



© Loyers négociés asbl

 SOCIAL

La mobilisation a fini par payer : la justice a utilisé la grille indicative des loyers pour trancher un litige.

## Droit au logement abordable : avancées et perspectives

>Thibaud DE MENTEN (\*)

***Aujourd'hui, beaucoup de Bruxellois·e·s éprouvent des difficultés d'accès à un logement abordable et de qualité. Les pouvoirs publics s'apprêtent à déployer une politique d'allocations loyer, demain conditionnées au respect par le bailleur d'un loyer raisonnable. Une obligation contenue de manière implicite dans le code du logement bruxellois à laquelle la justice de paix de Saint-Gilles vient de conférer une portée concrète. Se référant à la grille indicative des loyers mobilisée par les Équipes populaires qui avaient tenté de concilier les parties, la justice a tranché ! Une grande première dans l'histoire belge du droit au logement. Une voie à suivre et amplifier. Explications et tour d'horizon.***

**E**n avril 2016, l'Observatoire des loyers bruxellois montrait qu'à Bruxelles, 30.000 ménages subissent des loyers abusifs. Ce « simple constat » disqualifie l'argument selon lequel seule l'insuffisance des revenus est à la source du problème. Cette réponse, méprisante, est pourtant jusqu'ici quasi systématiquement apportée aux nombreux·ses citoyen·ne·s qui, souvent mal logé·e·s, dénoncent les prétentions exagérées de leur bailleur à l'égard du loyer réclamé.

À défaut de disposer des pièces et arguments utiles à mesurer l'éventuel

problème de prix, la justice de paix se contente le plus souvent d'acter la faiblesse des revenus qui s'y entremêle en effet. Et de définir dès lors des plans de paiement des impayés dont le non-respect des échéances autorisera le bailleur à procéder à une coûteuse expulsion, tant sur le plan privé que sociétal. Et les CPAS, soucieux d'éviter de telles issues, d'intervenir tantôt dans les arriérés, tantôt dans les factures d'énergie.

Cependant, depuis peu, des grilles de loyer sont désormais officiellement mises à disposition de tout un chacun afin de fournir une indication sur le ca-

ractère raisonnable du loyer, tant en Wallonie qu'à Bruxelles.

### Première victoire juridique

C'est notamment sur base de telles grilles que, le 15 janvier dernier, la justice de paix de Saint-Gilles a, pour la première fois dans l'histoire belge du droit au logement, condamné des propriétaires à ramener les loyers abusivement réclamés à un montant plus raisonnablement proportionné aux faibles qualités du logement. Neuf mille euros ont été ainsi remboursés aux locataires alors

même que les bailleurs réclamaient plus de six mille euros d'impayés. S'appuyant sur de nombreuses déclarations parlementaires, comme sur les propos tenus au Parlement bruxellois par Céline Frémault, alors ministre en charge du Logement, le jugement détaille minutieusement son argumentaire innovant : une audacieuse et néanmoins rigoureuse interprétation de l'article 3 du Code du logement, utilisée en étroite articulation avec la grille de loyer indicative que les Équipes populaires avaient mobilisée pour tenter de trouver une solution amiablement négociée à ce conflit locatif.

De telles motivations font l'objet d'un large consensus au sein de la société civile : le Conseil économique et social<sup>1</sup> et les acteurs du droit au logement plaident pour que ce qui apparaît de plus en plus comme une évidence soit clairement énoncé dans les législations régionales.

## Pénurie de logements modestes

Comme de nombreuses autres grandes villes, belges et européennes, Bruxelles fait face à une sévère pénurie de logements de confort «modeste». Ces vingt dernières années, notre capitale a accueilli près de 300.000 nouveaux-elles habitant-e-s. Mais limitée à 4.000 unités annuelles, et centrée sur le haut de gamme, la production de logements, essentiellement privée, n'a satisfait qu'une seule partie de la demande.

Du côté du « haut de gamme », l'offre est abondante. Les loyers y sont d'ailleurs à la baisse ces dernières années. Et il n'est pas rare que des logements

décents font ainsi défaut à Bruxelles. Sur ce segment du marché locatif, les candidat-e-s locataires se bousculent. Les discriminations, principalement sur base de l'origine ethnique, sont littéralement devenues monnaie courante, sonnante et trébuchante. Lassés d'être évincés par d'autres candidat-e-s à la chevelure plus blonde ou confrontés aux urgences que la vie leur impose, des dizaines de milliers de ménages n'ont d'autre choix que de conclure un contrat de bail à des conditions abusives, en particulier sur le montant du loyer réclamé.

