

# POINTS DE REPÈRES

N° 47 - Décembre 2016 - 12 €



## RENÉGOCIER LES LOYERS ABUSIFS

Références pour donner  
une portée pratique  
à l'encadrement des loyers

Thibaud De Menten

# Remerciements

À Benjaddi et Jean-Paul...

Ils ne sont plus parmi nous pour savourer les avancées que leur fidélité et la force de leur engagement militant ont contribué à rendre possibles.

Nous tenons également à saluer la participation militante de nombreux citoyens bruxellois, sans qui cette investigation n'aurait pas été possible :

Abider, Sami, Jackie, Teresa, Amina, Marie-Rose, Mustapha, Rachedi, Béatrice, Vincenzo, Samir, Abderhamane, Monique, Tatiana, Samia, Lazarros, Benoît, Ghislain, Willy, José, Michele, Christine, Krystina, Marc, Aicha, Dursum, Salouah, Martin, Daniel, Pietro, Véronique, Sibylle, Isabelle, Nicolas, Donatienne, Xavier, Valentine, Marie, Alexis, Isabelle, Johan, Nadia, Philippe, Ahmadou, Karolina, Pana, Mahmoud, Driss, Benoît, Juan, Sarah, Ilham, Jeanette, Fabien, Amel, Georges, André, Jean-Luc, Jeanne, Jean, François, Charles, Asmaa, Hassan, Jean-Marc, Mohamed, Youssef, Suleyman. José, Jamel, Thierry, Werner, Anne-Sophie, Madeleine, Guerric, Mathieu, Maria, Carine, Philippe, Myriam, Mariam, Laurent, Wafa, Fouad, Fred, Samuel, Pierre, Yannick, Dominique, Karine, Marco, Isabelle, Neil, Henry, Patrice, Claire, Claude, Alain, Nicolas...

Editeur responsable : Christine Steinbach, rue du Lombard, 8 - 5000 Namur  
Achevé d'imprimer en décembre 2016 - Dépôt légal D/2016/5622/4



# Sommaire

## Introduction

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1<sup>e</sup> partie : Quand la double pénurie de logements engendre des abus</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1. Bruxelles, ses habitants et leurs revenus                                        |           |
| 1.2. Bruxelles, ses logements et leurs prix                                           |           |
| 1.3. Quand la pénurie engendre des abus                                               |           |
| <b>2<sup>e</sup> partie : Histoire sociopolitique de l'encadrement des loyers</b>     | <b>18</b> |
| 2.1. Introduction : du logement public à la régulation du marché                      |           |
| 2.2. La première grille de loyer bruxelloise                                          |           |
| 2.3. Les premières expériences des commissions paritaires locatives                   |           |
| 2.4. La résolution adoptée par le parlement bruxellois en 2007                        |           |
| 2.5. Une réduction fiscale pour inciter au respect des loyers de référence ?          |           |
| 2.6. L'allocation « loyer encadré » du gouvernement Vervoort                          |           |
| 2.7. Les effets néfastes du glissement de la fiscalité régionale                      |           |
| 2.8. L'accord de majorité laisse ouverte la réforme de la loi sur le bail             |           |
| 2.9. La Charte « pour des loyers raisonnables dans ma commune »                       |           |
| 2.10. Entrer en grève contre son loyer abusif, de la théorie à la pratique            |           |
| <b>3<sup>e</sup> partie : La grille indicative des loyers de référence</b>            | <b>47</b> |
| 3.1. La grille du gouvernement « Charles Picqué »                                     |           |
| 3.2. Les grilles wallonnes                                                            |           |
| 3.3. La grille indicative utilisée en Flandre                                         |           |
| 3.4. La grille utilisée à Bruxelles pour les « AIS » et les allocations loyers        |           |
| 3.5. Les critères des bailleurs publics et parapublics                                |           |
| 3.6. La méthode dite « hédonique » et ses limites                                     |           |
| 3.7. La méthode et les critères de la grille « Frémault »                             |           |
| 3.8. Comparaisons entre les grilles « Picqué » et « Frémault »                        |           |
| 3.9. Pour quels logements la grille « Frémault » donne-t-elle une indication fiable ? |           |
| 3.10. Comment utiliser la grille Frémault dans les négociations sur les loyers ?      |           |
| 3.11. Définir le confort standard associé aux valeurs indicatives                     |           |
| 3.12. Sortir le prix des éléments de confort des valeurs de la grille indicative      |           |
| <b>4<sup>e</sup> partie : Qu'est-ce qu'un logement modeste ?</b>                      | <b>71</b> |
| 4.1. Les normes de salubrité                                                          |           |
| 4.2. Les 5 catégories de confort de l'Observatoire des loyers                         |           |
| 4.3. Les demandes des travaux des locataires                                          |           |
| 4.4. Les normes en vigueur dans le secteur social                                     |           |
| 4.5. Les défauts de qualité et leur portée                                            |           |
| <b>5<sup>e</sup> partie : Nos propositions concrètes</b>                              | <b>80</b> |
| 5.1. Pour une grille adaptée à des négociations équilibrées                           |           |
| 5.2. Une instance d'expertise pour renégocier les loyers abusifs                      |           |
| 5.3. Modifier la législation sur les baux à loyer                                     |           |





# Introduction

## « C'est à prendre ou à laisser »

Telle est, de plus en plus souvent, la réponse apportée par les propriétaires aux candidats locataires qui cherchent, parfois désespérément, un logement plus ou moins décent. La semaine dernière, Abider se trouve dans une file de 20 candidats locataires pour un modeste studio près de la gare de Schaerbeek. « Les gens sont fous », nous confie-t-il. Fiches de paie à la main, certains pleurent, supplient le propriétaire de retenir leur candidature. « Moi, j'ai simplement dit au proprio que s'il était intéressé par mon « sérieux », il pouvait me contacter ». Hier, c'est à Aalst, qu'Abider a obtenu une visite d'un logement, demain, c'est à Charleroi qu'il rencontrera un propriétaire. Quand on vit avec une allocation de chômage, c'est en effet de plus en plus difficile de trouver à se loger dans « Bruxelles-Capitale ».

Résultat, Samir paie « 600 euros pour ça » : un studio de 18 m<sup>2</sup>, mal agencé, avec un simple bac de douche et une chaufferette électrique comme moyen de chauffage, tout près des abattoirs d'Anderlecht. Marie, elle, a un logement correct, au bord du canal, du côté de Laeken : un appartement « une chambre » de 30 m<sup>2</sup>, avec une petite salle de douche, un petit balcon, cuisine, salon. Mais elle paie 680 euros, plus 20 euros de forfait pour ses consommations d'eau. Ses provisions pour le chauffage et l'électricité, qu'elle paie à Lampiris, sont de 50 euros par mois. Elle vit seule et dispose du revenu d'intégration sociale, soit 867 euros. Bref, il ne lui reste que 100 euros par mois pour vivre. Impossible de mener une vie conforme à la dignité humaine. Mais le CPAS refuse de lui octroyer une aide sociale complémentaire, pour intervenir dans le paiement de son loyer. Le CPAS l'invite à trouver un logement moins cher. Elle participe donc à une « table logement ». Voici deux ans qu'elle cherche, qu'elle visite, qu'elle reste sur le carreau.

## « 600 euros pour ça » ?

Mais, qu'est-ce qui permet à un propriétaire de réclamer « 600 euros pour ça » ? N'a-t-on pas oublié que le droit au logement oblige les propriétaires à proposer un loyer adapté aux qualités du logement loué ? Ne faudrait-il pas que les prochaines législations sur les baux à loyer le rappellent à chacun ? Oui, mais c'est quoi un loyer raisonnable ? Il nous faut une grille indicative, qui fournissent des loyers de référence. Pas une grille obligatoire, car il est difficile, sinon impossible d'appliquer une grille de façon mécanique, à tous les logements. Dans le bâti bruxellois, les logements présentent tant de configurations et de caractéristiques singulières qu'il est difficilement concevable de toutes les entrer dans des barèmes. Et que faire quand le loyer est abusif, c'est à dire manifestement disproportionné aux qualités du logement ? Il nous

faut une « commission paritaire locative », un lieu où des experts proposés par le banc syndical et par le banc des propriétaires puissent collégialement remettre avis sur le montant du loyer adapté aux caractéristiques du logement.

Après avoir ramené les loyers abusifs à des proportions plus raisonnables, une politique d'allocation loyer pourra se déployer, pour pallier à l'insuffisance des revenus de très nombreux Bruxellois, dans l'attente de logements sociaux en nombre suffisant. Qu'on ne se méprenne pas. C'est d'abord en construisant de nouveaux logements qu'une solution structurelle sera apportée à la crise du logement. Aujourd'hui, il y a pénurie. Elle engendre des abus. S'il faut lutter contre ces abus, il faut aussi et surtout répondre aux évolutions démographiques, augmenter le nombre de logements disponibles. Élargir le parc public de logements sociaux. La production privée ne peut plus restée centrée sur le « haut de gamme ». Elle doit également fournir des logements modestes. Des dizaines de milliers de Bruxelloises, de Bruxellois rêvent d'un logement décent. Mais les règles d'urbanisme interdisent de construire des appartements « une chambre » de moins de 50 mètres carrés. Cette exigence est-elle encore pertinente ? N'est-ce pas là une manière de ne faire place qu'à celles et ceux qui disposent de revenus confortables ?

