



AVIS D'INITIATIVE

Régionalisation du bail d'habitation

&

allocation-loyer

16 juin 2015

Demande traitée les	19 mai, 4 juin, 9 juin et 12 juin 2015
Demande traitée par	Commission Aménagement du territoire - Mobilité élargie aux membres de l'Assemblée plénière
Avis rendu par l'Assemblée plénière le	16 juin 2015

Préambule

Une des missions du Conseil économique et social est de formuler, à son initiative ou en réponse à une demande du Gouvernement, des avis ou des recommandations sur les matières relevant de la compétence de la Région et qui ont une incidence sur sa vie économique et sociale.

S'il est bien un domaine ayant des incidences économiques et sociales sur le quotidien des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est celui du logement. Or, le Conseil constate qu'il n'est pas sollicité par le Gouvernement sur cette thématique. Il a donc décidé de profiter de la possibilité qui lui est laissée de formuler des avis d'initiative pour se saisir de la question du logement et en particulier celles liées à la régionalisation du bail d'habitation et de l'allocation-loyer.

Après avoir reçu lors de sa Commission Aménagement du territoire – Mobilité, le 28 avril 2015, Madame Fremault, Ministre du Logement, venue présenter la politique du logement en Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil a choisi dans un premier temps de se pencher sur la régionalisation du bail d'habitation et l'allocation-loyer. Dans un deuxième temps, il souhaite poursuivre les discussions entamées entre ses membres sur d'autres thématiques liées au logement.

La sixième Réforme de l'Etat transfère la compétence liée au bail d'habitation aux Régions. La loi du 6 janvier 2014 (Loi spéciale relative à la sixième Réforme de l'Etat) prévoit ainsi en son article 15 : « L'article 6, § 1^{er}, IV, de la même loi spéciale est remplacé par ce qui suit : "IV. En ce qui concerne le logement :

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. »

Avis

Le Conseil, dans cet avis, se penche principalement sur quatre thématiques liées à la régionalisation du bail : le fonds de garanties locatives, l'enregistrement du bail, la colocation et le logement des étudiants et l'harmonisation des législations.

Dans le cadre de la régionalisation du bail d'habitation, d'autres points d'attention doivent également faire l'objet d'une concertation avec le Conseil. Ce dernier reprend quelques-uns de ces points dans des considérations particulières.

Finalement, il émet des considérations relatives à l'allocation-loyer, à la grille indicative des loyers et à l'instauration de commissions paritaires locatives.

Le Conseil demande d'être impliqué dans la suite des travaux menés par le Gouvernement quant à ces questions et être consulté sur le(s) projet(s) de texte législatif.

1. Considérations générales - régionalisation du bail

1.1 Fonds de garanties locatives

Contexte

Actuellement, il existe trois types de garanties locatives : soit celle-ci peut être versée sur un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une banque, soit il s'agit d'une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie, soit il s'agit d'une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière.

Le Conseil estime qu'il faut se saisir de l'occasion de la régionalisation du bail pour mettre sur pied un véritable fonds bruxellois de garanties locatives. **Le Conseil** définit ci-dessous sa vision de ce fonds régional de garanties locatives ainsi que les conditions de réussite nécessaires à son bon fonctionnement.

Il souhaite que préalablement à la mise en place d'un tel fonds, une étude soit réalisée afin de déterminer notamment quelle est la masse critique à atteindre pour un fonctionnement efficace et efficient du fonds qui lui permette de s'auto-financer via les intérêts qui seraient générés. Cette étude devra déterminer le taux de garantie effectivement utilisé ainsi que le pourcentage des personnes qui ont des difficultés à payer la garantie locative, ce qui permettrait d'évaluer l'urgence.

Vision du Conseil

La constitution d'une garantie locative (représentant deux mois de loyer voire trois mois de loyer dans certains cas) est pour certaines personnes ou certains ménages encore trop souvent un frein pour accéder à un logement décent.

