes au logement, être révisée annuellement et dotée d'une force contraignante, de par l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs.

Et cependant, la Région ne dispose que d'une vue éminemment parcellaire sur les logements bruxellois, alimentée par les enquêtes de l'Observatoire des loyers dont la représentativité questionne, malgré les efforts entrepris ces dernières années pour élargir l'échantillon.

c. Le loyer de référence

Celui-ci est censé refléter les prix du marché mais malgré tout, il ne tient pas compte des loyers tels que réclamés aujourd'hui à ceux qui signent un contrat de bail (puisque l'Observatoire se base sur les baux en cours et n'interrogent que des locataires déjà en place). Or, c'est bien à l'occasion d'un nouveau bail que le bailleur est tenté d'augmenter le loyer.

¹ Article 241 du Code du logement

d. La transparence du marché locatif

La transparence est présentée comme le véhicule pour imposer une autorégulation du marché locatif : le locataire mieux informé, pourrait, par comparaison, amener le bailleur à modérer ses prétentions. Pourtant, les candidats locataires n'ont pas de vue synoptique sur les loyers réellement pratiqués à Bruxelles et par ailleurs disposent d'un très faible pouvoir de négociation pour espérer faire baisser les loyers.

e. L'indexation

Depuis octobre 2022, à Bruxelles, seuls les baux enregistrés peuvent être indexés. La Région est néanmoins bien en peine de déterminer quels contrats sont enregistrés, étant donné que la compétence relève actuellement toujours de l'autorité fédérale.

f. L'enregistrement

Justement, le SPF finances continue à gérer la base de données des baux enregistrés, alors même que le bail est régionalisé depuis 2017 et que l'enregistrement n'est plus soumis à taxation depuis de nombreuses années (en tout cas si le bail est enregistré dans les temps). On peut, dès lors, se demander s'il est toujours opportun de maintenir cette compétence dans les mains du fédéral.

g. Le bail-type

Dernier paradoxe, le bail-type. Les autorités régionales ont rédigé et promu un bail-type facultatif mais celui-ci n'a pas été construit dans la perspective d'alimenter la grille de référence des loyers. Il manque des éléments qui pourraient soutenir utilement l'actualisation de la grille.

2. LA PROCÉDURE FÉDÉRALE D'ENREGISTREMENT

Certains constats évoqués ci-dessus conduisent à s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'enregistrement au niveau de l'autorité fédérale.

Du point de vue quantitatif, on enregistre, il est vrai, des progrès dans le taux de soumission des baux à l'enregistrement depuis 2007. La loi-programme du 27 décembre 2006 a imposé la charge de l'enregistrement au bailleur exclusivement et consacré la gratuité de la procédure. Ces modifications ont participé à l'amélioration des taux d'enregistrement, même si l'exhaustivité est encore bien loin d'être atteinte, particulièrement dans les logements de plus faible qualité. Actuellement, 50% seulement des baux en cours seraient enregistrés.

Le manque d'effectivité de la mesure tient à l'absence de sanctions fortes à l'égard du bailleur qui s'abstient d'enregistrer.

Il a longtemps existé deux types de sanctions : une sanction fiscale (dérisoire) de 25€ et une sanction civile, peu cohérente, qui donne au locataire la possibilité de quitter le logement sans préavis, ni indemnités en l'absence de bail enregistré², alors même que le but de l'enregistrement est justement de consolider le séjour du locataire dans le bien loué, en rendant le bail opposable à un éventuel acheteur³. Et, depuis 2022, le bail non enregistré ne saurait être indexé.

La base de données des baux enregistrés est administrée par le SPF finances. Les informations collectées ne sont pas facilement accessibles aux autres niveaux de pouvoir, par exemple la Région. Il est possible néanmoins de conclure des accords de coopération, mais ils s'avèrent souvent complexes et laissent la Région dépendante du bon vouloir du fédéral quant à la transmission des données.

Par ailleurs, il faut encore préciser que l'autorité fédérale n'organise aucun traitement systématique des données issues des baux enregistrés, ce qui n'est guère surprenant puisqu'elle ne dispose pas de la compétence sur le logement. Quant aux données elles-mêmes, elles ne sont guère exploitables du fait de l'hétérogénéité des baux soumis à l'enregistrement et ce notamment, en l'absence de bail-type obligatoire.

3. UNE ÉVENTUELLE PROCÉDURE RÉGIONALE D'ENREGISTREMENT

Une base de données régionale pourrait servir plusieurs objectifs. Elle permettrait en tout cas de résoudre une partie des difficultés soulevées plus haut : rendre applicable le lissage des baux de courte durée successifs, intégrer les loyers des nouveaux baux signés dans le calcul du loyer indicatif, donner plus de fiabilité et de crédibilité à la grille de loyers grâce à une statistique améliorée (l'ensemble des loyers réels) et in fine, gagner en transparence.

