

Réforme des loyers :
Un (tout) petit pas, timide,
vers le droit à la ville ?

Fiche d'actualité 2017 - 5¹ ■ Décembre 2017

¹ Cette **fiche d'actualité** est destinée aux militants en formation à l'Ecole syndicale de Bruxelles, afin de les aider à mieux comprendre certaines questions d'actualité et leurs enjeux syndicaux. L'**Ecole syndicale de Bruxelles** est une initiative de la *Centrale culturelle bruxelloise* (asbl) avec le soutien de la FGTB de Bruxelles, du *Centre d'Education populaire André Genot* (CEPAG asbl) et du *Service d'Education permanente du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles*.

La Région de Bruxelles-Capitale vient de réformer l'ancienne loi sur les baux locatifs, héritée du Fédéral, suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat². Selon le législateur régional, la nouvelle réglementation devrait assainir la crise du logement et apporter un juste équilibre des droits entre les locataires et leurs propriétaires (les bailleurs).

Le « droit d'Habiter Bruxelles »

Bruxelles est confrontée, depuis le boom immobilier des années '90, à une crise aigüe du logement : il est quasi impossible, pour une famille modeste, de trouver un loyer à un prix abordable dans la capitale. A l'inverse de la Flandre et de la Wallonie, la grande majorité des Bruxellois sont *locataires* de leur habitation ; un nombre important d'entre eux (environ 70%) ont des revenus modestes, ce qui crée, de facto, une concurrence rude et impitoyable sur le parc locatif abordable par ce public (environ 5% du parc bruxellois). Le parc locatif de la région est, pour une grande partie, dans un état de délabrement avancé. La situation est donc devenue franchement chaotique...

La crise du logement constitue, en réalité, une facette importante de l'insécurité d'existence qui frappe les travailleurs bruxellois. Elle est la conséquence de plusieurs facteurs conjugués : la croissance démographique, la paupérisation d'une grande partie de la population et le développement international de la Ville, qui stimule la spéculation immobilière et produit une flambée des prix du logement. Bruxelles est, en effet, une des métropoles européennes à connaître **une frénésie de spéculation immobilière**³. Depuis les années '80, avec les crises boursières qui ont induit un réel engouement pour le placement dans l'immobilier et l'arrivée de nombreux nouveaux habitants, européens et immigrés, le marché locatif et acquisitif a ainsi connu une très forte pression et une hausse rapide et progressive des prix. A cela s'ajoute la mauvaise qualité du logement populaire, particulièrement préoccupante pour la santé publique.

Face à cette situation, le secteur associatif et les organisations syndicales organisés en front du logement se battent pour que la politique urbaine consacre dans les faits **« le droit à la ville »** pour tous les Bruxellois et Bruxelloises, c'est-à-dire le droit, pour chacun qui le souhaite, de vivre où il travaille, et cela dans de bonnes conditions. La défense des revenus et de la sécurité d'existence des travailleurs bruxellois passe également par l'amélioration des conditions de vie en ville ; nous visons, par-là, la capacité donnée à ceux et celles qui n'ont que leur force de travail pour vivre de se loger décemment (en toute sécurité, en bénéficiant d'espaces adaptés, à un prix ne grevant pas tout leur pouvoir d'achat), de bénéficier en suffisance de bons aménagements des espaces publics

² Ordonnance du 27 juillet 2017, parue au Moniteur Belge du 30 octobre 2017.