Ce dossier fait la synthèse des recherches que les Equipes Populaires ont menées ces trois dernières années, sur base des rencontres et des réunions de travail des « Commission 23 », que nous avons rassemblées dans plusieurs communes. Le choix de leur nom évoque l'article de la Constitution qui consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Tel est notre horizon d'action. C'est avec ce matériel que nous alimentons la plate-forme logement, rassemblant associations et syndicats, des propositions législatives pour baliser le droit de renégocier son loyer abusif, que nous participons aux débats du Conseil économique et social préalables aux avis qu'il a pu remettre à propos des projets d'ordonnance sur les baux à loyer...

Les parlementaires voteront-ils les amendements proposés par la plate-forme logement qui définissent les conditions dans lesquelles un loyer abusif pourra être renégocié à la baisse ?  
Réponse en 2017.

Mais, sur le terrain, nous ne restons pas les bras croisés. Avec plusieurs avocats, professeurs de droit, nous nous sommes demandé quelles seraient les bases juridiques sur lesquelles, à défaut d'une inscription claire dans les législations sur les baux à loyer, il est possible de plaider la révision d'un loyer abusif devant le juge de paix. C'est sur base des résultats de ces recherches que nous invitons les locataires à entrer en « grève contre leurs loyers abusifs ». Plusieurs s'y sont déjà essayés, avec succès. Le loyer de Samir a ainsi été renégocié à 350 euros. D'autres auront-ils le courage de suivre l'exemple ? Avec quel soutien des associations ? Des Echevins du logement ? Des présidents de CPAS ?

C'est en tissant des alliances entre nos mouvements sociaux et nos élus que nous parviendrons à construire de nouveaux droits, à les rendre vivants.

Adelante !

# Quand la double pénurie de logements engendre des abus

Cela fait des années déjà que les associations, mouvements sociaux et partis politiques dénoncent une crise du logement. A Bruxelles plus qu'ailleurs, les difficultés à se loger décemment sont légion. Le prix des logements, à l'achat comme à la location, ne cessent d'augmenter, à un rythme plus élevé que les revenus de ses habitants. Il y a donc un problème de revenu et un problème de prix. Dans la réalité quotidienne, ces deux problèmes sont bien sûr entremêlés, il convient de les distinguer, de préciser leur ampleur respective, afin d'apporter des réponses adéquates à chacun d'entre eux. C'est à cette double analyse qu'est consacrée cette première partie.

## 1.1. Bruxelles, ses habitants et leurs revenus

Bruxelles, Région et Capitale de la Belgique comme de l'Europe est une ville de locataires (60%) et d'immigrés : 30% de ressortissants étrangers, 8% de Bruxellois nés en Flandre, 10% nés en Wallonie... L'histoire des mouvements de population et de sa démographie est une donnée cruciale pour comprendre les difficultés croissantes d'accès à un logement décent.

### *En 20 ans, Bruxelles a accueilli 250.000 nouveaux habitants*

Entre 1968 et 1995, Bruxelles se vide de ses habitants. Une bonne partie de ces « migrants » choisit la verdure de la périphérie brabançonne. De 1.080.000 habitants, la population descend jusqu'à 950.000. Des logements restent vides. D'autres sont détruits pour faire place à des bureaux.

Depuis 1995, ce mouvement de périurbanisation se poursuit. Ce qu'on appelle le « bilan migratoire interne » est donc négatif. Mais la population augmente, boostée par un regain de natalité tout comme une immigration internationale renforcée. Aujourd'hui, il y a 10.000 naissances de plus que de décès (croissance naturelle). Ces dernières années, la différence entre les flux entrants et sortants est positive. Le bilan migratoire international est largement supérieur au bilan migratoire interne, au point de générer, certaines années, une augmentation de plus de 10.000 personnes.



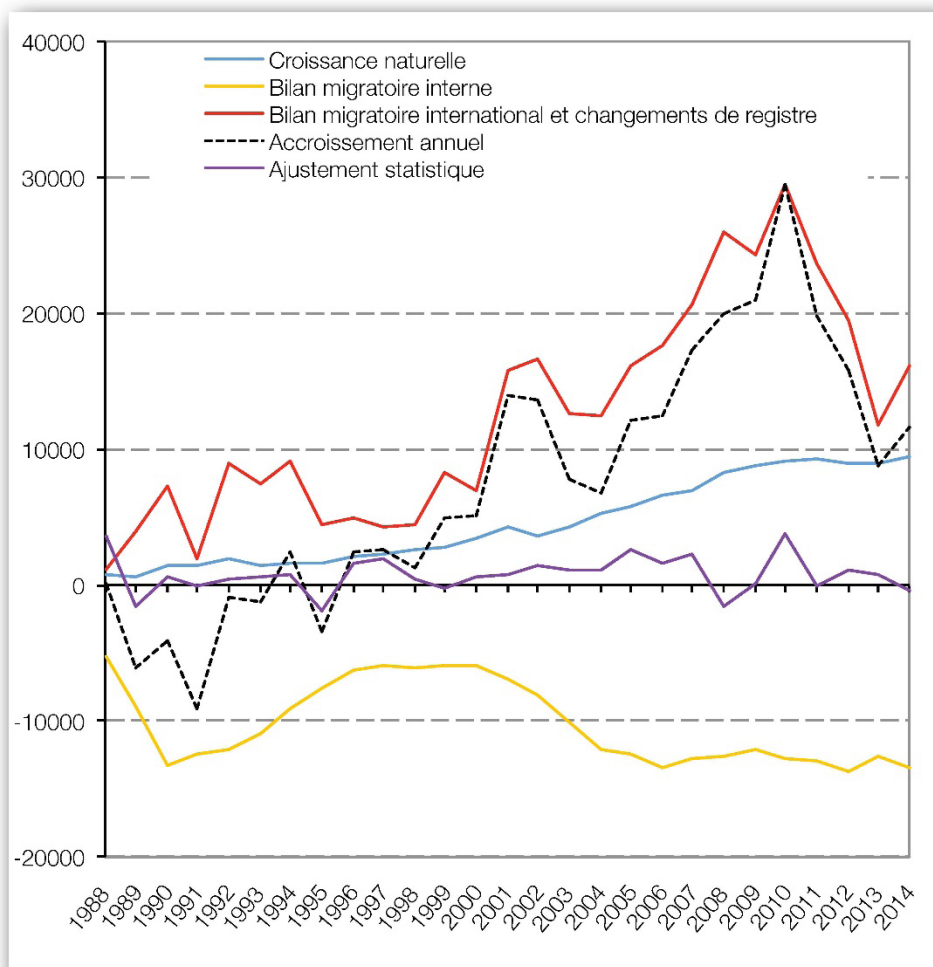


Figure 1. Les différentes composantes de l'évolution démographique (1988-2014). Source : Direction générale Statistique (DGS).

Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, Bruxelles comptait officiellement 1.180.000 habitants. C'est sans compter les étudiants (40.000 vivent dans un logement indépendamment de leurs parents), stagiaires, diplomates, fonctionnaires internationaux... qui habitent Bruxelles sans forcément y avoir élu domicile. C'est sans compter aussi, les demandeurs d'asile et les dizaines de milliers de « sans-papiers » qui habitent à Bruxelles.

Bref, ces vingt dernières années, Bruxelles a accueilli 250.000 nouveaux habitants.

### ***Bruxelles, ville de contrastes, s'appauvrit***

Alors que la Région bruxelloise est l'une des plus riches d'Europe, ses habitants ne le sont pas. La richesse qui y est produite ne faiblit pas. Ainsi, en 2013, le produit intérieur brut y était de 61.899€ par habitant, contre 26.183€ en Wallonie et 35.922€ en Flandre. Les salaires mensuels bruts sont en moyenne de 3.500€ à Bruxelles, contre 3.000€ en Flandre et 2.800€ en Wallonie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> « Les revenus évoluent différemment selon les Régions », communiqué de presse du SPF Economie du 7 décembre 2011.

Mais plus de la moitié des emplois sont occupés par des navetteurs. Et en Belgique, contrairement aux règles internationales, c'est sur le lieu de leur domicile et non pas sur le lieu de leur travail que les travailleurs paient leurs impôts. Nous l'avons déjà mentionné, le phénomène de périurbanisation reste vigoureux. Ce sont surtout les classes moyennes et supérieures, et, de plus en plus, les migrants d'origine étrangère des générations précédentes qui quittent la Région bruxelloise pour s'établir en périphérie, essentiellement brabançonne. Ceci n'est pas sans poser des difficultés budgétaires, tant pour la Région bruxelloise que pour ses 19 communes. Ceci explique aussi l'existence d'un large consensus politique pour tenter de maintenir cette classe moyenne à Bruxelles. Telles sont les motivations explicites des politiques d'accès à la propriété telles qu'elles ont été récemment redéfinies : nouveaux abattements sur les droits d'enregistrement, élargissement des conditions d'accès aux prêts hypothécaires à taux réduit...

