

Encadrer les loyers : ça se passe près de chez nous !

Le transfert de la loi en matière de bail donne aux Régions la faculté d'encadrer les loyers du parc locatif privé. Il est temps car tandis que les prix grimpent, la Belgique reste à la traîne par rapport à ses voisins. Or faute de réguler, une série de politiques manquent leurs objectifs ou restent en rade, comme l'allocation-loyer.



© Equipes Populaires

Louer un logement revient actuellement en moyenne à 417 € en Wallonie. L'étude publiée en mars 2014 par le Centre d'études en habitat durable (CEHD) donne, pour le secteur locatif privé wallon, des précisions que nous résumons dans le tableau ci-dessous pour la Wallonie :

Loyers payés par les locataires au sein du secteur locatif privé wallon¹

Loyer mensuel	Pourcentage de locataires
300 € et moins	7,4%
301 à 500 €	39,3%
501 à 700 €	33,1%
Plus de 700 €	20,3%

Les loyers en hausse continue

Toujours en Wallonie, ce sont les personnes isolées avec un faible revenu qui sont les plus mal loties, toujours selon le CEHD : « *Le loyer mensuel moyen pour l'ensemble des locataires isolés augmente significativement avec les revenus annuels nets disponibles. Ainsi, un locataire disposant de revenus annuels entre 4.501 € et 11.500 € verse un loyer de 394,46 € alors qu'il verse 624,34 € s'il dispose de 20.501 à 30.000 € de revenus annuels (...). En d'autres termes, un loyer de 58,3% plus élevé avec des revenus qui sont pourtant trois fois plus élevés* ». A Bruxelles, qui compte une majorité de locataires, la

situation est cependant plus critique. Alors qu'elle est la Région la plus chère du pays, avec un loyer mensuel moyen de 695 €, le revenu net imposable moyen de ses habitants ne dépasse pas 1.050 €/mois. Et un Bruxellois sur trois n'a qu'un revenu de remplacement. Il ressort de l'enquête 2013 de l'Observatoire des loyers bruxellois que 94% du parc locatif est inaccessible pour les ménages qui gagnent moins de 22.041 € par an (revenu net imposable), sans que le loyer ne mange plus de 25% de leur budget ! Nicolas Bernard rappelle² aussi que les loyers connaissent une hausse continue, notamment sur ces quinze dernières années, et augmentent beaucoup plus vite que les revenus. Et ce pour les deux Régions observées. Il faut encore tenir compte que les hausses de loyer s'observent en particulier pour les petits logements de moindre qualité, et sans rapport avec cette dernière.

Pour des loyers « objectifs »

Il faut donc réglementer l'évolution des prix des loyers en fixant un cadre. Ce n'est pas le cas actuellement. Il s'agit en premier lieu de lutter contre les loyers lorsqu'ils sont abusifs. Mais il faut aussi que ce cadre régulateur stimule la rénovation, notamment énergétique, des logements et encourage une offre de construction de logements modestes mis en location. Enfin, l'encadrement des loyers doit soutenir les ménages à faibles revenus qui ne peuvent payer même un loyer correct, en permettant l'instauration d'une allocation-loyer, sans qu'elle n'entraîne une hausse supplémentaire des loyers. →

Le nombre de propriétaires recule

Malgré les politiques de soutien à la propriété, le taux de propriétaires est en stagnation (en Flandre) voire en recul. En Wallonie, il est passé de 69,2% en 2006-2007 à 65,8% en 2012 - 2013³. Si cette tendance se poursuit, voici un argument de plus pour que les pouvoirs publics se saisissent des enjeux liés au secteur locatif privé. Car la Wallonie et Bruxelles ont un parc de logements sociaux beaucoup trop étrié pour répondre aux besoins présents et à venir : à peine 7 à 8% du parc immobilier total. Certes il convient de l'étoffer mais cela prend du temps, et la Région-Capitale n'a pas un territoire très extensible !

→ Depuis leur première campagne sur cet enjeu en 2009, les EP plaident pour une régulation qui se base sur l'objectivation des loyers. Qu'est-ce que cela signifie ? Que l'on établit les loyers en donnant une valeur financière à une série d'éléments qui caractérisent le logement : sa surface habitable, le nombre de chambres, la présence de sanitaires, un garage, etc. Mais aussi son environnement : proche d'équipements collectifs, d'un espace vert... On peut ainsi établir des fourchettes de prix jugés raisonnables pour les différents types de logements (maisons unifamiliales, appartements...) et selon leur localisation.