Ce gain de fiabilité du loyer de référence ouvre lui-même la voie à diverses possibilités :

- Débloquer possiblement le système actuel de « révision » des loyers abusifs. Rappelons que l'article 224/1 du Code du logement n'est toujours pas d'application aujourd'hui, en cause notamment pour certains membres du Gouvernement, le manque de représentativité de la grille ;
- Revoir la base du précompte immobilier - le revenu cadastral - pour lui substituer un loyer de référence renforcé ;
- De même, remplacer à l'impôt des personnes physiques (niveau fédéral) le revenu cadastral par le loyer de référence et ce, en l'absence de taxation des loyers réels ;
- Repenser la grille (homogène) des loyers des agences immobilières sociales à l'aune de ce loyer de référence renforcé, plus souple, modulable selon la localisation du bien. Une mesure qui pourrait possiblement augmenter l'attractivité du modèle AIS dans des quartiers plus aisés ;
- Étendre l'abattement sur les droits d'enregistrement aux acquéreurs qui décident, non pas d'occuper leur bien (obligation de résidence pour 5 ans), mais de le mettre en location moyennant un loyer conforme à la grille de référence des loyers. Le but n'étant pas tant que l'acquéreur habite là, mais que le logement bénéficie à des personnes à revenus modestes ;

² « Pour autant qu'une mise en demeure d'enregistrer le bail, adressée par le preneur au bailleur par voie recommandée, soit demeurée sans suite utile pendant un mois », article 227 du Code bruxellois du logement

³ Grâce à la date certaine du contrat

- Ouvrir la prime Renovation (volet rénovation) aux propriétaires d'un bien mis en location à un tarif conforme à la grille. Aujourd'hui, seuls les bailleurs qui mettent leur bien en gestion dans une AIS peuvent en bénéficier ;
- Lutter plus efficacement contre les marchands de sommeil. Un des critères d'identification du marchand de sommeil est le profit anormal. Or, le législateur n'a pas déterminé ce qu'est un profit anormal. Le loyer de référence renforcé pourrait servir d'étalon, même s'il faut rappeler qu'un logement insalubre génère toujours un profit anormal, puisqu'il ne devrait jamais être mis en location.

Pour aboutir sur un enregistrement régional, plusieurs éléments devraient être réunis. D'abord des sanctions efficaces et plus fortes que celles évoquées précédemment (une sanction équivalant à plusieurs mois de loyer pour les bailleurs en défaut par exemple). Il faudrait également réaménager le bail-type pour le faire coller aux exigences de l'enregistrement et le rendre obligatoire. De même, inclure, dans l'enregistrement, l'état des lieux et les avenants au bail.

Autre élément important : la rétroactivité. Il faut prévoir d'encoder, non seulement les nouveaux baux signés, mais également tous les baux en cours, de manière à disposer d'un éclairage global sur le marché locatif.

Il n'y a pas d'élément juridique qui s'oppose à la faisabilité d'un enregistrement régional. Si l'autorité fédérale est compétente en matière fiscale, la Région bruxelloise a les mains libres sur les aspects civils.

Dès 2019, dans la déclaration de politique régionale d'ailleurs, on trouve la mention d'un enregistrement régional des baux. Cette idée a franchi une étape de concrétisation par la déclaration du Gouvernement du 24 novembre 2022. Très récemment, un avant-projet d'ordonnance, modifiant le code bruxellois du logement et le code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'organiser l'enregistrement régional des baux d'habitation, a été approuvé en première lecture.

4. EN GUISE DE CONCLUSION

Pour aller plus loin dans la réflexion, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de se passer de l'enregistrement comme vecteur exclusif de l'opposabilité du bail. On l'a dit plus haut, l'enregistrement a comme incohérence, le fait de faire dépendre du zèle du bailleur, une mesure conçue au bénéfice du locataire. Au fond, le bailleur n'a guère d'intérêt à faire enregistrer le bail. Il est même fort probable que le logement acquiert une moins-value en cas de vente si le bail est enregistré, le locataire restant en place.

Il est vrai cependant que les actes qui confèrent « date certaine » relèvent de l'autorité fédérale. Il n'empêche, la Région pourrait prévoir une subrogation automatique de l'acheteur dans les droits et obligations du bailleur, sans toucher à cette question de la « date certaine ». C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Flandre.

A défaut d'une suppression de l'enregistrement comme vecteur obligatoire de l'opposabilité aux tiers, on peut, a minima, envisager de supprimer l'exigence de mise en demeure (du bailleur par le locataire) dans la sanction civile actuelle du défaut d'enregistrement.