Les classes populaires, confrontées au mal-logement, commencent également à quitter Bruxelles. Mais elles vont s'établir un peu plus loin : Charleroi, La Louvière, Mons, Machelen, Aalst, Ninove, soit vers des communes ayant connu un déclin d'industries locales et où subsiste un ancien habitat ouvrier<sup>2</sup>. Ces dernières années, le phénomène tend à s'amplifier. Mais la majorité des ménages qui quittent Bruxelles ont des revenus élevés.

Les réalités économiques des nouveaux habitants de Bruxelles sont très contrastées. Les nouveaux-nés le sont (plus) souvent (qu'ailleurs) dans des familles à faibles revenus. Ainsi, comme dans d'autres grandes villes comme Liège et Charleroi, un tiers des enfants vivent dans un ménage qui ne dispose pas d'un travail<sup>3</sup>. Et parmi les immigrés, les classes de revenus inférieurs sont surreprésentées. C'est bien sûr sans compter les dizaines de milliers de « sans-papiers ».

A l'autre extrême, notons cependant que les institutions internationales ont attiré à Bruxelles une centaine de milliers de nouveaux habitants<sup>4</sup>. Ceux-ci disposent très souvent de revenus largement supérieurs à la moyenne bruxelloise, sans forcément faire partie des statistiques fiscales. C'est ce qu'évoque Monsieur Olivier de Clippele, parlementaire bruxellois (MR) lors de la première séance de la Commission logement<sup>5</sup> de cette législature : « *Nous avons une difficulté à connaître le réel revenu des habitants de notre Région parce que beaucoup d'entre eux ne relèvent pas de l'impôt des personnes physiques (IPP). Nous comptons aussi beaucoup de professions libérales qui se mettent en société et qui sortent de la statistique des revenus.* » Si on en croit ce notaire de profession, c'est aussi à l'intérieur du système fiscal, et pas seulement à l'intérieur des frontières régionales qu'il conviendrait de rapatrier une partie de la classe moyenne.

Bref, ceux qui quittent Bruxelles sont plutôt riches, ceux qui arrivent sont plutôt pauvres, ou ne contribuent pas à l'impôt des personnes physiques. La dynamique des mouvements de population contribue donc à expliquer que le revenu moyen des Bruxellois est non seulement plus faible que dans les autres Régions, mais a de surcroît tendance à baisser. Les statistiques disponibles auprès du SPF Economie font ainsi état d'un revenu moyen par habitant de 1.130€ par mois à Bruxelles, contre 1.340€ en Wallonie et 1.500€ en Flandre.

2 Christian Dessouroux « Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux » BSI n°99, 6 juin 2016, p. 20.

3 Voir l'indicateur « pauvreté des enfants » de l'Observatoire de la santé et du social.

4 Nicolas Bernard « L'impact de l'Union européenne sur l'immobilier à Bruxelles : entre cliché et sous-estimation » BSI n°21, 8 septembre 2008, p. 6.

5 11 novembre 2014.

| Revenus mensuels moyens par habitant<br>(en euros de 2013) |         |         |         |
|------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|
|                                                            | 2007    | 2010    | 2013    |
| Flandre                                                    | 1.489 € | 1.489 € | 1.514 € |
| Bruxelles                                                  | 1.175 € | 1.130 € | 1.127 € |
| Wallonie                                                   | 1.313 € | 1.324 € | 1.342 € |

## 1.2. Bruxelles, ses logements et leurs prix

Mais comment se compose le parc de logements qui héberge tout ce petit monde ?

Au début des années deux mille, Bruxelles comptait donc près d'un million d'habitants et un demi-million de logements, dont 234.000 appartements, 202.000 maisons unifamiliales mitoyennes, et 72.000 villas, maisons de commerce...<sup>6</sup> Schématiquement, 200.000 logements étaient occupés par leur propriétaire et 300.000 logements mis en location, dont 91% d'appartements, la moitié d'entre eux étant situés dans des maisons unifamiliales subdivisées.

Aujourd'hui, le parc est estimé à 560.000 logements. Schématiquement, 225.000 logements sont occupés par leur propriétaire. Parmi les quelque 335.000 logements mis en location, 40.000 sont des logements sociaux, 9.000 sont mis en location par les communes et les CPAS, 4.000 sont gérés par des Agences immobilières sociales, et bientôt 1.800 logements loués par le Fonds du Logement.

Restent environ 280.000 logements mis en location par des propriétaires privés. La plupart (70%) de ces bailleurs sont des particuliers qui mettent en location un ou deux logements. Ensemble, ils gèrent 110.000 logements. Un nombre équivalent de logements est géré par des bailleurs professionnels (détenant plus de dix logements). Enfin, on estime que la moitié des loyers sont payés à des bailleurs qui vivent en dehors de la Région<sup>7</sup>.

### *Les prix du logement flambent*

Sur le marché acquisitif, entre 1995 et 2010, le prix des maisons est passé de 100.000 à 300.000€<sup>8</sup>. Celui des appartements de 75.000€ à 200.000€. Bien sûr il y a eu de l'inflation. Si on la prend en compte, cela représente des plus-values réelles de 163% pour les maisons et de près de 200% pour les appartements. Conséquence directe, l'accès à la propriété est désormais réservé à celles et ceux qui disposent déjà d'un patrimoine propre ou familial. Pour la très large majorité des travailleurs, le seul salaire ne suffit plus.

Sur le marché locatif, entre 1995 et 2010, les loyers moyens sont passés de 400€ à 600€ puis à 700€ en 2015. En vingt ans, l'indice santé a augmenté de 35%. Concrètement, cela veut dire que si les propriétaires s'étaient contentés de limiter l'augmentation de leurs loyers à l'indice santé, le loyer moyen serait aujourd'hui à 540€ et non pas à 700€. Certes, en même temps, la qualité des logements mis en location s'est globalement améliorée. Au point de justifier à elle seule une telle augmentation de prix ? Nous y reviendrons.

<sup>6</sup> CLI-STADIM, Evolution et perspectives de l'offre et de la demande de logements dans la Région de Bruxelles-Capitale, Bruxelles, octobre 2003, cité par Nicolas Bernard « Situation du logement à Bruxelles, vers une ville duale », octobre 2007.

<sup>7</sup> Voir le plan de développement durable, 2013.

<sup>8</sup> Voir l'Observatoire des ventes de biens résidentiels 1990-2010.

### **Problème de prix ou de revenus ?**

Les revenus des Bruxellois sont faibles. La moitié des ménages-locataires disposent de revenus inférieurs à 1.500€ par mois. Le loyer supporté par ces ménages engloutit près de 60% de leur budget<sup>9</sup>. Intenable. Un tiers de la population bruxelloise est ainsi contrainte de rogner sur d'autres dépenses, pourtant essentielles, comme les soins de santé. Les bailleurs privés ne sauraient être tenus responsables de la pénurie d'emplois, ou de la faiblesse des allocations sociales, inadaptées aux coûts de la vie de la Capitale. C'est bien aux pouvoirs publics qu'incombe l'obligation de pallier à l'absence de revenus suffisants pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine et garantir le droit à un logement décent. Même si tous les loyers privés étaient raisonnables, c'est-à-dire proportionnés à leurs qualités, nombreux resteraient les Bruxellois qui y consacraient une part trop importante de leur budget.

### **Pénurie de logements sociaux**

Face à l'évolution des prix, et à la stagnation des revenus, la demande de logement social a littéralement explosé : plus de 40.000 ménages sont en attente d'un logement social. Il a donc fallu définir des règles très strictes et des outils de contrôle, pour s'assurer que personne ne passe devant la file. Pourtant, les trois derniers Secrétaires d'État au logement, Alain Hutchinson (PS, 1999-2004), Françoise Dupuis (PS, 2004-2009), Christos Doukeridis (ECOLO 2009-2014) ont tous mis l'accent sur la création de nouveaux logements sociaux. La Ministre actuellement en charge du logement, Céline Frémault (cdH) fait de même.

Les obstacles à surmonter ne sont pas des moindres. Outre les réticences souvent exprimées par le futur voisinage, il ne faut notamment pas sous-estimer les énormes besoins de rénovation du parc de logements sociaux. Les logements récemment construits servent aussi à reloger les locataires d'un logement social dont l'état justifie qu'il soit rénové en profondeur. Des « opérations tiroirs » sont donc organisées pour reloger les locataires sociaux concernés, le temps de rénover leur immeuble.

Bon an mal an, c'est environ 1.500 nouveaux ménages par an qui accèdent à un logement social. La liste d'attente ne risque donc pas de s'alléger de sitôt. Il convient donc de redoubler d'efforts pour lever les obstacles à la production de nouveaux logements sociaux, et en augmenter le rythme, actuellement largement en dessous de celui de la production privée (cf. infra). Mais même si ce rythme était décuplé, c'est-à-dire porté au millier de logements produits annuellement, il faudra attendre plusieurs dizaines d'années avant d'espérer voir le délai d'attente revenir à des proportions raisonnables.

