

Vers un code régional de l'habitation ?

Depuis le 1^{er} juillet 2014, les Régions sont devenues compétentes pour ce qui regarde le bail de résidence principale. L'air de rien, cela concerne un Wallon sur trois et un Bruxellois sur deux ! Assurer une cohérence dans cette matière qui se complexifie est un sacré défi. Mais ce transfert peut être une chance si les Régions s'en saisissent pour mieux soutenir et réguler le secteur locatif privé, parent pauvre des politiques du logement.

La Belgique, nation complexe, n'a jamais eu peur de concevoir des lois. Quitte à les superposer en une gigantesque lasagne au fur et à mesure de l'histoire. La législation sur les loyers n'échappe pas à cette culture. Si par hasard on vous demande ce qui est transféré exactement aux Régions depuis le 1^{er} juillet dernier, ne répondez pas trop vite « la loi sur les loyers ». Ne dites pas non plus « le logement ». Car cette matière est passée dans les compétences régionales dès 1980, mais sans la législation sur les contrats de location des logements privés. Jusqu'à maintenant.

Le bail de résidence principale entre les mains des Régions

La première référence en ce qui concerne la location, c'est le Code civil, au niveau fédéral. Il détermine notamment le régime du droit commun à propos de tout ce qui peut être loué (travail, bâtiments, véhicules...) et plus spécifiquement du bail. On conclut un bail quand on loue par exemple une ferme, un magasin, un garage, un gîte de vacances... Ou encore un logement que le preneur (locataire) occupera la plupart du temps : c'est le bail de résidence principale. Étonnamment, ce dernier a fait l'objet pendant des décennies de lois temporaires. On en édictait toujours plus, mais elles étaient sujettes à incertitudes.

C'est en 1991 seulement que le législateur a consolidé les choses en introduisant une section



dans le Code civil portant sur les « **règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur** ». Une série de principes fondamentaux y sont exposés à propos, par exemple, de l'état du bien loué, des durées du bail, de la sous-location, de l'indexation du loyer, etc.¹ Et c'est uniquement cette partie-là qui est transférée aux Régions.² Cependant, l'ensemble du droit commun du bail, et plus généralement des contrats, demeure une compétence fédérale. Car c'est le Code civil qui détermine ce qu'est la propriété et quelle est la nature d'un contrat. Il y a donc là potentiellement de belles occasions de conflits de compétences entre les niveaux de pouvoir.

La loi spéciale du 6 janvier 2014 qui organise la régionalisation ne fournit pas d'inventaire des règles transférées. Elle indique simplement que, dans les compétences dévolues aux Régions entrent désormais « **les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation** »³. On pourrait regretter que la loi ne détaille rien (voir encadré page 4), ce qui aurait le mérite de la clarté. Mais il vaut peut-être

⇒ mieux s'en féliciter, si l'on en croit Nicolas Bernard, professeur de droit et spécialiste du logement⁴. Car une liste a un caractère limitatif : pour peu qu'on ait oublié quelque chose ou qu'une nouvelle problématique apparaisse (comme de nouvelles formes d'habitat), cela restera dans les mains du fédéral, ce qui n'aidera pas à la cohérence espérée.

La loi sur ce transfert de compétences est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Mais en attendant un décret wallon / une ordonnance bruxelloise, la loi fédérale du 20 février 1991 et le droit commun restent d'application. Ce transfert, les acteurs du secteur n'en étaient pas demandeurs. Cela n'empêche pas de s'en saisir pour apporter des améliorations à la législation et, mieux encore, d'en profiter pour repenser les politiques régionales concernant le secteur locatif privé. Dans cette perspective, un colloque a été organisé en février dernier par le Conseil supérieur de Wallonie. On s'inspirera en grande partie des apports de différents intervenants pour mettre en évidence certains enjeux de cette régionalisation, compte tenu aussi des revendications portées par les Equipes Populaires.

Harmoniser les régimes juridiques

La situation que l'on a connue jusqu'ici est plutôt confuse, avec les Régions compétentes pour le logement, mais sans la location, du ressort du niveau fédéral. Lorsqu'il est question de logement

mis en location, les deux niveaux de pouvoir peuvent difficilement éviter l'enchevêtrement. Précisons que l'on parle de location dans le secteur privé. Car le bail pour le logement social, lui, est régionalisé depuis longtemps. Si l'on veut tirer profit du transfert de législation sur le bail d'habitation, la première chose à faire (et non la plus facile !) sera donc d'harmoniser le plus possible les régimes juridiques. « *Le législateur envisage trop souvent ses textes sous un seul angle, alors que toute règle a des effets en étoile* » observe l'avocat Bernard Louveaux⁵.