³ Petits et grands investisseurs spéculent sur la croissance de la demande de logements et sur la hausse constante des loyers qui en découle ; ils achètent des biens immobiliers à bas prix (terrains, bâtiments industriels, bureaux inoccupés, habitations anciennes), en prévision d'une hausse de leur valeur marchande, et les laissent à l'abandon, le temps soit de les revendre, en l'état, à meilleur prix, soit de les transformer en logements de luxe, soit encore de les découper en petites unités de logement, tout cela pour maximiser leurs gains (cf. « marchands de sommeil »).

et d'équipements collectifs de qualité (crèches, écoles, services sociaux, transports en commun...). Tous ceux et toutes celles qui le souhaitent doivent pouvoir vivre là où ils travaillent dans de bonnes conditions. Et justement, depuis près de 20 ans, la situation s'est nettement dégradée : les Bruxellois aux revenus modestes sont de plus en plus contraints de vivre dans des taudis qu'ils louent à des prix scandaleux ; ou alors ils doivent quitter la région et s'installer dans des communes périphériques. Les centres d'urgence pour sans-abris, eux, ne désespèrent pas...

La réforme des loyers bruxellois

La régionalisation de la législation sur les loyers⁴ offre une réelle opportunité pour développer, à Bruxelles, une politique du logement spécifique, susceptible d'assainir le marché locatif. La Région de Bruxelles-Capitale vient, dans ce but annoncé, de réformer l'ancienne loi fédérale sur les baux locatifs.

Le contrat de bail d'habitation détermine les droits et obligations du bailleur et du preneur (le locataire). Auparavant, ce contrat dépendait du niveau fédéral. Suite à la sixième réforme de l'Etat, c'est la région bruxelloise qui a acquis cette compétence pleine et entière en matière de logement. La nouvelle réglementation vient compléter le Code bruxellois du logement (CBL). Ce texte législatif règle notamment les éléments fondamentaux du bien loué, la durée du bail, les possibilités de congé pour le propriétaire et pour le locataire, la cession de bail, la sous-location, l'indexation ou encore la révision du prix du loyer. Un certain nombre de nouvelles dispositions viennent également donner un cadre légal aux nouvelles formes d'habitat comme la colocation, le bail étudiant (nécessitant un régime spécial), les aménagements nouveaux sur les cessions de bail et de sous-location.

Parce que la région est confrontée à une population paupérisée, pour qui l'accès au logement est un défi constant, il était important, pour le secteur associatif, de pousser les pouvoirs publics à aller plus loin qu'un simple 'toiletage' du bail locatif. Les autorités devaient, en effet, mettre fin à une augmentation effrénée des loyers, surtout lorsque ceux-ci ne se justifient nullement... Cette montée des prix place les familles modestes en situation de grande précarité car elles ne parviennent pas (ou plus) à joindre les deux bouts. Ainsi, il nous paraissait évident de mettre en place des outils permettant d'objectiver les loyers au travers d'une grille des loyers. La *grille des loyers* a bien été intégrée dans l'arsenal juridique de l'ordonnance. Mais qu'en est-il des effets

⁴ Suite à la 6ème réforme de l'Etat, la Région est compétente, en ce qui concerne le logement, pour « 1° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques; 2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation » - Article 6, § 1^{er}, IV de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

qu'elle pourrait produire... ? C'est notamment à cette question que nous voulons ici tenter de répondre.

Des réponses plus adaptées aux situations de vie

La colocation

Parmi les nombreuses nouvelles formes d'habitat, la colocation est celle qui se développe le plus, à Bruxelles. La colocation a le vent en poupe, ces dernières années, et est encore amenée à se développer fortement, en particulier au vu des prix du marché locatif, qui augmentent et augmentent encore, particulièrement dans les quartiers populaires. Traditionnellement, la colocation concernait uniquement les étudiants. Dorénavant, d'autres publics (comme les jeunes ménages) utilisent également cette nouvelle forme d'habitat, principalement en raison des coûts élevés d'un logement traditionnel, parfois, aussi, sur base d'un choix de vie. Ce mode d'habitat ne disposait pas de législation spécifique avant l'adoption de l'ordonnance.

Grâce à cette nouvelle législation, les préoccupations des deux parties sont désormais rencontrées : le bailleur pourra s'appuyer sur la solidarité présumée de ses locataires et ceux-ci pourront, de leur côté, profiter de la souplesse du nouveau régime. Les colocataires devront régler entre eux les différentes modalités de base de leur vie commune, via un *pacte de colocation*. Bien que les modalités en soient librement arrêtées par les colocataires, ils devront obligatoirement respecter certains éléments comme la clé de répartition du loyer, la répartition des dommages en cas de dégâts locatifs, la division des charges, les modalités d'arrivée, de départ, et de remplacement d'un colocataire, etc.