C'est pourquoi nous plaignons pour une politique d'allocation loyer, dans l'attente d'un nombre de logements sociaux suffisants. Mais il est hors de question que les pouvoirs publics financent l'éventuelle partie « abusive » d'un loyer. Il convient aussi d'éviter que la généralisation d'une allocation loyer génère un effet inflatoire tel que les montants des allocations devraient continuellement être revus à la hausse pour produire les bénéfices escomptés auprès des locataires. Une telle spirale serait en effet intenable pour les finances publiques, sans compter les effets négatifs que subiraient les locataires n'ayant pas droit à une telle allocation loyer. Nous y reviendrons.

<sup>9</sup> Intervention de la Ministre du logement, Céline Frémault au colloque « Vers un saut d'index des loyers » organisé par les Equipes Populaires le 29 avril 2014 au Parlement bruxellois.

### **Qui produit quels logements ?**

Entre 2000 et 2015, la production de logements tourne autour des 4.000 unités par an : des nouvelles constructions dans deux tiers des cas, des opérations de rénovation et de subdivision d'immeubles existants pour le dernier tiers. Cette augmentation du nombre de logements disponibles est réalisée à 90% par le secteur privé, dont 20% par des particuliers et 70% par des professionnels. Côté pouvoirs publics, « Citydev » produit 200 logements par an, les communes une centaine, les sociétés de logement social une centaine également. Ce rythme est largement insuffisant, tant pour répondre à la demande sociale, que pour répondre aux évolutions démographiques.

Pour héberger dignement 12.000 nouveaux habitants par an, il aurait fallu porter le rythme annuel de production de logements à 6.000 nouvelles unités.

### **Un marché « haut de gamme » tant et tant convoité...**

Il existe une offre actuellement surabondante de logements « de luxe » répondant à une demande « solvable », voire « profitable », soutenue par certaines formes d'immigration, notamment celle générée par la présence des institutions internationales, mais aussi par les fameux « exilés fiscaux », notamment français. Ces dernières années, attirés par de juteux rendements, les acteurs de la promotion immobilière ont surtout construit des logements s'adressant à une clientèle aisée : des logements confortables tant de par leur taille (des appartements une chambre de 60 ou 70 m<sup>2</sup> plutôt que de 30 m<sup>2</sup> ; des appartements de 130 m<sup>2</sup> avec deux chambres plutôt que trois ou quatre...) que par leurs caractéristiques et équipements (garage, terrasses, deuxième salle de bain, cuisines « américaines » ...).

Ainsi, selon l'administration régionale, en 2014 et en 2015 la superficie moyenne des logements dont les communes ont permis la construction tourne entre 110 et 120 mètres carrés<sup>10</sup>.

L'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UBSI) parle plutôt d'une superficie de 85 m<sup>2</sup>.

Et la Ministre, en Commission logement du Parlement bruxellois, précise que c'est aussi la conséquence des normes d'urbanisme : « *en respectant le Règlement Régional d'Urbanisme et en compressant les normes au maximum, il est aujourd'hui impossible de construire des logements « 1 chambre » de moins de 50 m<sup>2</sup>.* »<sup>11</sup> De son côté, Emmanuel De Bock, parlementaire (Défi) a mis en évidence des disparités selon les communes, sur base des statistiques fournies ces 20 dernières années par Statbel : « *Sans surprise, c'est Woluwe-Saint-Pierre et Uccle qui ont construit les logements les plus grands : entre 120 et 125 m<sup>2</sup> par logement en moyenne. À l'opposé, c'est à Molenbeek-Saint-Jean que l'on construit, en moyenne, les plus petits logements, juste sous les 70 m<sup>2</sup>. Suivent Etterbeek, Saint-Josse-ten-Noode, Jette, Koekelberg et Auderghem, avec des logements d'une taille moyenne de 77 à 80 m<sup>2</sup>.* » Notons cependant que ces données moyennes ne sont pas ventilées selon que ces logements soient occupés par leur propriétaire ou soient mis en location.

L'Observatoire des loyers établit que, entre 2004 et 2015, la taille moyenne des logements mis en location est passée de 72 m<sup>2</sup> à 80 m<sup>2</sup>. Il faut donc bien constater que ce sont surtout les plus grands logements qui sont venus agrandir la taille du parc locatif privé. Ainsi, en dix ans, la part des logements de moins de 54 m<sup>2</sup> est passée de 32% à 21%. En parallèle à l'augmentation de la

<sup>10</sup> « Les permis logement » données intermédiaires 2014, Observatoire des permis logement.

<sup>11</sup> Voir CRI n°91, 21 avril 2016, p. 23.

taille des logements, on observe également une augmentation du nombre de chambres. Ainsi, ces dix dernières années, la part des studios et appartements une chambre est passée de 57% à 45%, les logements deux chambres de 33% à 38% et les trois chambres et plus de 10% à 17%.

Du côté des équipements, les améliorations sont également conséquentes. Actuellement, 31% des logements mis en location sont équipés d'un lave-vaisselle, 34% des cuisines sont intégrées dans le séjour, à la manière de cuisines dites « américaines », 19% disposent et d'une baignoire et d'une douche, 15% d'un feu ouvert<sup>12</sup>...

Mais, de ces logements aux caractéristiques confortables, les promoteurs se rendent compte qu'ils en ont construit trop. Ils cherchent aujourd'hui à s'adresser à une clientèle plus modeste<sup>13</sup>. C'est que ces dernières années, les acheteurs de tels logements se font plus rares tandis que leurs loyers sont plutôt à la baisse. Ainsi, relayant l'évolution des offres locatives parues sur « Immoweb », « Le Soir » titrait le 25 octobre 2014 : « *Net recul des loyers* ». Une analyse approfondie des chiffres de l'Observatoire des loyers confirme la tendance. Ces dernières années, toutes qualités confondues (petits et grands, passoires énergétiques et logements « passifs », disposant de parquets en chêne ou de vinyles usés), le prix moyen des studios est resté relativement stable. A contrario, ces dernières années, les loyers des logements de moins de 28 m<sup>2</sup> ont poursuivi leur progression à la hausse. Bref, sur le marché de standing, il y a suroffre. Les loyers ou les aménagements s'y négocient dans un rapport relativement équilibré entre les parties contractantes.

Mais Bruxelles est une ville duale, et d'autres segments du marché locatif privé sont dans une tout autre situation.

### ***D'énormes besoins de rénovation***

Les demandes de travaux de rénovation sont légion. Un quart des locataires attendent un remplacement de leur châssis défectueux, des travaux améliorant la mauvaise isolation acoustique ou thermique de leur logement. Quinze pour cent des locataires attendent une rénovation de leur revêtement de sol ou de la peinture, de leur installation électrique, de leur système de chauffage ou de production d'eau chaude, de leurs plomberies, de leurs sanitaires ou de leur cuisine<sup>14</sup>... Si elle s'améliore sur une partie du parc locatif, la qualité énergétique reste largement inférieure à celle des logements occupés par leur propriétaire. Mais les politiques de rénovation urbaine et de rénovation énergétique ne parviennent pas, ou très indirectement, à toucher le parc locatif privé<sup>15</sup>.

Entre 60.000<sup>16</sup> et 100.000 logements seraient non conformes aux normes de salubrité. Pour partie, il s'agit d'infractions mineures comme des châssis qui ne sont pas étanches, ce qui recoupe une partie des logements que nous venons de mentionner. Pour l'autre moitié, ce sont des problèmes plus sévères (humidité, exigüité, absence de luminosité, défectuosité du système de chauffage...) qui mettent peu ou prou en danger la santé ou la sécurité des occupants.

Un bailleur n'a pas besoin de réaliser des investissements améliorant la qualité du logement pour augmenter ses prix. Vu la situation de pénurie de logements modestes, il trouvera de toute façon preneur. Les locataires de logements indécents éprouvent toutes les difficultés

<sup>12</sup> Voir Observatoire des loyers 2015, p. 39.

<sup>13</sup> Voir la position de l'UPSI « Pacte pour le logement à Bruxelles », et leur proposition de diminuer la superficie moyenne de 85 m<sup>2</sup> à 75 m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> Voir Observatoire des loyers de 2012.

<sup>15</sup> Voir Points de repères de décembre 2013 « Pour une approche collective de la rénovation énergétique ».

<sup>16</sup> L'observatoire des loyers 2015 mentionne 27% de logements présentant de l'humidité dans une pièce au moins, et 17% dans trois pièces et plus (p. 42). 22% des logements présentent soit des mauvaises conditions, soit des conditions médiocres, tandis que certains logements de la catégorie « assez bonnes conditions » (28%) pourraient présenter une infraction au code du logement.



pour obtenir des travaux de rénovation qui relèvent pourtant de l'intérêt général. Nombreux sont ceux qui reçoivent pour seule réponse de leur bailleur : « Si tu n'es pas content, tu n'as qu'à aller voir ailleurs ». Les difficultés réelles pour trouver un autre logement à de meilleures conditions réduisent à peau de chagrin le pouvoir de négociation des locataires, tant pour l'obtention de travaux que sur le montant du loyer. Rares sont les locataires qui portent plainte au service d'inspection régional tant les craintes sont vives de ne pouvoir se reloger<sup>17</sup>.