En outre, certains mécanismes existants, comme celui de la garantie locative bancaire, ne fonctionnent à l'heure actuelle pas comme ils le devraient. En effet, cet outil semble avoir été insuffisamment concerté en amont de sa mise en œuvre, ce qui entraîne une réticence de certaines banques à l'appliquer sans le détourner.

Pour **le Conseil**, il importe de remédier à ces obstacles en créant un véritable fonds régional de garanties locatives mutualisé et accessible à tous.

Trois acteurs sont présents dans ce fonds régional de garanties locatives qui devra être géré de manière paritaire : les bailleurs, les preneurs et la Région. L'objectif étant qu'une relation de confiance puisse s'instaurer entre ces différents acteurs. Pour ce faire, ceux-ci doivent être consultés et se concerter préalablement à l'instauration de ce fonds.

Modalités pratiques

Le Conseil estime que le fonds devrait remplir les trois missions suivantes :

- couvrir les dégâts locatifs qui peuvent être causés par certains locataires ;
- avancer le montant de la garantie locative pour les locataires présentant des difficultés financières et leur permettre un étalement du paiement de celle-ci ;
- indemniser les bailleurs en cas de retard de paiement du locataire lorsque celui-ci quitte le bien.

Pour que ce fonds atteigne une masse critique suffisante, il faut encourager tant les preneurs que les bailleurs à opter pour cette solution au moment de constituer la garantie locative. Pour ce faire, il importe que les trois acteurs y trouvent un intérêt et que l'équilibre entre les bailleurs et les preneurs soit préservé.

Pour **le Conseil**, lorsque l'autorité régionale publique est impliquée dans la conclusion d'un contrat de bail (par exemple les AIS, les logements de la SLRB, les logements de Citydev, ...), elle devrait s'imposer à elle-même de passer par le fonds pour la constitution de la garantie locative.

Quant au marché locatif privé, **le Conseil** s'interroge sur l'opportunité de rendre obligatoire l'utilisation du fonds de garanties locatives. Le caractère obligatoire, qui devrait de toute façon faire l'objet d'une concertation avec les représentants des propriétaires et des locataires, permettrait notamment une mutualisation des garanties locatives et d'atteindre une masse critique nécessaire afin que le fonds puisse s'auto-financer (via les intérêts générés).

Par ailleurs, pour **le Conseil**, la garantie locative ne pourra pas être libérée tant qu'existera un désaccord entre les parties ou qu'un jugement ne sera pas prononcé.

En cas de déménagement du locataire vers un autre bien, et donc de changement de propriétaire, **le Conseil** propose que le montant de la garantie locative, qui a déjà été versé une première fois par le locataire pour un certain propriétaire, puisse, en l'absence de litige, être simplement transféré au nom du nouveau propriétaire.

Avantages pour les bailleurs

Avec ce fonds régional de garanties locatives, la Région se portant garante, le risque est transféré et le bailleur est donc assuré que la garantie locative est constituée même si le locataire bénéficie d'un étalement du paiement de celle-ci.

Le Conseil estime nécessaire, pour que ce fonds fonctionne, que les bailleurs puissent y trouver un intérêt. Cet intérêt est le fait qu'en fin de contrat de bail, de manière systématique, le montant de la garantie locative puisse, après remboursement des dégâts locatifs, aussi servir pour compenser, à concurrence du solde restant, les retards de paiement que le bailleur pourrait subir.

Dans le cas d'un fonds de garanties locatives qui serait obligatoire, **le Conseil** demande que le montant de la garantie locative soit porté à 3 mois de loyer.

La mutualisation des garanties locatives permettra de récolter un certain nombre d'informations et notamment de pouvoir identifier de manière plus précise les « locataires-abuseurs » qui de manière récurrente ne payeraient pas leurs loyers auprès de différents propriétaires.