Cette pénurie génère quantité d'effets d'aubaine, que des bailleurs peu scrupuleux n'hésitent pas à saisir, au mépris du droit au logement. Place à la surenchère, sur les formes de garanties tout comme sur les loyers qui y sont réclamés. Des milliers de logements indécents, « entresols » ou greniers sommairement aménagés, étages illégalement subdivisés en « cages à poules » font aussi chaque année leur apparition sur le marché locatif privé.

## Marchands de sommeil

Depuis 2005, le Code pénal prévoit des peines d'emprisonnement et de sévères amendes à « quiconque aura abusé (...) de la position particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire ou de sa situation sociale précaire, en louant (...), dans l'intention de réaliser un profit anormal, (...) dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, de manière telle que

priorité et attention. Son intervention est en effet indispensable et se doit d'être concertée avec les services régionaux et communaux compétents. La mise en place d'un service régional chargé de la formation et la coordination de ces acteurs rendrait sans doute le dispositif plus opérationnel.

Mais ce serait verser dans l'erreur que de s'attaquer au phénomène des loyers abusifs sous le seul angle de la répression pénale des marchands de sommeil. Dans les cas qui nous occupent, l'exacerbation du déséquilibre inhérent à la relation entre les parties locatives s'apparente plutôt à des formes d'abus de droit, à des formes de lésion, notion bien connue du droit immobilier, ou à des formes d'abus de position dominante, bien connues du droit économique.

Dans la vie de tous les jours, revenir sur la chose convenue est toujours très délicat, désagréable pour chacune des parties présentes. « Un contrat est un contrat ». Mais, en droit aussi, des exceptions sont parfois explicitement prévues. Introduire d'équivalentes exceptions dans la législation sur le bail permettrait d'apporter une réponse adéquate à la problématique des loyers abusifs. Les codes régionaux du logement gagneraient, autrement dit, à énoncer clairement les modalités de l'exercice du droit de revenir sur le loyer abusivement convenu.

## « C'est à prendre ou laisser »

Il est généralement admis que les baux prennent la forme de contrats d'adhésion, la détermination du loyer étant laissée à l'entière discrétion du propriétaire. Il convient en effet d'éviter que des locataires ayant succombé aux charmes particuliers d'une confortable demeure viennent ensuite se plaindre de la hauteur des loyers exigés. Quand bien même ces derniers s'avèreraient représenter une dépense somptuaire, le droit au logement décent ne serait ici en rien menacé, tant les locataires concernés pourraient à cette fin se contenter de logements moins somptueux.

Mais sur le bas de la gamme du marché locatif, les bailleurs aux pré-

*« Comme de nombreuses autres grandes villes, Bruxelles fait face à une pénurie de logements de confort modeste. »*

flambants neufs attendent plusieurs années avant de trouver preneur-euse ou acquéreur-euse.

A *contrario*, le secteur du logement modeste, concentrant une demande sociale moins attractive, a été largement sous-investi. Cinquante mille logements

la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ».

Des marchands de sommeil sévissent à Bruxelles, souvent impunément. Le parquet est pourtant régulièrement sollicité pour y accorder une plus grande

tentions excessives trouvent facilement preneur·euse·s, tant ces dernier·ère·s n'ont souvent pas d'autre choix, si ce n'est celui de la rue. Dans de tels cas, le droit de revenir sur la chose abusivement convenue doit pouvoir s'exercer. Mais il se doit de rester exceptionnel, aux seules fins de garantir le droit au logement décent et il ne trouvera à s'appliquer que pour les seuls logements de confort modeste.

## Faire rêver ou faire peur : les alliés du statu quo ?

Le Conseil d'État est très clair : une législation ou une décision de justice qui, au nom du droit au logement inscrit à l'article 23 de notre Constitution, imposerait aux propriétaires de pratiquer des loyers « nettement inférieurs à la valeur du marché des biens en question » reviendrait à « porter atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété » inscrit à son article premier.

Laisser miroiter, comme le font certain·e·s, qu'un gouvernement régional aurait le pouvoir de décréter une diminution générale des loyers pour les ramener à leur niveau de la fin du siècle passé ou de rendre contraignante une grille forcément indicative, est tout autant illusoire que ne sont infondées les peurs agitées par d'autres quant à la supposée insécurité des investissements qu'engendrerait le simple rappel, dans la législation, d'une évidence manifestement trop souvent oubliée : « Le droit au logement décent oblige les bailleurs à proposer des loyers raisonnables ».

