

Droit au logement à Bruxelles

La lutte contre les loyers abusifs

> Paul PALSTERMAN (*)

Le Parlement bruxellois a voté le 8 octobre dernier une ordonnance «visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs»¹. L'entrée en vigueur de cette ordonnance est subordonnée à des mesures d'application qui doivent encore être prises et ne sont pas attendues avant plusieurs mois. Il n'est cependant pas prématuré d'en faire un bref commentaire².

Cette ordonnance doit beaucoup au travail accompli au sein du MOC bruxellois, particulièrement aux Équipes Populaires. Ce travail de fond a trouvé un écho dans des avis unanimes du Conseil économique et social bruxellois³, abondamment cités lors des travaux parlementaires. Cet article est donc résolument positif, même si on était conscient dès le départ des limites du projet et si, comme toute législation, celle-ci doit encore subir l'épreuve de sa mise en œuvre sur le terrain.

On dira aussi que, si la déclaration gouvernementale fait mention du sujet traité par l'ordonnance, celle-ci n'est pas d'origine gouvernementale, mais parlementaire. Le compte-rendu des débats atteste que ceux-ci ont été animés. L'initiative émane des six partis de la majorité régionale⁴, et le texte résulte donc d'un compromis entre eux. Le cdH et le CD&V, ainsi que le MR, n'ont pas soutenu le texte, mais n'ont pas non plus voté contre. Leur abstention a été motivée par les incertitudes et les limites de la proposition, reconnue par ses auteurs eux-mêmes. Seuls, en définitive, ont voté contre, la droite flamande (N-VA, VB), jugeant qu'il s'agissait d'un projet d'inspiration communiste, ainsi que le PTB, qui considérait que c'était de la poudre aux yeux d'essence libérale.

Spécificités du logement bruxellois

Il ne saurait être question, dans le cadre de cet article, d'exposer dans toutes ses facettes le problème du logement à Bruxelles⁵. Certaines de ses spécificités par rapport à la situation en Flandre et en Wallonie méritent tout de même d'être soulignées.

Tout d'abord, la majorité de la population bruxelloise est locataire de son logement. La majorité des Belges en est traditionnellement propriétaire: vu le montant des pensions en Belgique, il est plus qu'utile de ne plus devoir payer de loyer à

l'arrivée à l'âge de la retraite, et de pouvoir vendre un bien avant d'entrer en maison de repos... La situation bruxelloise s'explique en partie par des questions de pauvreté, mais aussi par le fait que beaucoup de résident·es sont de passage. En dehors des expatrié·es plus ou moins lié·es aux institutions internationales, beaucoup de jeunes vivent en ville en attendant que leur situation professionnelle et familiale se stabilise, avant d'aller s'établir avec leur famille en dehors des limites de la région.

Deuxièmement, les prix à Bruxelles, même s'ils peuvent paraître modérés en comparaison d'autres métropoles, sont sensiblement plus élevés qu'en Flandre et en Wallonie, y compris dans les parties de ces régions qui constituent en fait la banlieue de Bruxelles. La part du logement dans le budget des ménages y est sensiblement plus élevée qu'ailleurs. Pour les familles les plus modestes, le montant du seul loyer dépasse souvent le montant retenu dans les enquêtes sur le «minimum vital» pour l'ensemble des frais liés au logement, y compris l'ameublement, l'eau, l'énergie, etc. Cela fait partie du paradoxe belge. Personne ne s'étonne que les employeurs prennent en charge, à des conditions fiscales avantageuses, l'intégralité des frais de trajet domicile-travail de leur personnel, y compris en payant une partie de la rémunération sous forme de voiture de société, mais toutes les tentatives pour offrir une compensation salariale au surcoût de la vie en ville ont buté sur des objections juridiques et, en définitive, sur le manque d'intérêt des acteurs.

Troisièmement, toutes les incantations sur la nécessité de construire du logement social achoppent sur un certain nombre de réalités, qui dépassent le simple réflexe NIMBY (évidemment présent par ailleurs). Une des raisons principales est que la région n'a pas de réserves foncières illimitées, si du moins on ne veut pas transformer les derniers espaces verts en barres de HLM à la française.

Une autre raison est que le financement des communautés et des régions, réglé par des lois fédérales, encourage les régions à attirer des habitants de la classe moyenne, qui paient des impôts sur le revenu. On parle beaucoup de transformer en logements des immeubles de bureaux délaissés par le télétravail. Mais d'une part, on n'a pas encore pris la mesure exacte de ce phénomène, notamment des quartiers qu'il concernera, et d'autre part il est loin d'être évident que ces espaces soient tous transformables en logements sociaux.