Avantages/Désavantages pour les preneurs

Le Conseil estime que tous les ménages doivent pouvoir trouver un avantage dans le fait de passer par le fonds de garanties locatives. C'est pourquoi, **le Conseil** propose que la possibilité d'échelonnement soit offerte à un plus grand nombre. L'échelonnement pourrait être plus long pour les personnes présentant des difficultés financières plus importantes et s'étendre sur une période plus courte pour les locataires dont les difficultés sont moindres.

Pour **le Conseil**, deux autres avantages de ce fonds pour les preneurs sont d'une part, l'absence de frais de dossiers tels qu'ils peuvent exister auprès de certaines institutions bancaires et d'autre part, la disparition d'une pratique de terrain illégale qui consiste en un versement de la garantie locative en liquide au bailleur.

Le Conseil constate également l'avantage offert aux personnes qui viennent s'installer à Bruxelles (expatriés, primo-arrivants, ...) d'un seul système de référence en termes de garantie locative.

Le Conseil tient à signaler que les preneurs qui constituent une garantie locative sur un compte individualisé ouvert à leur nom auprès d'une banque pourraient voir ce fonds de garanties locatives comme représentant une potentielle perte de revenus pour les intérêts qui ne leur reviennent pas.

Avantages pour la Région

La centralisation de l'information qui pourra se faire via ce fonds permettra à la Région de développer une connaissance plus fine du marché locatif en tant que tel (par exemple, connaissances relatives aux loyers et à l'enregistrement des baux,...).

Ce fonds peut également être vu comme un élément qui permet de lutter contre la discrimination dans la recherche d'un logement.

Le Conseil estime que le fait d'avoir un seul système de référence en termes de garantie locative montre une image positive de la Région.

Finalement, **le Conseil** relève que l'intérêt commun aux trois parties prenantes est le fait qu'un plus grand nombre de personnes pourront avoir accès à un logement.

Conditions de réussite

En outre, pour que ce fonds régional de garanties locatives fonctionne de façon efficace et efficiente, **le Conseil** estime important de veiller à :

- atteindre la masse critique nécessaire afin que le fonds puisse s'auto-financer ;
- prévoir un fonds de roulement suffisant ;
- collaborer de manière étroite avec notamment l'ensemble des associations défendant le droit au logement, les associations représentatives des propriétaires mais également les opérateurs publics de logement, l'Observatoire des loyers, les communes, les CPAS, les AIS, ... ;
- informer les parties sur l'existence et les intérêts de ce fonds notamment via une campagne de presse ; Cette information est primordiale pour que chacun puisse prendre connaissance de cet outil et faire le pas vers celui-ci ;
- établir un bail type de référence (voir ci-après 2.1) ;
- rendre obligatoire un état des lieux d'entrée et de sortie ;
- éviter les lourdeurs administratives tant pour les propriétaires que pour les locataires (site Internet « user friendly », possibilité de remplir électroniquement les formalités, ...) ;
- prévoir une procédure qui soit rapide dès lors que le choix a été fait de passer par le fonds pour le « dépôt » de la garantie locative et en cas de libération de la garantie locative au locataire ou au propriétaire en fonction des cas ;
- ne pas déresponsabiliser le locataire en le conscientisant sur le fait que la Région se réserve le droit de se retourner contre lui.

1.2 Enregistrement du bail

L'enregistrement du bail est actuellement une obligation mais la sanction fiscale est relativement faible et la sanction civile est réservée aux baux d'une durée indéterminée.

Actuellement les données disponibles avec cet enregistrement du bail ne sont pas suffisamment exploitées. Or, pour **le Conseil**, l'enregistrement du bail doit servir de base pour le suivi des loyers et des revenus et doit permettre d'avoir une meilleure connaissance du parc locatif. La récolte informatisée et le suivi de ces données permettront donc de piloter de manière plus efficace la politique du logement en Région de Bruxelles-Capitale.