Le droit au logement peut-il reposer sur la seule bonne volonté des bailleurs à gérer leur bien en bon père de famille ? Heureusement, ceux-ci sont encore nombreux. Malheureusement, ils ne le sont pas assez. Comme nous allons le démontrer, la pénurie de logements modestes et décents engendre des abus.

### 1.3. Quand la pénurie engendre des abus

#### *Il y a pénurie de logements de confort modeste*

La production de logements a non seulement été quantitativement insuffisante pour répondre aux évolutions démographiques, mais est de surcroît largement restée concentrée sur le segment de « standing ». Du coup, les classes populaires bruxelloises sont confrontées à une pénurie de logements de taille et de confort modestes. Elles se serrent la ceinture comme elles peuvent.

a) Les enfants restent plus longtemps chez leurs parents et y retournent plus souvent, une évolution nettement plus marquée à Bruxelles que dans les autres Régions, et particulièrement importante pour les jeunes hommes du « croissant pauvre »<sup>18</sup>.

b) Le phénomène de la colocation prend une ampleur considérable. En 2015, elle concerne 7% des logements mis en location et 17% des ménages locataires. Si les motivations à la colocation ne relèvent pas systématiquement ou principalement de la contrainte économique, le résultat est pourtant efficace, en tous cas pour celles et ceux qui ne sont pas illégalement considérés comme cohabitants. En effet, le loyer moyen des logements mis en colocation est de 902€, contre 709€ pour l'ensemble des logements loués. En moyenne, un colocataire débourse 373€ pour sa part de loyer. Notons que si la majorité des colocataires sont des personnes seules (51%), cette pratique se répand également pour les couples avec enfants (22%), les couples sans enfants (18%) et les personnes seules avec enfants (9%). Notons enfin que l'Observatoire des loyers 2015 n'a quasi pas compté de titulaires d'allocations sociales parmi les colocataires<sup>19</sup>, ce qui est sans doute lié à l'interprétation extensive de la notion de cohabitant par l'ONEM, l'INAMI et certains CPAS. Certains considèrent d'office que des colocataires sont des cohabitants. Pourtant, si la notion légale de cohabitant repose sur le fait de partager le même toit, elle repose aussi sur le critère économique : partager les frais et les dépenses de la vie courante. Pas seulement le loyer ou les frais de chauffage, mais aussi les soins de santé, les frais vestimentaires, alimentaires...

c) Une utilisation plus intensive de certains logements, conduisant à leur sur-occupation, en particulier par les familles. Ces dix dernières années, la part de logements hébergeant des familles reste stable (35%). Un tiers des logements mis en location ayant « gagné » une chambre depuis 2004, on aurait pu s'attendre à une diminution drastique du phénomène de surpeuplement, soit l'impossibilité de disposer d'une chambre propre pour chaque couple et chaque enfant de plus de 12 ans. Or, si la diminution du phénomène est bien significative,

<sup>17</sup> Voir notamment, « Les logements insalubres toujours pas éradiqués à Bruxelles », RBDH, 30/05/2015.

<sup>18</sup> Voir Christian Dessouroux, op. cit., p. 13.

<sup>19</sup> Voir Observatoire des loyers 2015, p. 62.

elle ne l'est que légèrement seulement : entre 2004 et 2013, le taux de surpeuplement passe de 35% à 22% pour l'ensemble des familles, de 85% à 70% pour les familles nombreuses et de 60% à 50% pour les familles monoparentales. Sans surprise, il apparaît que ce sont les studios et les logements de faible confort qui sont le plus intensivement utilisés<sup>20</sup>. Mais il convient de préciser une augmentation de l'ampleur des difficultés rencontrées par les familles nombreuses à faibles revenus. Hier, c'est une chambre qui manquait à ces familles pour se loger décemment, aujourd'hui, c'est deux chambres supplémentaires dont elles auraient besoin. Enfin, il apparaît que ce sont les logements « 4 chambres » qui disposent des meilleures conditions de confort, ce qui rend leur prix inabordable pour les familles aux revenus modestes. Les corrélations entre défauts de confort et surpeuplement sont telles que l'Observatoire des loyers 2013 conclut que « *l'indice de surpeuplement est un indicateur de conditions défavorables d'un logement* ». Plus que leur nombre, c'est la disponibilité de logements à chambres multiples de confort modeste qui fait défaut.

d) Les acteurs institutionnels (service social de l'inspection régionale) et associatifs (unions de locataires...) dont la mission consiste à accompagner un public fragilisé dans la recherche d'un logement sont unanimes : la disponibilité de logements de bonne qualité, de taille adaptée à la composition familiale mais de confort modeste, à un prix abordable est très faible. Au point que certains acteurs démissionnent à réaliser cet accompagnement, en particulier pour le public le plus fragilisé. La faiblesse des revenus des Bruxellois attise les craintes d'impayés. Les bailleurs exigent de plus en plus de garanties. De nombreux bailleurs augmentent leurs prétentions dans leurs publicités pré-contractuelles, tout en faisant valoir, auprès de leur réseau social un loyer réduit de 100€ à 200€ dès lors qu'un lien social préexiste avec le candidat locataire. Tel est souvent le montant de la « prime de risque » pour louer à un inconnu. C'est notamment pour cette raison qu'on peut observer des différences entre le montant des loyers moyens contractuels tels que reflétés dans l'Observatoire (573€), et les enquêtes de terrain menées par les associations, basées sur les offres « Immoweb » (710€) ou les affiches (660€)<sup>21</sup>. Sans s'appuyer sur un réseau social ou sur une excellente fiche de paie, il devient impossible de trouver logement décent à loyer abordable.

Bref, sur ce segment du marché locatif, la négociation entre un bailleur et un candidat locataire se décline de plus en plus souvent sur le mode du contrat d'adhésion : « c'est à prendre ou à laisser ». Nombreux, mais pas assez, sont les bailleurs qui proposent des logements décents à des loyers raisonnables. D'autres abusent de la situation de pénurie. Des baux sont signés à des prix sans relation avec les qualités du logement. Résultat, pour deux logements modestes de caractéristiques identiques, situés dans des quartiers similaires, les prix peuvent varier du simple au double.

### ***La pénurie de logements modestes engendre des abus***

Pour la première fois de son histoire (le premier rapport), l'Observatoire des loyers bruxellois a récemment objectivé l'existence de loyers abusifs.

L'observatoire 2015 a ainsi construit un indice de confort divisant le parc de logements en cinq catégories<sup>22</sup> : de « très mauvaises conditions » à « très bonnes conditions » en passant par « médiocres », « assez bonnes » et « bonnes » conditions de logement.

Ces catégories sont d'une part basées à la fois sur la présence de défauts de qualité comme

<sup>20</sup> Voir Observatoire des loyers 2013, p. 101 et précédentes.

<sup>21</sup> Voir la comparaison des loyers moyens par l'Union des locataires de Schaerbeek, relatée dans « Bruxelles ignore tout de « ses » locataires et surtout des plus pauvres ! », RBDH, Art. 23 n°59, premier trimestre 2015, p. 9.

<sup>22</sup> Observatoire des loyers 2015, p. 136 et 137.



l'absence de sanitaires privés, de défauts dans les installations électriques, l'évacuation des gaz, le chauffe-eau ou le chauffage, la plomberie, les châssis, ou encore en matière d'isolation thermique, isolation sonore, d'escalier d'accès au logement ou à l'intérieur du logement, de revêtements du sol ou de peintures intérieures en mauvais état, de traces d'humidité permanentes, infiltrations d'eau ou humidité ascensionnelle ou d'absence de source d'éclairage naturel direct ou encore des défauts du quartier lui-même.

Les catégories sont également construites sur base de la présence d'atouts dans le logement : présence de double vitrage à toutes les fenêtres, d'un parlophone ou d'un vidéophone, d'un concierge, d'un ascenseur, d'un système d'alarme, d'une piscine ou d'un tennis, de la présence d'espaces additionnels de rangement, ou récréatifs (jardin, cour, terrasse, balcon), d'un garage, ou encore d'un état global de bonne qualité...