Une première grille indicative en Région bruxelloise

A Bruxelles, sous la législature précédente, le gouvernement a pris l'initiative de faire établir une grille de loyers. C'est un premier pas. Cependant, la grille réalisée n'est pas à proprement parler une grille de référence, mais plutôt une grille indicative. Quelle est la différence ? C'est que l'on s'est contenté de reprendre les « valeurs du marché », les caractéristiques des logements dont on a observé qu'elles influencent les loyers. On n'a pas choisi d'orienter cette grille pour qu'elle reflète une intention politique particulière (et il n'était pas prévu de la rendre obligatoire). Par exemple, parmi les 21 éléments retenus, on trouve la présence d'un lave-vaisselle, qui permet d'ajouter 51,6 € au montant de base du loyer. Celle d'un vidéophone intervient pour 63,4 €. Par contre, le double vitrage à

toutes les fenêtres n'influence le prix qu'à hauteur de 19,6 €.

La grille n'a finalement pas été utilisée. Mais l'idée figure dans les programmes des nouvelles majorités bruxelloise et wallonne et les cartes sont à rebattre. On peut donc se poser les questions suivantes : telle quelle la grille existante contribuera-t-elle à encourager la construction de logements de confort modeste à prix raisonnable ? Aidera-t-elle à valoriser des travaux de rénovation, notamment pour diminuer la facture d'énergie du locataire ? Ce serait étonnant puisque l'isolation entre peu en compte dans la formation du prix indicatif selon cette grille. Le bailleur qui a investi n'y trouverait pas son compte. La présence d'un compteur individuel pour l'électricité n'est pas mentionnée. C'est pourtant indispensable pour instaurer une tarification progressive de l'électricité plus juste pour les petits consommateurs. Mais puisque cet outil a le mérite d'exister, la fédération bruxelloise des EP s'en est saisie pour le tester auprès de son public. L'objectif est triple : primo, comparer le loyer réel que paient les locataires au loyer indicatif que la grille recommande, et vérifier les loyers abusifs. Secundo, débattre des caractéristiques qui la compose, en vue de concevoir une grille plus normative. Tertio, populariser l'idée d'un encadrement des loyers.

La concertation, indispensable pour le logement aussi !

Etablir et rendre publiques des grilles de référence de loyers doit servir à mener des politiques de soutien au secteur locatif privé, on l'a vu, ainsi qu'à équilibrer la relation entre locataires et bailleurs en rendant un pouvoir de négociation aux premiers, et en permettant aux seconds de valoriser correctement leurs investissements réels (voir aussi article en page 17). Mais les grilles ne suffisent pas en soi. Il faut aussi qu'en cas de litige, le locataire ou le bailleur qui se sent lésé puisse se faire entendre. Bien sûr, il existe la Justice de Paix et c'est à la Justice de trancher. Mais pour une question aussi fondamentale que le logement et parce que bailleurs et locataires ont des intérêts fortement liés, il y a tout intérêt à ce qu'existe un organe de concertation paritaire auquel chaque partie puisse s'adresser, capable d'instruire les questions, de mener des missions de médiation, d'arbitrage et d'évaluation des critères. Ce sont les commissions paritaires locatives, qui ont existé en Belgique sous forme d'expérience-pilote⁴, avec des résultats positifs et qui existe aussi dans des pays voisins.

La Belgique a un sacré retard !

Il faut bien le dire, la Belgique est fort à la traîne en matière d'encadrement des loyers. En France, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Autriche, même au Luxembourg, cela existe. Et ce par diverses mesures,

Des barèmes obligatoires pour garantir des logements décents

Au sein de la plateforme « Logement pour tous », la fédération bruxelloise a contribué activement aux revendications et aux débats publics préparés à l'approche des élections, puis en vue de la formation du gouvernement bruxellois, l'an dernier. Dans ce cadre, elle a insisté pour que soit élaborée dans le Code du logement **une définition du logement décent**. Quel est le confort minimal dont chacun doit pouvoir disposer et que les pouvoirs publics doivent garantir ? C'est ce qu'il faut définir. A cette norme de qualité doivent correspondre des valeurs maximales ou **barèmes**, établis suivant une série de caractéristiques : la taille du logement, le nombre de chambres, le type d'immeuble, la vétusté, la qualité des sanitaires, la performance énergétique, la qualité des espaces extérieurs et sa situation géographique. Si des éléments de confort minimal manquent (ex. un compteur électrique individuel), le loyer devra être inférieur aux valeurs de référence. Si le logement possède des éléments de confort supplémentaire, le loyer pourra être plus élevé. Mais pour soutenir le développement d'une offre suffisante de logements décents, il faut que ces mêmes barèmes définissent aussi **des taux de fiscalité immobilière** adaptés : un logement de luxe sera donc taxé davantage qu'un logement modeste.



qui peuvent être combinées : un système axé sur les caractéristiques intrinsèques du logement, permettant de réviser le loyer demandé ; la fixation d'un loyer maximal ; l'instauration de commissions paritaires locatives ; la comparaison entre loyers d'un quartier ; la liaison entre la qualité du logement loué et le loyer demandé... Aux Pays-Bas, l'ensemble de ces mesures sont articulées. L'Allemagne en combine quatre.