1.3 Colocation et logement des étudiants

Le Conseil estime important que cette régionalisation instituée par la sixième Réforme de l'Etat, soit l'occasion de se pencher d'une part sur le phénomène de la colocation et d'autre part, sur celui du logement des étudiants. En effet, à l'heure actuelle, ces deux types de « logement » ne sont pas régis par des dispositions spécifiques et en cas de conflits, ce sont les règles du droit commun qui s'appliquent et celles-ci ne sont pas toujours adaptées.

Le Conseil demande donc un cadre légal pour ces deux types de « logement » et qu'il soit prévu que les étudiants et les colocataires puissent s'inscrire gratuitement auprès de la commune. En effet, actuellement, de nombreux jeunes, étudiant à Bruxelles, ne se domicilient pas là où ils habitent une grande partie de la semaine mais restent domiciliés à l'adresse de leurs parents afin de continuer à bénéficier des allocations familiales. En outre, cette inscription gratuite, permettra notamment de répondre aux problèmes des logements inoccupés (dans certaines communes, il arrive que le logement soit considéré comme inoccupé alors que dans les faits, il est occupé par des étudiants ou des colocataires).

1.4 Harmonisation des législations

Le Conseil estime que le Gouvernement devra être attentif à intégrer cette régionalisation du bail d'habitation dans l'arsenal juridique bruxellois déjà existant (Code du logement, Règlement régional d'urbanisme, ordonnance PEB, ...). Cette réforme doit être l'occasion d'harmoniser, de coordonner la législation existante et future et de nettoyer éventuellement les dispositions qui seraient devenues inefficaces ou obsolètes dans le but de mettre davantage de logements décentes sur le marché locatif bruxellois.

Le Conseil souligne l'importance de ne pas nier la spécificité du marché du logement bruxellois qui comprend une part importante de locataires (comparativement à la Flandre et la Wallonie) mais il estime qu'il faut, toutefois, rester attentif à ne pas créer une trop grande concurrence entre les législations prises dans chacune des Régions.

2. Considérations particulières

Le Conseil reprend ci-dessous une liste non-exhaustive de points à prendre en compte avec cette régionalisation du bail d'habitation.

2.1 Contrat de bail type

Actuellement, il existe différentes versions de bail type mais celles-ci sont proposées par des parties différentes et ne sont pas forcément concertées. **Le Conseil** souhaite l'établissement d'un bail type de référence équilibré qui soit négocié de manière paritaire (par des représentants des locataires et des propriétaires), modulable et mis à disposition gratuitement.

2.2 Liste des travaux à charge du bailleur et liste des travaux à charge du preneur

Le Conseil estime, qu'en la matière, il faudrait faire une meilleure publicité de la jurisprudence existante¹, en établissant une liste vulgarisée et actualisée qui puisse être consultée facilement par chacune des parties via par exemple un site Internet. Cette liste doit tenir compte des nouvelles normes énergétiques en vigueur.

2.3 Compteur d'eau de distribution²

Le Conseil estime que la régionalisation du bail d'habitation est également une opportunité pour résoudre le problème lié aux compteurs d'eau de distribution. En effet, selon Hydrobru, *plus de 2/3 des logements bruxellois ne disposent pas d'un compteur individuel relevé par Hydrobru, beaucoup ne disposant même pas d'un compteur de passage relevé par le propriétaire ou le syndic de l'immeuble. Dans un très grand nombre de situations, l'usager (le plus souvent un locataire) se voit imputer des charges d'eau de manière forfaitaire ; le forfait de charge - totalement opaque - venant se greffer au loyer mensuel. Dans ce cadre, l'usager ne peut être responsabilisé par rapport à sa consommation propre.*

Vu le montant déjà élevé des loyers, **le Conseil** estime nécessaire que des mesures soient prises afin que les charges locatives soient correctement imputées aux locataires. Parmi ces mesures, le placement d'un compteur individuel par logement est une solution.