Le loyer médian (c'est-à-dire situé au milieu de la distribution : la moitié des logements concernés sont loués moins cher, l'autre moitié plus cher) pour chaque catégorie de logements a ensuite été analysé. Voici ce qu'il en ressort<sup>23</sup> :

| Loyers médians des logements suivants leur degré de confort |               |                  |                   |                   |                   |
|-------------------------------------------------------------|---------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                                             | <i>Studio</i> | <i>1 chambre</i> | <i>2 chambres</i> | <i>3 chambres</i> | <i>4 ch. et +</i> |
| Mauvaises                                                   | 485 €         | 595 €            | 700 €             | 800 €             | /                 |
| Médiocres                                                   | 500 €         | 550 €            | 650 €             | 750 €             | /                 |
| Assez bonnes                                                | 500 €         | 600 €            | 675 €             | 800 €             | 840 €             |
| Bonnes                                                      | 508 €         | 650 €            | 750 €             | 850 €             | 1.000 €           |
| Très bonnes                                                 | /             | 730 €            | 830 €             | 1.000 €           | 1.100 €           |

Pour les **studios**, on constate que le loyer n'est quasiment pas influencé par leurs qualités, et que le nombre des studios de très bonne qualité est tellement faible (2%) qu'il est difficile de s'intéresser à leur prix de manière suffisamment fiable. C'est surtout l'absence de différence significative selon les niveaux de qualité qui frappe l'esprit. Entre un studio de très mauvaise qualité et un studio de bonne qualité, le loyer passe seulement de 508€ à 542€ pour les valeurs moyennes, et de 485€ à 508€ pour les valeurs médianes. Pourtant, des différences de qualité entre ces deux catégories sont conséquentes. Typiquement, un logement de très mauvaise qualité ne disposera pas de salle de bains ou de WC privé, cumulera des problèmes de châssis, un éclairage naturel insuffisant, une faible isolation acoustique, un revêtement de sol défectueux, et ne disposera ni d'espace de rangement ni d'espace « récréatif » (pas même un balcon). Un logement de bonne qualité comportera au maximum un de ces défauts, mais au moins quatre situations « idéales » : double vitrage, quartier jugé plutôt agréable, excellent état, terrasse, garage, cave ou grenier... Cette non-différenciation des loyers des studios selon le niveau de confort s'explique par l'absolue nécessité de disposer d'un logement. La pénurie de ce type de logement empêche les ménages les plus fragilisés de négocier des loyers plus adaptés au niveau de confort. En termes économiques, cela se traduit par une « constante invariable » ou un « pas-de-porte » particulièrement élevé, laissant peu ou pas de place à d'autres critères ayant une influence sur le montant du loyer. C'est la conséquence logique d'une pénurie de logements sur ce segment du marché.

<sup>23</sup> Observatoire des loyers 2015, p. 23.

Pour les logements de **4 chambres** et plus, c'est l'inverse. Comme nous l'avons vu plus haut, ils présentent souvent d'assez bonnes (30%) et surtout de bonnes conditions de confort (46%). Rares sont ces logements qui présentent de très mauvaises qualités (6%) ou des qualités médiocres (2%). Il y a donc pénurie de logements de plus de 3 chambres et de confort modeste, ce qui explique les difficultés rencontrées par les familles nombreuses à faibles revenus. Un détour par l'analyse des logements de grande taille (plus de 104 m<sup>2</sup>) confirme l'analyse. L'Observatoire des loyers constate des abus de prix pour les grands logements (plus de 104 m<sup>2</sup>). En effet, les grands logements de confort médiocre ont un loyer médian de 948€ alors qu'il est limité à 850€ pour la catégorie « assez bonne ». Reste que cette « distorsion de marché » s'observe pour la seule médiane et non pas pour le loyer moyen. Le fait assez exceptionnel que la valeur de la médiane (948€) est supérieure à la valeur moyenne (895€) témoigne d'une distribution dans laquelle les loyers augmentent très vite (plus vite que le niveau de confort), puis FAIBLEMENT.

Pour les appartements **d'une, deux et trois chambres**, on constate que les loyers des logements de très mauvaise qualité sont le plus souvent loués 50€ plus cher que leurs semblables présentant pourtant un confort supérieur.

Les locataires concernés seraient-ils « débilés » au point de préférer louer plus cher un logement de piètre qualité alors qu'ils pourraient trouver meilleur logement, meilleur marché ? Ce n'est bien sûr pas leur intelligence qui est en cause, mais l'impossibilité de négocier meilleur prix. C'est précisément parce qu'ils ne trouvent rien d'autre, qu'ils sont contraints d'accepter un prix disproportionné par rapport aux qualités du logement.

Le plus souvent, les bailleurs de logements de piètre qualité abusent de la situation de pénurie de logements modestes. L'observatoire des loyers en apporte la preuve statistique.

### **Conclusions**

Sur le haut de la gamme, dans un contexte de suroffre locative, la négociation entre les parties est relativement équilibrée. On y constate des différences significatives selon le degré de confort.

Sur le segment de moyenne gamme, l'offre et la demande sont actuellement relativement équilibrées, à l'exception des logements comportant de nombreuses chambres.

Mais c'est bien sûr le bas de la gamme où sévit la pénurie de logements. C'est une conséquence directe de l'accroissement de la population bruxelloise, de la faiblesse de la production de logements modestes, et de l'amélioration continue de la qualité des logements mis en location. Ces cinq dernières années, alors que la part des catégories « très mauvaises » et « médiocres » est restée à 22% du parc locatif, la catégorie « assez bonnes » s'est réduite (de 35 % à 28%) au profit des catégories supérieures. Une telle évolution rend les logements financièrement inabordables pour les classes populaires. Elles sont donc obligées de se rabattre sur le « bas de gamme » où elles n'ont pas beaucoup d'autres choix que de subir des loyers abusifs. Face à cette demande, de nouveaux bailleurs apparaissent, offrant des logements particulièrement exigus. Ces cinq dernières années, la part de logements de très mauvaise qualité a ainsi légèrement augmenté (de 9 % à 11%).

Il convient donc d'intensifier la production de logements de confort modeste, et ce pour l'ensemble des gabarits : studios et appartements, avec une attention particulière pour les logements de 3 chambres et plus. Mais le déploiement d'une telle politique ne produira ses effets que sur le moyen terme. A plus court terme, il convient de lutter contre les loyers abusifs.

# Histoire sociopolitique de l'encadrement des loyers

## 2.1. Introduction : Du logement public à la régulation du marché

Entre 1965 et 1995, Bruxelles se vide de sa population. L'offre de logement devient progressivement surabondante. On en détruit pour construire des bureaux. La politique du logement ne fait pas l'objet d'une grande attention, si ce n'est à travers la politique de logement social, première des compétences transférées aux Régions. C'est à la fin des années 70 que la Société Nationale du Logement est scindée en trois entités régionales, alors que la Région bruxelloise ne voit formellement le jour qu'en 1989. Ce vide de traitement politique causera quelques difficultés auxquelles la première législature bruxelloise devra s'attaquer, sous la houlette de Didier Gosuin (FDF), secrétaire d'État au logement, dans le cadre d'une majorité PS, PSC, FDF, SP, CVP, VU.

Suite à la crise économique du milieu des années 80, les pouvoirs publics n'investissent plus dans le logement social, ni dans sa production, ni dans sa rénovation. Alors que près de 12.000 logements sociaux ont été construits dans les années 70, résultat d'une volonté de relance de l'économie par la création d'emploi, et caractérisée par l'expérimentation de nouveaux modes de construction, la production tombe à 2000 logements produits dans les années 80, et à près de 500 dans les années 90<sup>24</sup>. Une des questions majeures des années qui suivront consistera d'ailleurs à répartir et résorber la dette accumulée dans les années 70, mais aussi à pallier aux nombreux défauts de mode de construction.

Dès les années 90, la volonté politique est de rendre l'accès au logement social prioritairement aux locataires à faibles revenus. C'est à ce moment qu'il est décidé d'adapter le montant du loyer aux revenus des locataires, et de créer une allocation régionale de solidarité pour compenser les baisses de revenus locatifs des SISP (Sociétés Immobilières de Service Public) et éviter qu'elles n'écartent les ménages candidats-locataires à faibles revenus, dont on fait plus clairement un public prioritaire.

Sous la législature suivante (1995-1999), dans le cadre d'une majorité formée par le PS et la fédération PRL-FDF côté francophone et inchangée côté néerlandophone, la priorité sera, selon les mots de Charles Picqué, qui rempile comme ministre-président de « combattre la fracture sociale qui fragilise notre avenir ». En matière de logement, compétence gérée par le Secrétaire

<sup>24</sup> Pol Zimmer, « Le logement social à Bruxelles », Cahier du CRISP, 1996 n° 1521, p. 183.

d'État Eric Thomas (PS) l'accord de majorité prévoit « *l'accès au logement pour tous, la lutte contre l'exode urbain et l'attraction de nouveaux habitants sur Bruxelles* ». Il est donc prévu de renforcer la rénovation du parc existant et l'accès à la propriété. En matière de logement social, la priorité sera d'en favoriser l'accès au plus démunis, en ce compris les SDF par la mise sur pied d'un cadre d'accès et d'attribution des logements sociaux. A cette occasion, le mode de calcul du loyer est revu, et génère de vives tensions entre les associations et le gouvernement, au point qu'une grève du paiement des loyers sociaux sera organisée par le syndicat des locataires. Elle ne sera pas suivie par les autres composantes du RBDH (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat). Le syndicat des locataires décidera d'ailleurs de quitter le RBDH alors qu'il comptait parmi ses membres fondateurs. Enfin, c'est en 1998 que les AIS (Agences Immobilières Sociales) seront instituées par voie d'ordonnance. A ce moment, les loyers des AIS ne font cependant pas encore l'objet de barèmes. Celles-ci sont cependant tenues de préciser leur méthode de calcul des loyers demandés aux locataires, comme des loyers versés aux propriétaires leur cédant la gestion de leur bien. Ce n'est que 10 ans plus tard qu'une double grille de plafonds de loyers sera introduite.