## Nul n'est censé ignorer la loi

L'actuel article 3 du Code du logement bruxellois dispose que « Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (...), abordable financièrement, (...) pourvu d'une bonne performance énergétique (...). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental. »

Cet « entre autres » est très peu explicite. À y regarder de près, ce sont pourtant bien les bailleurs privés qui sont ici visés. Ces derniers ont donc leur part de responsabilité quant au caractère financièrement abordable du logement. Cependant, « tout comme l'investisse-

Ainsi, afin d'éviter les effets d'aubaine dans le chef des bailleurs tout en préservant la soutenabilité budgétaire des politiques sociales (allocation-loyer, interventions des CPAS, etc.) comme des politiques climatiques (primes énergie, prêts à taux réduit, etc.), il y a lieu de

*« Les bailleurs ont leur part de responsabilité quant au caractère financièrement abordable du logement. »*

ment réalisé pour l'achat de l'immeuble ne saurait être le seul critère pour déterminer le loyer, les revenus du locataire ne peuvent pas non plus l'être, le bailleur n'étant maître de l'état de fortune des candidat·e·s. Dès lors, sans remettre en cause la liberté contractuelle des parties, il paraît indispensable de préciser que le loyer proposé doit être fonction des caractéristiques du bien—éléments sur lesquels le bailleur a par contre la maîtrise—et de son environnement immédiat<sup>2</sup>».

compléter l'article 3 et d'y énoncer clairement la responsabilité des bailleurs dans la réalisation d'un droit fondamental : « le droit au logement décent oblige les propriétaires privés à proposer des loyers raisonnables, eu égard aux caractéristiques singulières des logements loués, comme de leur environnement immédiat ».

## Créer un cadre favorable aux investissements privés

Pourquoi entreprendre de rénover un logement alors qu'il est aujourd'hui si facile d'augmenter le loyer réclamé sans rien faire d'autre que de profiter de la pénurie ? Plutôt qu'un frein, l'obligation de proposer un loyer raisonnable nous

À Bruxelles, certains quartiers regorgent de centaines de logements indécents.



paraît constituer une condition préalable et indispensable pour favoriser la rénovation, notamment énergétique, du parc locatif privé. Elle incite en effet le bailleur à améliorer la qualité de son bien pour le rendre conforme au loyer réclamé.

Au niveau de la production de logements, la notion de loyer raisonnable

pourrait également produire des effets positifs en termes d'investissements privés. Nous en voulons pour preuve le fait que la grille de loyers conventionnés en vigueur dans le secteur des agences immobilières sociales a permis d'orienter la production privée sur le segment locatif de confort modeste. Ces dernières

années, quelques milliers de logements neufs sont ainsi venus gonfler le parc dont elles assurent la gestion. Un mécanisme de conventionnement du secteur locatif autour de la notion de loyer raisonnable, applicable à plus large échelle et à moindre coût pour les pouvoirs publics, combiné au déploiement

## Des grilles indicatives pour négocier des loyers raisonnables

Les grilles de loyers, aussi fines soient-elles, sont condamnées à rester indicatives. Basées sur les statistiques disponibles, elles ne constituent, par la force des choses, qu'une approximation des valeurs locatives habituellement pratiquées sur le marché, éventuellement corrigées, dont le résultat est forcément, dans certains cas plus que d'autres, fonction des choix méthodologiques retenus.

Surtout, les catégorisations sont limitées : ainsi, un jardin n'est pas l'autre, tandis que la limite entre une « petite terrasse » et un « grand balcon » sera toujours difficile à établir. Il en est de même pour les caractéristiques de confort : que vaut une cheminée « art déco » ? Et une maison Victor Horta ? Une vue imprenable sur la « Grand-Place » ?