2.4 Bail de rénovation

Le Conseil estime qu'il faut profiter de la régionalisation du bail pour davantage encadrer le contrat de type bail de rénovation et mieux le faire connaître. En effet, ce type de bail permet aux locataires de pouvoir effectuer des travaux dans le bien qu'il loue moyennant une compensation de la part du bailleur qui peut prendre différentes formes.

Un bail de ce type permet donc dans une certaine mesure d'éviter des augmentations de loyers pour les locataires et de prévenir la problématique du logement insalubre. Rendre ce dispositif effectif est donc une piste à ne pas négliger.

¹ Une telle liste existe notamment dans l'ouvrage « *Propriétaires, locataires vos droits et devoirs* » (publié en/depuis 1997 par le SNPC/Verenigde Eigenaars). Celui-ci est basé sur la doctrine, jurisprudence et une liste a été émise par la Commission bruxelloise des professions immobilières.

² Lors de son Conseil d'Administration du 4 mai 2015, le Conseil a eu l'occasion d'entendre deux représentants d'Hydrobru.

3. Considérations générales - allocation-loyer

Avant toute chose, **le Conseil** constate que la Région de Bruxelles-Capitale souffre d'un manque criant de logements publics immédiatement disponibles. De très nombreuses personnes sont sur liste d'attente pour pouvoir bénéficier d'un logement social et elles doivent souvent être très patientes avant de recevoir une réponse positive.

Donc, pour **le Conseil**, la Région doit trouver une solution structurelle à ce problème comme l'augmentation de l'offre de logements publics ou sous contrôle public. Cette solution demande des moyens budgétaires conséquents et l'enveloppe financière régionale n'est pas extensible. Des arbitrages doivent donc être opérés d'une part, entre des réponses à court terme et moyen terme et d'autre part, des réponses à long terme ainsi qu'entre des solutions financières (telle que l'allocation-loyer) ou des solutions en nature (comme l'offre de logements sociaux).

Sans entrer dans les détails, **le Conseil** estime qu'une des solutions à long terme pour mettre davantage de biens en location sur le marché locatif à des prix abordables est de renforcer les moyens pour les AIS et de faire certaines adaptations au système afin d'encourager les propriétaires-bailleurs privés à investir dans ce segment du marché.

Par ailleurs, **le Conseil** pense également qu'un renforcement de la politique des contrats de quartier pourrait également avoir un effet positif à long terme sur le marché locatif bruxellois.

En outre, la mise sur le marché locatif d'actuels logements inoccupés (au-dessus des commerces, par exemple) pourrait se faire si les primes à la réhabilitation et à la rénovation des logements étaient davantage accessibles aux propriétaires.

3.1 Allocation-loyer

Face à la pénurie de logements publics, **le Conseil** estime que l'allocation-loyer est un outil à moyen terme pour pallier, partiellement, à cette problématique. En effet, un tel dispositif permet notamment de réduire l'inégalité qui existe entre les personnes disposant d'un logement social et celles qui n'en bénéficient pas mais qui se trouvent sur une liste d'attente.

Le Conseil attire l'attention sur le fait que les moyens qui sont consacrés à ce dispositif, *a priori* prévu à moyen terme, ne seront pas disponibles pour des solutions d'investissement à plus long terme telles que la rénovation et la construction de logements publics.

En outre, **le Conseil** insiste pour que ce dispositif soit évalué régulièrement au niveau de son efficacité (nombre de ménages bénéficiaires) et de son efficience (qualité de la solution apportée au regard des dépenses consenties). Il doit notamment être comparé de ce point de vue au dispositif AIS et à la production de logements publics.

Le Conseil estime qu'il faut également être conscient des effets pervers qu'une allocation-loyer peut engendrer. Ainsi, un de ces effets est une augmentation des loyers sur le segment concerné par l'allocation et par effet de contagion sur l'ensemble des segments. Cette augmentation se produit à

court terme et parfois persiste également à long terme³. Pour éviter cet écueil, la mise en place d'une allocation-loyer doit être accompagnée d'un plafonnement des loyers concernés.