Ce problème s'illustre tout particulièrement en ce qui concerne la qualité de l'habitation (voir encadré ci-contre). Le législateur fédéral avait pourtant veillé à intégrer cette réalité en précisant qu'un bien loué doit répondre aux exigences légales fédérales (arrêté 1997) « *sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences* ». Mais cela a concrètement pour résultat que le logement mis en location doit obéir à un double ensemble de règles qui ne sont pas systématiquement cohérentes... et que le juge appelé à trancher doit se dépatouiller avec ces deux ensembles.

Dans ce domaine, Nicolas Bernard plaide pour une option intéressante. Il s'agirait de s'aligner sur les **normes régionales** (plus exigeantes) en matière de **salubrité** ; mais en conservant **une disposition de la loi fédérale** (1991) qui intéresse le locataire d'un logement insalubre : c'est que celui-ci peut choisir soit d'exiger des travaux de la part du bailleur, soit d'annuler le contrat avec indemnités. On sait en effet que mettre fin au bail n'est pas forcément la solution. Il faut trouver un autre logement ! De plus, la loi parle en fait de « résolution » du contrat, ce qui signifie non seulement qu'on y met fin mais qu'on l'annule : c'est comme s'il n'avait jamais existé. Le juge peut alors demander à la fois au bailleur de rembourser les loyers versés et au locataire de verser une indemnité au bailleur pour occupation du lieu. Le locataire aura donc souvent plus à gagner en obtenant l'exécution de travaux.

Plus largement, indique Bernard Louveaux⁶, unifier les législations pourrait amener à produire un véritable « Code de l'habitation », comme en France, intégrant l'essentiel des lois qui touchent au logement, y compris dans ses liens avec les règles d'urbanisme ou de performance énergétique.

Améliorer des dispositifs

Unifier les législations est un enjeu important, mais pas le seul. Une série de dispositifs existants gagneraient à être évalués et revus. Relevons-en

Une version antérieure plus explicite

Si la loi spéciale finalement votée ne donne aucune précision sur ce que recouvrent les règles transférées, il existe une proposition de loi antérieure (5 mars 2008) qui les détaillait explicitement (au risque, on l'a dit, de se montrer limitative).

Ce listing, non retenu, a cependant le mérite de nous livrer un éclairage plus concret sur ce que les Régions peuvent interpréter comme étant désormais de leur ressort. Ce sont autant de règles sur lesquelles elles peuvent apporter des améliorations, ou même ouvrir un chantier de régulation.

Parmi ces règles, relevons :

- le caractère écrit ou verbal du contrat de bail, la forme de celui-ci et sa durée ;
- la cession du bail et de la sous-location ;
- les droits et obligations tant du preneur que du bailleur ;
- l'état du bien loué ;
- la garantie locative ;
- la façon de déterminer les frais et charges imposés au locataire ;
- la façon de déterminer le loyer ;
- l'adaptation du loyer au coût de la vie (c'est-à-dire l'index) ;
- ...

Les compétences liées à la lutte contre l'insalubrité sont un bon exemple d'éclatement entre différents niveaux de pouvoir.

Selon la loi fédérale sur les loyers (Art. 2), tout logement mis en location doit satisfaire à des conditions minimales de « *sécurité, de salubrité et d'habitabilité* ». Si ce n'est pas le cas, le locataire s'adressera au Juge de paix, seul compétent pour tout ce qui concerne le « *louage d'immeubles* »⁷. Le locataire lésé peut choisir de demander soit la résolution (annulation) du contrat soit la réalisation des travaux nécessaires (Code civil Art. 3 - loi de 1991).

Au niveau régional, les Codes du logement définissent des normes plus précises (et aussi les règlements d'urbanisme).

- A Bruxelles⁸, c'est l'Administration régionale qui procède au constat et met le bailleur en demeure de se conformer aux exigences régionales.

- En Wallonie, l'administration régionale ou des agents de communes agréés mènent les enquêtes et transmettent leurs rapports. Les bourgmestres sont habilités à ordonner des travaux ou prononcer l'interdiction d'occupation du logement insalubre (« *arrêté d'inhabitabilité* »).