La législature 1999-2004, dont le gouvernement est emmené par les libéraux (MR) (dans une épique valse Simonet, de Donnea, Ducarme et retour à Simonet), c'est sous la houlette d'Alain Hutchinson (PS) que le code du logement bruxellois sera adopté. La Région vient en effet de recevoir les compétences en matière de lutte contre l'insalubrité. Le service d'inspection régional est donc créé, tandis qu'en matière de logement social, l'accent est clairement mis sur les besoins de rénovation : après la réalisation d'un cadastre de l'état des logements, les investissements nécessaires sont estimés à un demi-milliard d'euros...

## 2.2. La première grille de loyer bruxelloise

Entre 2004 et 2009, le MR rejoint les bancs de l'opposition, pour faire place à un gouvernement de type « Olivier » (PS-cdH-ECOLO) côté francophone, VLD, CD&V et SPa côté néerlandophone. C'est Françoise Dupuis (PS) qui devient Secrétaire d'État au logement. La législature sera surtout marquée par la volonté de relancer la production de logement social au travers d'un ambitieux plan de production de 5.000 logements en 5 ans. S'ils ont tardé à sortir de terre, on ne peut que constater l'ampleur du changement souhaité : passer d'une production de 50 logements à 1.000 logements par an n'est en effet pas le moindre des défis.

C'est aussi la première fois qu'un accord de majorité prévoit d'établir des grilles de loyers, notamment afin de déterminer les allocations loyers. L'accord est cependant timide et prudent. Il contient à tout le moins les contradictions susceptibles d'expliquer la faible portée pratique des avancées en la matière : *« un système d'allocation loyer sera progressivement expérimenté, pour des personnes entrant dans les critères du logement social et bénéficiant d'allocations du CPAS. La viabilité de cette allocation sera examinée, compte tenu des risques liés à un effet d'aubaine dont les propriétaires bénéficieraient et qui constituerait en une hausse supplémentaire des loyers. Afin d'écarter le risque de dérapage budgétaire, cette aide ne sera actionnée que dans un système d'encadrement des loyers. C'est pourquoi, de manière prioritaire, l'opération se fera par le biais de conventionnement avec le secteur public du logement ».*

A défaut de la compétence sur les baux à loyer, la Région bruxelloise concrétisera effectivement une nouvelle forme d'allocation loyer à destination des bailleurs publics communaux, conditionnée au respect des valeurs de la première grille de loyer élaborée par la Région. Cette grille comporte un seul critère et deux composantes (appartement/maison et nombre de

chambres, cf. supra), pour des valeurs environ 20% inférieures aux loyers observés sur le marché. C'est cette même grille, déclinée dans une version propriétaire et une version locataire (cf. supra) qui servira, dès le printemps 2008 à plafonner les loyers dans les agences immobilières sociales. Notons qu'une telle grille n'existe pas en Wallonie, où, jusqu'à ce jour, les AIS ne disposent d'aucunes balises chiffrées pour négocier les loyers avec les propriétaires leur cédant la gestion de leur bien. Notons également que la portée pratique de la formule d'allocation loyer mise en place est particulièrement limitée. En 2011, sur un parc de plus de 8.000 logements « communaux », seulement 70 allocations loyers étaient attribuées par la Région, pour un budget de 50.000 euros annuel.

### 2.3. Les premières expériences des commissions paritaires locatives

Pendant ce temps, au niveau fédéral (législature 2003-2007) la ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, initie à Gand, Charleroi et Bruxelles, les premières expériences de commissions paritaires locatives. Alors que la Belgique dispose d'une solide tradition de concertation sociale dans les secteurs de l'emploi, de la sécurité sociale, ou encore dans le secteur de l'énergie, celle-ci est étrangement peu présente dans le domaine du logement. Il s'agit donc d'une invitation adressée aux parties locatives de prendre langue autour de trois missions : organiser des médiations locatives, élaborer des grilles indicatives et définir un bail type. Selon des modalités diverses, dont l'ouvrage cosigné par Nicolas Bernard, Thomas Dawance et Luc Goossens<sup>25</sup> retrace les péripéties, les trois commissions se sont réunies entre 2005 et 2007.

Si la compétence sur les baux à loyer est toujours fédérale, les débats sur la possibilité d'une sixième réforme de l'État vont déjà bon train, et le logement fait partie des matières dont tout le monde s'attend à ce qu'elles soient régionalisées un jour ou l'autre. Les sensibilités entre le Nord et le Sud du Pays sont en effet très différentes, alors que la Région bruxelloise est la seule à compter une majorité de locataires.

L'accord du gouvernement fédéral tient compte de ces réalités institutionnelles et sensibilités différentes. Voici ici, résumé par Yves Goldstein<sup>26</sup>, alors conseiller de la ministre de la Justice, ce qui était prévu dans l'accord du gouvernement fédéral : *« En matière d'accessibilité du logement, la deuxième mesure concerne les loyers de référence et les commissions paritaires. Il s'agit de l'aspect le plus compliqué de l'accord, qui concerne tout particulièrement l'encadrement des loyers. L'accord gouvernemental donnera la possibilité pour les Régions, moyennant un accord de coopération avec le Fédéral, d'installer une commission paritaire sur une de ses communes, sur le modèle des expériences pilotes qui ont lieu en ce moment dans chacune des trois Régions (villes de Bruxelles, Gand et Charleroi). La commission paritaire a déjà comme compétence de fixer des grilles de loyers, mais dans la proposition, il est prévu qu'elle puisse également recevoir les plaintes des locataires, s'ils estiment que le loyer est trop élevé. Comme son nom l'indique, la commission paritaire est composée à parts égales de représentants des locataires et de représentants des propriétaires. Il s'agit d'un travail de concertation à la belge. Il est vrai qu'en Belgique, on a le système le plus libre d'Europe. Ailleurs, il existe également des systèmes d'encadrement des loyers. Le gouvernement fédéral ne souhaite pas imposer un système par le haut, mais veut promouvoir une solution « à la belge ». C'est sur la base d'une évaluation faite par chaque Région que celle-ci pourra demander un accord de coopération avec le Fédéral, qui*

<sup>25</sup> Voir « Les Commission Paritaires Locatives » chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice ».

<sup>26</sup> Voir l'audition de Yves Goldstein à la commission logement du parlement bruxellois du 14/11/2006, Rapport écrit des discussions de la Commission logement du parlement bruxellois organisées autour de la proposition de résolution relative à la mise en œuvre d'une politique d'encadrement des loyers, p. 10.

*aura pour but de mettre en place des mécanismes visant à contrer des hausses anormales de loyer : il s'agit notamment de modifier l'article 7, § 1<sup>er</sup> bis, de la loi de 1991, qui permet une sorte de blocage des loyers dans le cas très particulier de baux successifs de courte durée. »*

A Bruxelles, la Commission paritaire était constituée par les propriétaires publics (la Régie de la Ville, un représentant des logements sociaux), les propriétaires privés (représentés par le SNP), les représentants des locataires (le syndicat des locataires, Convivence, l'Union des locataires du quartier Nord), mais aussi un représentant des AIS, des CPAS, et un « partenaire en médiation ». Enfin, des experts qui ne participaient pas à la prise de décision mais qui étaient présents pour soutenir la réflexion (l'Université d'Anvers, les Facultés Saint-Louis, l'ULB, un représentant de l'ordre francophone des avocats, un architecte, un représentant du cadastre, un juge de paix).

Il est aujourd'hui permis de s'interroger sur l'ambition des tâches confiées aux commissions paritaires locatives. En effet, il convient en particulier de constater que la création d'une grille de loyers de référence est un exercice particulièrement complexe, dont la réalisation demande une certaine dose d'expertise et une analyse rigoureuse des valeurs locatives existantes. Ainsi, le 5 décembre 2016, Etienne Lambert, représentant de la Régie de la ville de Bruxelles et président de la Commission paritaire) rappelle l'ensemble des étapes et les obstacles à surmonter : *« il a d'abord fallu procéder à une première étape d'analyse du marché locatif bruxellois, en subdivisant la ville en quatorze quartiers homogènes, et en essayant de récolter des prix en fonction d'indicateurs établis consensuellement »*. Ainsi, la Commission a d'abord dû s'accorder sur les critères les plus pertinents pour élaborer la grille. Ensuite, pour fixer les valeurs de référence, la Commission a choisi de confier l'enquête de terrain à un opérateur extérieur à la Commission, notamment grâce au financement apporté par la Région. Simultanément, les membres de la Commission ont voté une motion sur l'absence de transparence du marché locatif, qui renvoie la patate chaude au gouvernement fédéral : *« Les partenaires de la commission paritaire locative de Bruxelles et la Ville de Bruxelles constatent que le marché locatif est un marché complexe et peu transparent. Le nombre d'informations disponibles permettant de relier un prix et différents éléments touchant à la nature du bien sont très peu nombreuses. Plus l'information donnée sur les mises en location sera fine et précise, plus le travail d'établissement de grilles référentielles et, par là, plus la transparence du marché sera effective pour les propriétaires et les locataires. Ils appellent donc les autorités fédérales à mettre en place les outils permettant de mettre en évidence le rapport entre le prix pratiqué et les éléments suivants...<sup>27</sup> »*.