Le *pacte de colocation* doit être annexé au *contrat de bail*. Cet outil devrait permettre à la fois de conscientiser et de responsabiliser chacun des colocataires...

Enfin, les modalités permettant de quitter les lieux ont également été assouplies. Dorénavant, un préavis de deux mois sans indemnités de départ sera la règle à la condition qu'un remplaçant accepté par le groupe soit proposé. Si le groupe refuse de manière répétée, le colocataire partant est libéré de ses obligations.

Par ailleurs, la jurisprudence en droit du travail (juridiction de Gand) admet qu'une personne peut avoir le statut d'isolé bien qu'elle soit en colocation avec une autre personne pour des raisons surtout matérielles.

Le logement étudiant

En règle générale, un étudiant garde sa résidence principale auprès de ses parents bien qu'il occupe un bien en location. Cette situation a déjà posé de nombreux problèmes sur différents

aspects : protection juridique de l'étudiant, augmentation du loyer, durée de bail inadaptée au statut étudiant.

Un régime juridique spécifique a donc été prévu avec, comme élément principal, la durée du bail. Celui-ci sera conclu pour une période de maximum 12 mois, permettant ainsi aux étudiants de disposer d'un bail de moindre durée. Le renouvellement se fera par tranche d'un an. De plus, le preneur pourra résilier le bail jusqu'à un mois avant son entrée dans les lieux au moyen d'une indemnité d'un mois de loyer. Cette disposition a été prise pour les étudiants échouant à un examen d'entrée (ou à une seconde session) ou encore pour faciliter un changement d'orientation (entraînant un changement d'école et donc, de logement). Un label spécialement dévolu aux logements étudiants est en cours de création. Il devrait fournir aux étudiants un gage de qualité du logement loué (salubrité, insonorisation, wifi, etc.).

Les logements intergénérationnels

Tout comme pour le logement étudiant, un label de logement intergénérationnel est également en cours de réflexion dans le but de favoriser ce type de dispositif. Des subsides ont été alloués à plusieurs associations afin de développer ce type d'habitat.

Les baux de courte durée

La nouvelle législation prévoit la possibilité de résilier anticipativement les baux de courte durée (moyennant un préavis de 3 mois et le paiement d'une indemnité d'un mois). Le bailleur, de son côté, ne pourra résilier le bail durant une période d'un an, sauf en raison d'une occupation personnelle. Pour mieux expliquer les différents types de bail selon la durée d'occupation, nous joignons, en annexe, un tableau synthétique.

Le bail glissant

Né et pratiqué en France depuis plusieurs années, le bail glissant permet à une association de prendre en location un logement pour le donner ensuite, en location, à des personnes en difficulté, sans logement ou mal logées. Ici, on vise un public bien particulier, rencontrant de grosses difficultés lorsqu'il s'agit de convaincre un bailleur potentiel. L'association proposera un accompagnement social visant à aider et à suivre le locataire dans le paiement des loyers et dans la bonne gestion du bien loué. Après la période transitoire, le bail « glisse » de l'association vers l'occupant...

Le décès du locataire

La nouvelle réglementation facilite la résiliation du bail en cas de décès du locataire. Le législateur a voulu apporter une solution plus simple au bailleur, lorsque celui-ci doit faire face à une succession

déficitaire ou à une absence d'héritiers. Cela lui permettra, entre autres, de libérer plus facilement les lieux et de récupérer la garantie (à la condition qu'aucun autre membre du ménage n'occupe les lieux et que le propriétaire n'ait pas perçu le loyer et les charges deux mois après le décès du preneur).