Quatrièmement, la nécessité d'étendre l'offre de logement coexiste avec la nécessité non moins grande d'améliorer la qualité de celui qui existe, notamment en ce qui concerne les performances énergétiques. De façon compréhensible, la déclaration

«La part du logement dans le budget des ménages bruxellois y est sensiblement plus élevée qu'ailleurs.»

gouvernementale est plus précise et ambitieuse sur ce chapitre que sur celui de la création de logements sociaux.

Tout ceci fait que le logement privé, éventuellement accompagné de mesures sociales comme les Agences immobilières sociales (AIS)⁶ ou les allocations logement, reste un élément essentiel du logement bruxellois.

Droit à un logement décent, l'affaire aussi des bailleurs

Le droit «à un logement décent» est affirmé par la Constitution belge comme un des droits économiques et sociaux que doivent garantir la loi, les décrets et les ordonnances aux fins d'assurer à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Le Code bruxellois du logement précise cette notion en disant⁷: «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 (sécurité, salubrité et équipement), abordable financièrement, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les

conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental».

La dernière phrase de ce texte exprime que les pouvoirs publics ont une responsabilité sans doute primordiale, mais néanmoins non exclusive, pour réaliser ce droit. Les bailleurs privés ont également des responsabilités. Leur responsabilité la plus évidente est de mettre en location des logements «conformes aux règles de qualité». Quand on dit que le logement doit être «abordable financièrement», on vise essentiellement la part qu'il prend dans le revenu du ménage. Comme on l'a dit, cet aspect du droit n'est en réalité pas assuré à Bruxelles. On ne peut évidemment pas exiger d'un bailleur privé qu'il adapte son prix en fonction des revenus du locataire.

Le raisonnement à la base de l'ordonnance est qu'il a à tout le moins la responsabilité de pratiquer un prix non abusif, c'est-à-dire non manifestement déséquilibré eu égard à la qualité du bien loué.

La notion de déséquilibre dans les contrats est une notion juridique bien connue, qui porte le nom de lésion. Bien que connue, cette notion n'est pas de droit commun: la lésion n'entraîne la nullité du contrat (on parle de «rescision») ou la révision du prix qu'à l'égard de certaines personnes (par exemple les mineurs d'âge) ou dans certains contrats (par exemple pour les ventes immobilières)⁸. Elle n'existe pas, traditionnellement, dans le contrat de bail.

Cela s'explique dans l'esprit du Code Napoléon, qui envisageait les contrats comme «moyen d'ac-

6. Les agences immobilières sociales prennent en location un bien qu'elles sous-louent à l'occupant final. Le loyer est fixé selon une grille inspirée du logement social. L'agence offre au bailleur une garantie de bonne exécution. Elle subit le risque de chômage locatif, de non-paiement par l'occupant, etc. Ce risque est couvert par la subvention publique.

7. Article 3. Le Code bruxellois du logement est contenu dans une ordonnance du 17 juillet 2003, plusieurs fois modifiée.

8. Le Code civil belge parle de la lésion (dans le sens indiqué) parmi les «vices du consentement». L'ordonnance suit aussi cette logique, en prévoyant que la révision ordonnée par le juge ne peut rétroagir que quatre mois. On aurait pu envisager aussi comme déséquilibre objectif du contrat, compromettant l'exercice par une des parties d'un droit social fondamental, ce qui aurait pu justifier la révision dans la seule limite d'un délai de prescription.

1. Ordonnance du 28 octobre 2021, moniteur 23.11.2021; principaux travaux parlementaires: Doc. Parl. Brux (2020-2021), A-330/1, (proposition + développements) (25.2.2021); Conseil d'État, avis 69.135/3 (7.6.2021); A-330/2, (rapport de la Commission) (8.7.2021); compte-rendu séance plénière 8.10.2021

2. Merci à Benoît Dassy, Thibaud de Menten, Daniel Fastenakel et Christine Steinbach pour leur précieuse relecture de cet article, dont je reste bien entendu seul responsable des insuffisances.

3. Avis d'initiative A-2018-040 concernant la grille indicative des loyers (17.5.2018), et A-2018-024, relatif à la Commission paritaire locative (15.3.2018)

4. DEFI, Ecolo, Groen, Open-VLD, PS, Vooruit (SPA)

5. TH. DE MENTEN, «Droit au logement abordable: avancées et perspectives» paru dans *Démocratie*, oct. 2019

La responsabilité la plus évidente des bailleurs est de mettre en location des logements «conformes aux règles».