Attention, le règlement de police pour ce faire n'est pas le même que celui qui organise la responsabilité de la commune en matière de sécurité et d'hygiène publique (par exemple si l'état de l'habitation menace les passants).

Entre les niveaux de pouvoir, le statut des normes diffère : les normes régionales ont un caractère de **droit public**⁹ alors que la loi sur le contrat de bail vise à protéger des **intérêts privés**. Les conséquences ne sont pas les mêmes non plus. En référence aux normes fédérales, le Juge de paix se « *contente* » d'annuler le contrat de



© Equipes Populaires

bail ou d'imposer des travaux. Les législations régionales, elles, sont plus répressives : « *les manquements constituent de véritables infractions, punies sur le plan administratif (amende) ou même pénal (amende, emprisonnement)* », note Nicolas Bernard.

La jurisprudence en la matière illustre les interférences entre ces niveaux. Un Juge de paix a par exemple estimé que l'arrêté d'inhabitabilité décrété par un bourgmestre ne concernait que les rapports entre l'autorité publique et le bailleur. Restait à arbitrer la relation entre bailleur et locataire : « *... le preneur avait été informé de la prise imminente d'un arrêté d'inhabitabilité et avait quitté les lieux ; le bailleur avait pour sa part procédé immédiatement aux travaux. Eu égard à ces faits, le juge alloua au bailleur une indemnité de rupture d'un mois de loyer* »¹⁰.

Autre exemple d'incohérence : les Régions n'ont pas suivi les délais existant dans le Code civil. Ainsi l'« *attestation de conformité* » bruxelloise et le « *permis de location* » wallon, obligatoires pour la mise en location de logements de moins de 28m², sont valables respectivement 5 ans à Bruxelles, et 6 ans en Wallonie¹¹. Tandis que le contrat de bail (fédéral) vaut soit durant 3 ans ou moins, soit durant 9 ans ou plus.

deux qui nous intéressent tout particulièrement : ***l'affichage des loyers et le lissage du bail.***

Depuis 2007, le montant du loyer et des charges communes doit être affiché pour tout logement mis en location (quel que soit le support d'information). Cette information est précieuse pour le locataire parce qu'elle lui évite des démarches inutiles et parce qu'elle limite la possibilité de calculer le loyer « *à la tête du client* ». Les Equipes Populaires ont mené diverses actions de sensibilisation et d'interpellation, Bruxelles en tête, pour faire respecter cette loi. On s'est vite rendu compte que son application est variable, tout comme la volonté des communes d'intégrer dans leur règlement de police la sanction que permet (mais n'impose pas) la loi fédérale, elle-même frileuse à ce sujet. C'est aux Régions qu'il revient maintenant d'évaluer et de tirer des conclusions pour la rendre plus effective.

Toujours dans le but de mieux protéger le locataire, la loi interdit au bailleur qui met fin à un bail de courte durée d'augmenter ses tarifs durant les 9 années suivantes (hors l'indexation bien sûr). On appelle ce mécanisme le « *lissage* » du bail. Mais pour qu'il fonctionne, il faut que le nouveau locataire puisse s'informer du montant du loyer initial.

Soit auprès du locataire précédent (l'occasion est rare !) soit parce que ce montant est publié. Or ce n'est pas le cas. L'obligation d'enregistrement des baux (depuis 2007) n'a en effet pas eu la suite prévue, à savoir la tenue d'un cadastre public, par manque de volonté politique. Là aussi, les Régions ont désormais un potentiel d'intervention.

Un troisième dispositif qui nous intéresse certainement est celui de la garantie locative bancaire, qui fait l'objet d'un développement dans un article suivant de ce dossier (voir en page 14). Rappelons simplement ici que, depuis 2007, les banques doivent verser elles-mêmes au bailleur la garantie que le locataire remboursera, en trois ans maximum. Et qu'elles usent de tous les subterfuges pour éviter de s'y soumettre. L'instauration d'un fonds de garantie régionale pourrait être une meilleure réponse au problème.

Répondre à des évolutions de société

Enfin, améliorer les législations existantes n'est qu'une partie de la dynamique politique (au sens de l'organisation de la Cité, du Vivre ensemble). Il faut aussi ouvrir des chantiers répondant à l'évolution des modes de vie, des nouvelles questions et ➔

→ ... des questions anciennes demeurées sans réponse.