La grille... indicative des loyers

Pour objectiver l'augmentation phénoménale du prix des loyers en région bruxelloise, le législateur a décidé de mettre en place un outil de mesure : la grille locative. Cet outil permet en effet aux locataires (mais aussi aux propriétaires) d'avoir une idée du prix applicable en fonction de multiples critères et variables tels que l'état et le volume du logement, les confort, le quartier concerné, etc. Mais cette grille locative est indicative et n'a donc aucune valeur contraignante. Elle ne peut donc pas être utilisée devant la justice de paix pour se plaindre d'un loyer trop élevé.

Fonds de garantie en faveur du public fragilisé des CPAS

Avant l'adoption de cette nouvelle disposition, les CPAS pouvaient apporter une garantie morale aux personnes en difficulté qui en effectuaient la demande. Cette garantie « morale » était largement insuffisante pour convaincre un propriétaire qui, de son côté, exigeait une garantie financière. Ainsi, pour soulager les CPAS dans leur mission de soutien, la Région va mettre en place un système permettant la constitution de la garantie locative, avec comme opérateur le Fonds du Logement. Concrètement, le Fonds versera anonymement la garantie locative sur un compte bancaire, bloqué au nom du locataire. Cela permettra d'éviter la stigmatisation puisque le propriétaire ne saura pas d'où provient l'argent.

Par ailleurs, la région a décidé de lancer une étude sur la faisabilité économique, juridique et technique de la mise en place d'un Fonds universel de garantie locative.

Evaluation du bail régionalisé

Nous avons commencé cette analyse par un constat assez noir sur l'accès au logement des milieux populaires dans la capitale européenne. Constituée surtout de locataires bénéficiant de petits revenus, la population attendait des responsables politiques un texte ambitieux et courageux, permettant véritablement aux plus fragiles d'accéder à un logement (et de s'y maintenir dans de bonnes conditions). Les acteurs associatifs également s'attendaient à un texte progressiste et novateur sur plusieurs axes : la stabilité du locataire grâce au bail ; l'encadrement des loyers ; la disparition des indemnités ou à tout le moins une diminution importante celles-ci ; la lutte contre les discriminations matérielles. Qu'en est-il dans les faits ?

- **Des locataire mieux protégés grâce au contrat de bail ?**

Nous ne le pensons pas. Sous l'ancienne réglementation, un bail de courte durée ne pouvait être renouvelé qu'une seule fois. S'il allait au-delà, il se transformait en bail de longue durée (9 ans), qui protège bien mieux le locataire. Dorénavant, le bail de courte durée pourra être prorogé sans que la durée totale n'excède 3 ans... Le risque est de voir apparaître, ici et là, des baux de quelques mois, considérés, en réalité, comme des périodes de test ou de mise à l'épreuve des locataires. Cela permettra, en tout cas, aux bailleurs, de « virer » un locataire pour n'importe quelle raison, n'importe quand, si celui-ci ne répond pas à leurs attentes et desiderata... Cela soulève à tout le moins deux problèmes inquiétants : une mise en péril de la stabilité des locataires et de leur famille ; et une augmentation du taux de rotation, qui a comme corolaire un risque inflationniste accru sur les loyers, confirmé ces dernières années.

- **Et l'encadrement des loyers ?**

Malgré l'espoir immense qu'a suscité ce point au sein du secteur associatif, force est de constater qu'aucune avancée significative ne se dégage du texte législatif. Certes, nous saluons l'arrivée de cette grille en Région bruxelloise. Mais nous ne comprenons pas pourquoi le législateur a décidé de laisser perdurer l'arbitraire en matière de loyers. En effet, cette grille, sorte de moyenne des prix de loyer pratiqués à Bruxelles, n'a aucune valeur contraignante... Elle ne permettra donc pas aux locataires de renégocier leur loyer... Par contre, les propriétaires pourront en arguer pour augmenter le prix de leur bien.

Moins d'indemnités en cas de départ anticipé du locataire ?