Cependant un effet négatif qui pourrait être lié à l'instauration d'un plafonnement des loyers est celui du désinvestissement des propriétaires-bailleurs dans le logement sur le marché bruxellois. Pour éviter un tel scénario, il faut que les propriétaires-bailleurs soient assurés de conserver un rendement qui soit raisonnable et qui leur permettent de rénover leur bien.

C'est pourquoi, **le Conseil** propose que la grille déterminant les plafonds de loyers acceptables dans le cadre de l'allocation-loyer soit construite de manière plus fine qu'aujourd'hui et tienne compte des caractéristiques essentielles du logement et de sa localisation. À ce propos, il suggère que cette grille soit identique à celle proposée pour la politique des loyers (voir ci-dessous), éventuellement diminuée d'un certain pourcentage.

3.2 Grille indicative des loyers

Dans la perspective de combattre les loyers abusifs et de contribuer ainsi partiellement à la résolution de la crise du logement, **le Conseil** estime qu'il convient également de mettre en place les outils d'une politique de loyers. Ces outils doivent permettre de contester les loyers abusifs tout en préservant la liberté de contracter entre bailleurs et locataires.

Une grille des loyers de référence doit être établie de manière paritaire afin de pouvoir estimer dans quelle mesure le loyer qui est demandé par le bailleur s'écarte d'un loyer de référence. **Le Conseil** estime que toute la difficulté consiste dans la conception de cette grille qui doit être la plus objective possible et qui doit tenir compte d'un ensemble de paramètres reprenant les caractéristiques essentielles du logement (en particulier les performances énergétiques du bâtiment), aisément constatables par le locataire, ainsi que sa localisation.

Le Conseil attire l'attention sur la question des charges locatives et des coûts des services qui doit être prise en compte lors de la conception de la grille indicative des loyers.

Le Conseil estime que la grille des loyers de référence doit être pensée d'une manière telle qu'elle s'applique principalement au segment du logement modeste. C'est, en effet, sur ce segment que la crise sociale est la plus importante.

Cette grille des loyers doit avant tout être informative et indicative. Le principe est de pouvoir informer les gens sur ce qu'il faut entendre par un loyer de référence. Ce loyer de référence ne constitue pas un plafond ni un minimum et le propriétaire est libre de s'en écarter en fonction des caractéristiques propres du logement.

3.3 Commissions paritaires locatives

Cependant, **le Conseil** estime que le locataire et le propriétaire doivent pouvoir bénéficier d'une instance de médiation. Cette instance doit être composée de manière paritaire (à la fois de représentants des propriétaires et de représentants des locataires) et doit recevoir les arguments tant du locataire que du propriétaire. Cette instance devra permettre à la fois au locataire de se

³ Voir notamment : BAUDEWIJNS, D. ; GANGJI, A. ; PLASMAN, R. ; *Analyse exploratoire d'un programme d'allocations-loyers en Région de Bruxelles-Capitale : comparaison internationale et évaluation budgétaire et économique selon trois scénarios*, working paper n°06-04.RR, DULBEA.

renseigner sur les cas de loyers abusifs et à la fois au propriétaire de pouvoir renégocier le loyer en cas d'investissement durant le bail. Le propriétaire pourra justifier de son écart par rapport à la grille indicative des loyers en fonction des caractéristiques particulières du logement, de la valorisation du bien et/ou des rénovations effectuées (notamment amélioration de la performance énergétique du bâtiment). Cette commission paritaire locative remet un avis de type consultatif et incite le bailleur et le locataire à trouver un accord à l'amiable en fonction de celui-ci. **Le Conseil** estime que de cette manière les commissions paritaires locatives permettraient de désengorger la justice de paix en matière locative.

*

* *