© Équipes populaires de Bruxelles



© Équipes populaires de Bruxelles

quérir la propriété». Le contrat de bail, en somme, y est envisagé du point de vue du bailleur qui encaisse le loyer, et non du point de vue du droit au logement du locataire. Cette conception est dépassée par l'évolution générale du droit, notamment l'inscription du droit au logement dans la Constitution ou dans le Code bruxellois du logement. Quelques jugements de juges de paix l'avaient admis, mais il faut reconnaître qu'ils ne faisaient pas unanimement jurisprudence. Une chose est d'ailleurs de reconnaître que la logique de départ du Code civil est dépassée, autre chose est, sans signal clair du législateur, d'en tirer des conclusions opérationnelles.

Une grille indicative des loyers

Une des difficultés, qui explique que la lésion n'est pas normalement une raison de mettre en cause le contrat ou le prix, est tout simplement de définir l'abus, en l'absence de prix réglementés.

Dans le domaine du logement, non seulement les loyers ne sont pas réglementés, mais leur montant reflète en grande partie la subjectivité du marché immobilier. Le prix d'un bien n'est pas déterminé seulement par ses qualités intrinsèques (sa surface, son équipement, sa salubrité, sa luminosité, etc.), mais aussi par son environnement (rue calme, proximité d'espaces verts, d'écoles, de commerces, de lieux culturels) et, en dernière analyse, par les

préférences du « marché ». Il existe de nombreuses anecdotes pour illustrer l'adage des agents immobiliers, selon lesquels la valeur d'un bien dépend de trois facteurs : sa situation, sa situation et sa situation. Cet adage joue sans doute dans une moindre mesure dans le marché locatif, plus attentif à la qualité intrinsèque du bien, mais il existe des différences manifestes dans les niveaux de loyers selon le « standing » du quartier.

La solution imaginée par l'ordonnance part d'une « grille indicative des loyers », fixée par arrêté sur la base des prix médians constatés sur le marché bruxellois. Si le loyer dépasse de 20 % le prix ainsi fixé, il est présumé abusif, sauf le droit du propriétaire de justifier la différence par des éléments qui ne sont pas pris en considération par la grille. Si le loyer ne dépasse pas cette limite, il est présumé non abusif, sauf le droit du locataire de plaider qu'il est excessif en raison de défauts du bien.

On verra à l'usage si cette solution tient la route. Les auteurs de l'ordonnance reconnaissent que la limite de 20 % résulte d'un compromis politique, et non d'un critère scientifique. La « grille indicative », en cours de révision, offre un critère pour lutter contre les loyers abusifs eu égard à l'état du marché. Elle ne corrige pas le déséquilibre fondamental entre l'offre et la demande qui existe à Bruxelles.

« La « grille indicative » offre un critère pour lutter contre les loyers abusifs eu égard à l'état du marché. »

Il faudra vérifier si elle tient correctement compte des différences de niveaux de loyers, entre les quartiers les plus prisés et les quartiers les moins prisés. Sinon, elle donnera peut-être une valeur excessive, voire supérieure aux prix réellement pratiqués, aux logements de ces derniers quartiers. Or le problème des loyers abusifs se pose essentiellement dans le segment inférieur du marché locatif : cette notion apparaît aussi bien des travaux parlementaires que de l'avis du Conseil économique et social. En raison de leur précarité de revenu ou de séjour, voire d'une intention discriminatoire du bailleur, certains locataires sont amenés à payer des prix équivalents, voire plus élevés, que celui réclamé normalement pour des biens de qualité très supérieure. L'objectif du dispositif est de lutter contre cette forme d'exploitation, pas d'encourager la chicane sur l'ensemble du marché.

Une commission paritaire locative

La règle de fond permettant de contester un loyer abusif est dès lors accompagnée d'une institution, qui est la « commission paritaire locative » (CPL).

Cette commission, composée comme son nom l'indique paritairement de représentants des bailleurs et des locataires, sera appelée à jouer le rôle que jouent dans la procédure civile les experts. On l'ignore parfois, mais les experts dans une procédure civile ne sont pas des oracles qui délivrent leur sentence à partir de leur seule science. Une procédure d'expertise se déroule de façon contradictoire, et les parties, éventuellement assistées de leur propre conseiller technique, peuvent faire valoir leurs arguments, auxquels le rapport d'expertise doit répondre. Il est explicitement prévu que l'expert doit chercher la conciliation des parties.