Le secteur associatif attendait une réaction courageuse du législateur pour modifier et dépeussier un certain nombre de pratiques héritées du siècle précédent. Ainsi, les lourdes indemnités que doit payer un locataire en cas de départ anticipé (dans les 3 premières années, celui-ci doit payer des indemnités équivalentes à 3, puis 2, puis 1 mois de loyer) n'ont pas été abrogées... Cette indemnité se justifie de moins en moins à l'heure actuelle car les loyers ont augmenté bien plus vite que tous les indices et que l'indexation des salaires. De plus, la demande de logements est tellement forte à Bruxelles qu'un vide locatif est quasi impossible, compte tenu d'une énorme demande.

En conclusion, les locataires, disposant de petits revenus sont pieds et poings liés par ces indemnités de rupture durant les premières années et, même si le logement est insalubre ou dangereux, ils n'oseront pas prendre le risque de le quitter en raison de ces lourdes indemnités de départ.

Une meilleure lutte contre les discriminations ?

La principale discrimination en matière de logement est la discrimination financière. Pour lutter contre les discriminations, le législateur a prévu de limiter les informations personnelles que le bailleur pourra demander à un locataire de fournir. Dans cette liste limitative, sera toutefois repris le montant...des ressources financières de la famille ! Faut-il rappeler que les personnes les plus discriminées pour la location d'un appartement sont précisément les personnes vivant d'un revenu de remplacement ? Le gouvernement doit encore préciser le contenu de la liste de renseignements. Espérons qu'il mettra fin aux pratiques actuelles (demande de fiches de paie, exigence d'un CDI, de preuves de paiement des mois des derniers loyers, contacts avec le bailleur précédent pour juger de l'« honnêteté » du candidat-locataire, etc.). Nous resterons attentifs au contenu de cette liste, qui inquiète le secteur.

On le voit, ce texte ne permettra pas de répondre aux défis actuels en matière de logement... Le secteur associatif est déçu par le manque d'ambitions de la réglementation, et est plus inquiet encore de sa mise en application. Cela étant, les associations continueront à revendiquer plus de justice sociale dans le contrat de bail. En s'appuyant sur la grille indicative, certaines associations, spécialisées en logement, accompagneront des familles dont le loyer est fort excessif ou dont l'état général de l'appartement ne justifie pas le loyer demandé. Les associations les défendront devant les juridictions de paix en s'appuyant sur la loi du 20 février 1991, qui permet à un juge de paix de réviser le loyer.

La mobilisation associative

A l'approche des élections régionales de 2014, des associations bruxelloises d'insertion par le logement et les deux grandes organisations syndicales ⁵se sont réunies en plateforme d'action, avec la volonté commune de saisir l'opportunité de la réforme de l'Etat et de la régionalisation des loyers, pour engager des réformes facilitant l'accessibilité au logement des Bruxellois.

Dans cette perspective, cette plateforme Logement a convenu de se concentrer sur trois revendications principales afin que chacun puisse accéder à un logement conforme aux normes d'habitabilité, de salubrité et de sécurité et financièrement abordable :

- une production en suffisance de logements sociaux ;
- l'octroi d'une allocation loyer généralisée ;
- un encadrement des loyers selon une grille de référence indiquant les critères objectifs de fixation de ceux-ci.

⁵ Habiter Bruxelles, MOC, RBDH, FEBUL, IEB, Equipes populaires, FGTB, CSC

Malgré un âpre travail de lobbying auprès des partis (et une mobilisation constante durant plusieurs années sur ce thème), la plateforme a été déçue par le manque d'ambition du texte législatif sur la régionalisation du bail. Là où nous attendions un texte fort, capable de défendre les non et les mal logés, nous avons reçu une législation « light », ne prenant pas suffisamment en compte le déséquilibre flagrant entre les locataires (surtout à faibles revenus) et les (prospères) bailleurs...

* * *

Oserons-nous dire que la régionalisation du bail répond finalement peu à notre critique générale et qu'elle participe (plus qu'elle ne règle) au problème du logement à Bruxelles ?