Pour des raisons qui peuvent être environnementales, sociales, culturelles ou encore économiques, de **nouvelles formes d'habitat** voient le jour. Elles touchent aussi bien à la nature de la construction (ce n'est plus uniquement de la brique ou du béton) qu'aux modes de co-habitation : à la formule familiale traditionnelle s'ajoutent celles de l'habitat partagé, solidaire, habitat kangourou, etc. Choisi comme mode de vie préférentiel ou pour alléger le coût de la vie, ces nouvelles formes ne sont guère prises en compte dans les lois, qu'elles définissent l'habitat ou les conditions d'octroi de revenus de remplacement. Il est temps de s'y atteler.

Un autre chantier d'envergure qui doit être ouvert est celui d'une **régulation du secteur locatif privé**, attendue de longue date. Les Régions ont désormais la compétence pour établir des grilles de loyers de référence et relancer l'expérience des commissions paritaires locatives (CPL). En l'absence d'une telle régulation, c'est non seulement l'accès au logement à un prix raisonnable pour tous qui est compromis, mais aussi la capacité à concrétiser l'amélioration des performances énergétiques des logements privés, en particulier là où les besoins sont les plus pressants. Un tel chantier mérite bien que l'on y revienne plus en profondeur, ce que nous faisons dans un autre article (voir en page 7).

La concertation des acteurs, clé de la méthode

Mais soulever la question des commissions paritaires locatives permet aussi d'insister, à la suite de Nicolas Bernard, sur un point de méthode indispensable au législateur qui veut faire passer des réformes : celui de la concertation avec l'ensemble des acteurs. Sans être angéliques, il convient de garder en tête que bailleurs et locataires ont des intérêts certes divergents mais tout aussi liés. L'expérience pilote des CPL qui eut lieu à Gand, Charleroi et Bruxelles a montré que le débat est

possible et produit des résultats. Profitons-en encore pour rappeler qu'une des missions confiées à ces commissions pilotes concernait l'établissement de balises pour élaborer un **bail type**. On le sait, il existe une foule de documents types informels, aux dispositions variables, et qui n'intègrent pas forcément toutes les règles incontournables qu'il faudrait y trouver. Voici encore une tâche que les Régions pourraient utilement reprendre.

L'un dans l'autre, le transfert de la loi sur le bail d'habitation promet de ne pas être une sinécure. Mais il y a là un potentiel pour donner un nouveau souffle à la politique du logement, côté secteur locatif. Des dispositifs en attente, voire en latence depuis des années peuvent être remis sur le métier (comme la garantie locative) ou mis en chantier (comme l'encadrement des loyers). Et ceci est réjouissant.

Christine Steinbach



1 La loi sur les loyers, Service public fédéral Justice, 11ème édition, janvier 2010.

2 Pour être tout à fait précis, c'est l'article 3 de la section 2 (règles particulières aux baux de résidence principale) du chapitre 2 (du louage des choses), du titre VIII (des contrats de louage) du livre III du Code civil. Ajoutons que sont aussi confiées aux Régions les règles spécifiques concernant le bail pour les fermes et cheptels et le bail commercial.

3 Art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014.

4 Nicolas Bernard, *Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'Etat : tirer le meilleur profit de la régionalisation*, texte d'analyse, mars 2014. Non publié. Disponible sur demande.

5 Bernard Louveaux, « Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail », *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, sous la direction de Nicolas Bernard, éditions Larcier, février 2014.

6 Bernard Louveaux, op. cit., p.16.

7 Cf. Code judiciaire, Art. 591, 1°.

8 Lire aussi Marie Didier, « Pour essayer d'y voir plus clair dans les différentes

règles en matière d'insalubrité », *Lutte contre l'insalubrité, l'origine du Code bruxellois du Logement*, Article 23 n°42, janvier-février 2011, Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH).

9 Un arrêté du 10 mai 2012 de la Cour de Cassation a établi que les normes de qualité de l'habitat contenues dans les codes régionaux du logement revêtent un caractère d'ordre public. Ce qui signifie qu'elles touchent aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité (intérêt général) ; ou qu'elles reflètent dans le droit privé un ordre économique et moral. Autrement dit, la sécurité, la salubrité et l'habitabilité d'un logement loué assurent le respect de la dignité humaine, qui est une question d'intérêt général.

10 Cité par Luc Tholomé et Charles-Edouard de Frésart, « Les effets sur le contrat de bail de l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité ou de l'absence de permis de location », *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, op. cit.

11 Cette obligation vaut aussi en Wallonie pour les logements collectifs ; à Bruxelles pour les meublés.