La Suède, pour sa part, a instauré un système simple et strict : un loyer du parc privé ne peut pas dépasser de plus de 5% les loyers du secteur locatif public municipal. « *Le loyer est négocié entre les bailleurs et les locataires, sur base de la valeur d'utilisation des logements du secteur public. Les compagnies municipales de logement, les propriétaires-bailleurs et les locataires sont organisés au sein d'associations qui les représentent dans ces négociations* ». Le système suédois s'appuie sur un parc public important. S'appuyait devrait-on dire. Car la privatisation en cours de ces logements, couplée aux accusations de concurrence déloyale visant les subventions accordées au secteur public, ont décidé la Commission européenne à mettre en cause le système. Ce qui s'appelle jeter le bébé avec l'eau du bain !

Une définition des loyers abusifs

Il existe aussi un Etat qui, dans sa Constitution, s'est doté du droit de limiter la liberté contractuelle des parties afin de lutter contre les loyers « abusifs ». Et ce n'est pas un Etat communiste puisqu'il s'agit de la Suisse ! L'art. 109 al.1 de sa Constitution stipule en effet que « *La Confédération légifère afin d'éviter les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs...* ». Sont qualifiés d'abusifs les loyers qui « *permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.* »⁵. Trois cas de figure sont admis. Le loyer peut être contesté comme abusif a) si « *le locataire a été contraint de conclure le bail par nécessité personnelle ou familiale* » ; b) si il y a été contraint « *en raison de la situation sur le marché local du logement et des locaux commerciaux* » ; et c) si « *le bailleur a sensiblement augmenté le loyer pour la même chose par rapport au précédent loyer* ». Le preneur dispose de trente jours après signature pour s'adresser à une Commission de conciliation s'il

veut contester. A retenir, signer le bail d'abord et contester ensuite n'est pas considéré comme contradictoire : « *Cela s'explique avant tout par le contexte social et les difficultés liées à la conclusion d'un contrat de bail, notamment en cas de pénurie* »⁶.

La Suisse reconnaît donc nécessaire de limiter la liberté contractuelle parce que le logement n'est pas un bien comme un autre. La situation sociale du preneur, le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, la tentation de monter le loyer au prochain bail sans qu'il y ait eu augmentation du niveau de confort, tout cela justifie que la fixation du loyer ne peut dépendre de la seule loi de l'offre et de la demande. Le législateur a choisi d'articuler le calcul du loyer sur le **rendement raisonnable** auquel le bailleur peut prétendre eu égard à son investissement. Et en distinguant le capital en propre d'un prêt hypothécaire. En d'autres termes, pour savoir si le loyer est raisonnable, on examine le bénéfice net que retire le bailleur une fois qu'on a déduit les charges pour entretien ainsi que les intérêts sur emprunt s'il y a lieu. Et, bien sûr, en Suisse, lorsqu'il y a changement de bail, on connaît le montant du loyer précédent ! Alors qu'en Belgique, cette information fait partie du secret des dieux, ce qui empêche d'appliquer la (quasi) seule forme de régulation que nous ayons, à savoir l'interdiction d'augmenter le loyer durant neuf ans lorsque le bailleur met fin à un bail de courte durée. A l'heure où les Régions deviennent compétentes, il est grand temps de profiter du bon sens que l'on peut retirer de législations voisines.

Christine Steinbach

1 Centre d'études en habitat durable, « Les loyers en Wallonie. Une étude à partir de l'enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013 ». Cahier d'études et de recherches 2014-01, mars 2014.
 2 Nicolas Bernard, « Encadrement des loyers (grille de « référence » et taxation des loyers réels) : développements récents », Les Echos du logement, numéro spécial, mai 2014, SPW Wallonie.
 3 Centre d'études en habitat durable, « Enquête sur la qualité de l'habitat - Evolution des indices de salubrité et de qualité entre 2006 et 2012 », Cahier d'études et de recherches 2014-02, avril 2014. Les auteurs commentent cette donnée en précisant que les hypothèses avancées pour expliquer cette baisse (dont l'accès plus difficile pour les jeunes) sont encore à creuser.
 4 Les commissions paritaires locatives pilotes de Bruxelles, Gand et Charleroi ont fait l'objet d'une observation et d'une évaluation dont les résultats ont été publiés : Nicolas Bernard, Thomas Dawance, Luc Goossens, « Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience-pilote fondatrice », Editeur : Bruylant, juin 2010.
 Voir aussi « Vers un encadrement des loyers », Actes du colloque des Equipes Populaires du 9 décembre 2010
 5 Article 269 du Code des Obligations
 6 Pascal Pichonnaz, « L'abus de droit dans le contrat de bail à loyer » in François Bohnet/ Blaise Carron (édit.), 18^e Séminaire sur le droit du bail - Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Bâle 2014, p. 143-174.