Enfin, la solidité des indications de prix et, par conséquent, leur fiabilité, dépendent de la disponibilité de données. À Bruxelles, les indications de la grille ont été déduites des nombreuses données récoltées depuis plusieurs années par l'Observatoire des loyers. En Wallonie, la grille a été construite sur base d'enquêtes menées par le centre d'étude pour l'habitat durable, dans les arrondissements de Nivelles et de Charleroi, puis étendues au reste de la Wallonie sur base de l'un ou l'autre critère, notamment les différences de prix observées sur le marché acquisitif ainsi que sur base des réponses apportées par les usager·ère·s du questionnaire disponible sur [www.loyerswallonie.be](http://www.loyerswallonie.be), ce qui ne manque pas de soulever des questions de représentativité. À Bruxelles, la récente déclai-

ration de politique régionale prévoit d'améliorer la grille sur base des données qui seront progressivement et administrativement récoltées, notamment via l'enregistrement des contrats de bail et une analyse de leurs annexes, lesquelles doivent, depuis peu, contenir une série d'informations sur les caractéristiques du bien loué. Encore faut-il que cette récente obligation soit respectée, ce qui est actuellement loin d'être le cas.

C'est pourquoi nous plaçons pour que ces outils informatifs restent simples, leurs variables limitées aux caractéristiques essentielles d'un logement décent de confort modeste, et qu'une liste d'éléments de confort ou d'inconfort, susceptibles de justifier des écarts, à la hausse comme à la baisse, par rapport à ses références, y soit adjointe, sans forcément y accoler un prix. Le caractère raisonnable d'un loyer s'apprécie au cas par cas, compte tenu des caractéristiques singulières d'un logement et de son environnement immédiat.

### Un exemple pour s'en convaincre

Pour le « deux chambres de 80 m<sup>2</sup>, disposant d'un chauffage central et d'une régulation thermique, doubles vitrages, PEB G, d'espaces récréatifs et de rangement », situé à deux pas de la place Flagey, au 16 rue Lesbroussart, le site [www.loyers.brussels](http://www.loyers.brussels), indiquera, pour ce logement situé dans le très cosu quartier « Étangs d'Ixelles » un loyer de 900 euros. Et pour le logement situé juste en face, au numéro 15 de la même rue ? La

référence sera de 735 euros. Frontières statistiques obligent, le numéro 15 est situé dans le quartier « Malibrans » où les loyers pratiqués sont généralement nettement moins élevés.

Lors de la visite, vous découvrez ensuite que le numéro 15 dispose d'une terrasse, de grandes baies vitrées bien exposées, et qu'un parquet en chêne revêt son séjour, alors que le numéro 16 est plutôt mal agencé, sa cuisine sommairement équipée, son séjour peu lumineux, son espace récréatif réduit à un balcon. N'y a-t-il pas de bonnes raisons de penser que le numéro 16 partira à 735 euros et que le numéro 15 trouvera preneur à 900 euros ? Imposer l'inverse, sur cette base, n'aurait ni aucun sens, ni aucune portée pratique, ni aucun fondement légal.

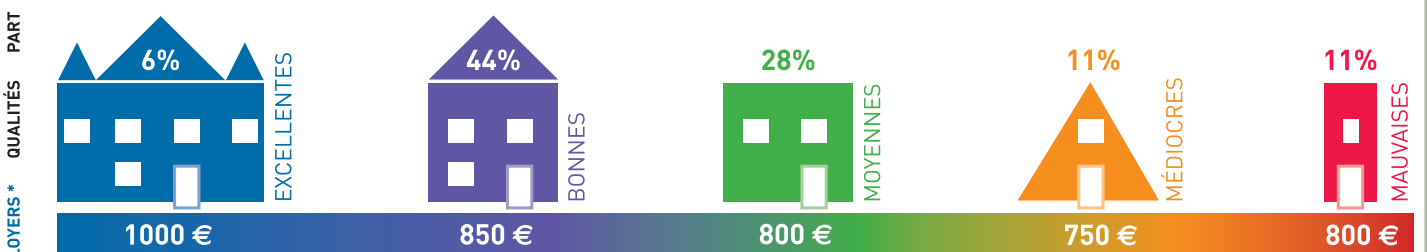
### À Bruxelles, quand la qualité des logements baisse, leurs loyers montent !

L'illustration ci-dessous montre que, sur le bas de la gamme du marché locatif privé, quand la qualité des logements baisse, les loyers montent. Derrière ces moyennes, qui attestent de l'ampleur des formes d'abus, se cachent bien sûr des disparités. Ainsi, il n'est pas rare de voir des logements de confort moyen loués à des prix nettement supérieurs aux valeurs habituelles du marché.

La part des logements de très mauvaises qualités augmente, et représente plus de 10 % du parc locatif. Trente mille ménages sont concernés par le phénomène des loyers abusifs !

Sources : Observatoire des Loyers 2015, Tableaux 13 et 27.