La CPL pourra, comme un expert, être désignée par le juge de paix dans le cadre d'une procédure en révision du loyer. Son avis aura, dans la procédure, l'influence d'un rapport d'expert. Ce qui signifie qu'il ne liera pas le juge, mais que s'il a été rédigé dans les règles de l'art, il sera probablement suivi. La CPL pourra aussi être saisie par les parties dans le cadre d'une conciliation volontaire ; dans ce cas, le résultat de la procédure dépend de la volonté des parties, à la fois de s'entendre sur le principe d'une conciliation et de s'accorder sur le résultat.

L'apport de la CPL est double : d'une part, réunissant des représentants des bailleurs comme des locataires, elle ne pourra pas être suspectée de favoriser les uns ou les autres ; d'autre part, étant financée par la région, elle coûte moins cher aux parties qu'un expert ordinaire, dont les honoraires font partie des frais de justice, payés par la partie qui perd le procès, mais doivent être avancés par le demandeur à la procédure (ici, par définition, le locataire).

Les incertitudes qui restent

À l'heure d'écrire ces lignes, il faut reconnaître que le processus n'a pas encore fait ses preuves. Il faudra trouver des acteurs disposés à participer à la CPL, à la fois représentatifs des milieux concernés et suffisamment connaisseurs du marché locatif. Il faudra aussi que des associations se mobilisent pour accompagner les locataires dans une procédure qui, en attendant que se crée une jurisprudence, comprendra un important élément d'incertitude. C'est dans ce but que plusieurs personnes au sein du MOC bruxellois ont constitué l'ASBL « Loyers Négociés », dont on espère qu'elle sera rejointe par d'autres.

Il est fort possible que certains éléments du dispositif, comme la grille indicative ou le seuil de 20 %, devront être corrigés.

Il est quasi certain que les juges de paix – et la CPL – seront confrontés à toutes sortes de questions inédites, qu'il n'a jamais fallu se poser faute de mécanisme permettant de mettre en cause un prix contractuellement consenti. Par exemple, est-il légitime pour un bailleur d'intégrer dans le prix du loyer le risque de mauvais paiement, et d'intégrer dans ce risque des facteurs statistiques comme l'âge, le genre, l'origine ethnique, l'état matrimonial, les revenus, le statut de séjour ?

Inévitablement, le loyer reflétera la valeur immobilière du bien, le cas échéant le prix payé par le bailleur pour l'acquérir. Le « loyer excessif » équivaudra au final à un « rendement excessif » du capital : quel est le rendement « légitime » d'un bien immobilier ? Si le bailleur a payé lui-même un prix excessif pour acquérir le bien, peut-être sur les conseils d'agents immobiliers qui lui ont fait miroiter des montants excessifs de loyers, peut-il répercuter son erreur sur le locataire ?

Comme l'indiquent les travaux parlementaires, il est possible que la pratique de pays ou de villes étrangères puisse servir d'inspiration.

Mentionnons encore que le Code du logement permettait déjà à un bailleur de demander la révision (vers le haut) du loyer dans certaines circonstances, notamment s'il a accompli à ses frais des travaux qui améliorent la qualité du bien, au-delà des prescriptions minimales d'habitabilité, ou s'il se présente un « élément nouveau » ; la CPL pourra également intervenir dans le cadre de cette procédure.

Conclusion

L'ordonnance bruxelloise n'est qu'un élément du puzzle permettant de réaliser le droit de chacun à « un logement décent à un prix abordable ».

Il ne rend pas sans objet l'extension de l'offre de logement, ou le développement de mécanismes, comme les AIS ou les allocations loyer, qui compensent une partie du prix au profit des locataires les plus modestes. La lutte contre les loyers excessifs ou abusifs ne répondra pas au déséquilibre fondamental de l'offre et de la demande à Bruxelles. Le problème des loyers abusifs n'est pourtant pas anodin. Les travaux parlementaires reprennent une évaluation faite par le Conseil économique et social, qui estimait que le phénomène pouvait concerner 10 % des loyers, soit environ 30.000 logements. Il s'agit bien entendu d'une évaluation.

Malgré les incertitudes qui subsistent, on se félicitera donc du vote de cette ordonnance.

(*) Secrétaire régional bruxellois de la CSC

9. L'avis du Conseil d'État suggère que la réduction du loyer ne peut avoir pour effet que le propriétaire ne rentre plus dans ses frais.