## À BRUXELLES, QUAND LA QUALITÉ DES LOGEMENTS BAISSE, LEURS LOYERS MONTENT



\* Loyer médian d'un appartement 3 chambres

d'une politique d'allocation loyer, serait particulièrement bienvenu pour apporter une réponse structurelle à la pénurie de logements décents.

## Allocation loyer

Tandis que le Parlement bruxellois a adopté, en décembre dernier, une ordonnance élargissant massivement le public bénéficiaire d'une politique d'« allocation loyer généralisée », le nouveau gouvernement wallon a annoncé faire de même. Belles avancées.

Mais, à Bruxelles tout au moins, l'octroi de telles nouvelles possibilités d'allocation loyer, tout comme des dispositifs préexistants (Adile, relogement) sera désormais conditionné au respect, par le bailleur, des valeurs de référence de la grille indicative. S'il nous semble indispensable de veiller à limiter au mieux les effets inflationnistes découlant d'une telle politique sociale, la grille de loyer devrait cependant, ici aussi, conserver sa portée strictement indicative. Le respect de ses références ne peut, comme c'est actuellement prévu à Bruxelles, servir de critère excluant définitivement le public concerné du bénéfice de l'allocation loyer.

## Pour une expertise immobilière paritaire

Le respect de l'obligation de proposer un loyer raisonnable ne peut forcément que s'apprécier au cas par cas. Les caractéristiques singulières d'un logement, son environnement immédiat peuvent bien entendu justifier des écarts significatifs

*« Organiser un service d'expertise immobilière sur une base paritaire relève du bon sens. »*

par rapport aux références des grilles indicatives.

Afin de leur permettre de trancher les litiges portant sur le caractère raisonnable d'un loyer dans les meilleurs délais, il serait précieux de mettre à disposition des juges de paix, un service



## Première victoire, APÉRO INAUGURATOIRE

**Le 24 Octobre, à 17h30, LOYERS NÉGOCIÉS asbl inaugure son nouveau service de conciliation des parties locatives autour de la définition d'un loyer raisonnable.**

Une occasion de fêter la première décision de justice contre les loyers abusifs et de dresser les perspectives d'action pour garantir le droit à un logement abordable.

**Les Mutualités chrétiennes nous accueillent rue Malibran 49, à Bruxelles**

Infos, programme et réservations : [info@loyersnegociés.be](mailto:info@loyersnegociés.be) ou 0496/30 13 99

d'expertise immobilière. Chargé de définir le montant du loyer raisonnablement proportionné aux caractéristiques d'un logement, ce service pourrait d'ailleurs faciliter les résolutions amiables de tels conflits. Permettre aux locataires dont l'octroi de l'allocation loyer serait suspendu à une vérification, de recourir à une telle expertise aurait également toute sa pertinence. Il n'est en effet pas rare que des loyers raisonnables dépassent la fourchette prévue par la grille indicative. Et il conviendrait d'éviter qu'un conflit entre un locataire et l'administration du logement portant sur les conditions d'octroi d'une allocation n'envenime les bonnes relations entre les parties locatives.

Au vu des différences d'appréciation qui peuvent exister entre experts immobiliers quant à la manière de valoriser telle ou telle caractéristique singu-

des bailleurs, et pour moitié sur proposition des organisations représentatives des locataires. Les experts issus de chacun des deux bancs seront chargés de s'accorder sur le montant raisonnable du loyer, selon des modalités faisant progressivement l'objet d'une coutume, dont il conviendra d'assurer la publicité. Les agents immobiliers y trouveront d'excellentes références pour exercer au mieux leur profession, comme pour respecter les dispositions du code de déontologie auquel elle est soumise.

## Accords de majorité, bonnes nouvelles bruxelloises

Le nouveau gouvernement bruxellois a clairement annoncé mettre en place un mécanisme de conciliation locative autour de l'évaluation de la justesse du loyer, mission qui sera confiée à une commission paritairement composée de représentants des bailleurs et des locataires. En Wallonie, il est plus laconiquement prévu de « réduire les conflits entre bailleurs et locataires en rendant plus efficaces les différents mécanismes existants, dont le recours aux procédures de médiation, conciliation et arbitrage ». #

(\*) Coordinateur de Loyers Négociés asbl

1. Voir notamment l'avis rendu en ce sens par le Conseil économique et social du 15 septembre 2016.

2. Exposé des motifs du projet d'amendement à l'ordonnance bruxelloise, *in fine* non adopté par les parlementaires de la majorité.