Confier une telle tâche aux parties locatives elles-mêmes suppose également une pratique aguerrie de la concertation, à laquelle les acteurs du logement sont peu habitués. Enfin, comme l'estime Etienne Lambert, *« il s'agit d'une expérience importante, mais dont il faut être conscient des limites. La commission paritaire ne peut pas se substituer à la prise de décision d'un pouvoir politique : il s'agit d'une rencontre d'acteurs poursuivant des objectifs diamétralement opposés »*.

Ces obstacles étaient manifestement trop importants que pour pouvoir être surmontés en un laps de temps aussi court. Le 26 avril 2007, le parlement fédéral modifie de manière substantielle la loi sur les baux à loyer. Y ont notamment été introduites les obligations faites au propriétaire d'afficher le montant du loyer, de rédiger un bail écrit et de l'enregistrer, les dispositions en matière de garantie locative... L'article 7, introduit en 1991, qui définit les circonstances dans lesquelles un loyer peut être révisé, n'est pas modifié. Nulle trace donc

<sup>27</sup> Voir le rapport parlementaire, p. 24 et 25.



des grilles indicatives ou des commissions paritaires locatives. Les expériences pilotes ne sont d'ailleurs pas poursuivies.

## 2.4. La résolution adoptée par le parlement bruxellois en 2007

Mais, à Bruxelles, les parlementaires continuent à mettre la question de l'encadrement des loyers à l'ordre du jour.

Alain Daems (ECOLO) et Julie Fieszman (PS) rejoints par Marie-Paule Quix (Spirit), Brigitte De Pauw (CD&V) et Céline Frémault (CdH), déposent ainsi, le 18 juillet 2005, une proposition de résolution enjoignant le gouvernement fédéral à encadrer les loyers. La proposition a fait l'objet de nombreux débats lors de plus de 10 séances, étalées entre septembre 2006 et juin 2007. La Commission logement, alors présidée par le parlementaire Michel Colson issu des bancs de l'opposition (MR, de sa composante FDF, entre-temps rebaptisé Défi), a procédé à de nombreuses auditions.

Ont participé aux travaux de cette commission comme membres effectifs, M. Mohamed Azzouzi, Mme Michèle Carthé, M. Mohammadi Chahid, Mmes Nadia El Yousfi, Isabelle Emmery, Souad Razzouk, MM. Michel Colson, Olivier de Clippele, Vincent De Wolf, Mmes Michèle Hasquin-Nahum, Céline Frémault, MM. Bertin Mampaka Mankamba, Alain Daems, Erland Pison, Mme Carla Dejonghe, M. Fouad Ahidar. Comme membres suppléants, Mme Julie Fiszman, M. Mohamed Lahlali, Mmes Nathalie Gilson, Céline Delforge, M. Jos Van Assche, Mme Brigitte De Pauw. Se sont joints aux travaux, M. Jan Béghin, Mme Adelheid Byttebier, MM. Denis Grimberghs, Emin Ozkara, Mmes Olivia P'tito, Marie-Paule Quix.

Si certains ont entre-temps changé de fonctions, il n'est pas inintéressant de constater que plus de la moitié des membres effectifs de l'époque y siègent toujours aujourd'hui. Parmi, eux retenons tout particulièrement Mme Céline Frémault, actuellement en charge de la politique bruxelloise du logement. Il y a près de 10 ans, voici quelques extraits<sup>28</sup> de son intervention en séance plénière du parlement bruxellois, juste avant le vote de la résolution relative à la mise en place d'une politique d'encadrement des loyers.

*« La problématique du logement tire sa grande complexité du fait que le logement constitue un bien de première nécessité, auquel toute personne doit avoir accès, comme il est inscrit à l'article 23 de la Constitution, qui parle du "droit à un logement décent" et demande au législateur de prendre les mesures nécessaires à sa réalisation effective. Toutefois, le logement est aussi, pour bon nombre de nos concitoyens, un placement éventuel, requérant l'investissement d'une part importante sinon totale de leur épargne, et dont l'objectif est souvent de financer leur retraite. Ainsi, toute intervention en la matière implique de prendre en considération les intérêts légitimes de chacun, sans mener pour autant un débat stérile et démagogique dans lequel on se limite à opposer éternellement, et selon une vision stéréotypée, les propriétaires et les locataires. (...)*

*D'aucuns ont proposé de bloquer les loyers afin de résoudre le problème, et le cdH s'y est opposé, car les économistes sont unanimes sur la question : trop de protection peut finalement nuire à ceux que l'on cherche à protéger, en figeant le marché, qui est déjà tendu. Il faut donc éviter qu'une régulation contraignante des marchés n'aboutisse uniquement à un*

<sup>28</sup> Voir le compte rendu intégral de la séance plénière du premier juin 2007, pp. 16 et suivantes.



désinvestissement du secteur locatif de la part des propriétaires et, par la suite, à une diminution de l'offre, ce qui aurait inmanquablement pour effet de provoquer une augmentation. La démonstration a été faite dans le cadre d'un blocage. Par contre, dans un système d'encadrement des loyers, comme celui proposé dans la présente résolution, l'objectif est d'encourager au respect des loyers de référence, fixés par des commissions paritaires composées de propriétaires et de locataires sur la base de critères objectifs. La résolution les mentionne : localisation, superficie, état du bien.

Le but ne saurait être d'en imposer totalement le respect. Le système d'encadrement que le fédéral pourrait adopter ne saurait être uniquement coercitif, mais aurait vocation à être plus incitatif. N'amorçons pas un débat idéologique autour de la présente résolution, qui viserait uniquement à faire passer la majorité pour le porte-drapeau d'une gauche radicale, adversaire viscérale du droit de propriété. Il n'en est rien et le consensus dégagé démontre à souhait que, contrairement à la vision qui prévaut dans les rangs d'en face (ndlr : ce sont les positions de l'opposition MR qui sont ici visées), celle qui a dominé jusqu'à présent permet de concevoir le droit de propriété dans une perspective où les exigences de rentabilité et de solidarité convergent. Et ceci, notamment dans la droite ligne de l'interprétation de la Cour de justice des Communautés européennes relative à l'article 16 sur le droit de propriété. (...)

Le cdH votera donc sereinement cette résolution comme un signal donné à une future et nouvelle majorité fédérale. Que nous en soyons ou non, nous espérons que cette mesure, fiscalement incitative, qui dépasse pour nous le clivage entre propriétaires et locataires, se retrouvera dans un futur accord de gouvernement afin de donner un moyen complémentaire aux fins d'exécuter au mieux l'article 23 de la Constitution ».

Conclusion, le premier juin 2007, soit à la veille des élections fédérales, le parlement bruxellois adoptait, par une majorité alternative (le VLD a voté contre, et GROEN a soutenu) la résolution demandant au gouvernement fédéral d' « instaurer un mécanisme d'encadrement des loyers, en collaboration avec la Région, qui repose :

- d'une part sur la détermination de loyers de référence sur la base de critères objectifs tels que le nombre de pièces, la superficie et l'état du logement ou sa localisation ;
- et d'autre part sur l'organisation de commissions paritaires de location dont la mission serait de vérifier que les loyers pratiqués sont en rapport raisonnable avec la qualité de chaque logement.

En outre, la résolution précise que « pour encourager le respect de ces loyers de référence par les bailleurs, un mécanisme fiscal doit être prévu qui aura pour effet d'inciter les bailleurs à fixer un loyer le plus proche possible du loyer de référence et à décourager la fixation de loyers qui s'écartent de ces loyers de référence. Ce mécanisme peut concerner la fiscalité relevant du fédéral et/ou du régional ».

Le résultat des élections fédérales change la donne. En 2003, la famille socialiste était la première formation politique du pays, avec 27,9% des voix (suivie de près par les libéraux (26,8%) puis par les sociaux-démocrates (18,7%). En 2007, c'est la famille orange, incluant, côté néerlandophone, le cartel CD&V-NVA emporté par Yves Leterme, « Monsieur 300.000 voix » qui reprend la main (24,6%) suivie de très près par les famille bleue (24,3%) et rouge (21,2%). Le regain de la famille verte (de 5,6 % à 9,1%) est insuffisant pour peser sur l'accord de majorité. Le signal bruxellois ne produira donc pas d'effet sur le nouvel accord de majorité. Les différences de sensibilités politiques entre le Nord et le Sud du pays sur un sujet comme l'encadrement des loyers accréditant l'idée d'une régionalisation de la compétence sur les baux à loyer gagne du terrain. Elle fait même

partie des premières matières citées en exemple pour légitimer une sixième réforme de l'État. Il devient clair pour tous que la suite de cette histoire sera régionale.

## 2.5. Une réduction fiscale pour inciter au respect de loyers de référence ?

Juin 2009. Le résultat des élections régionales bruxelloises permet, côté francophone, de prolonger l'expérience d'une coalition de type « Olivier », dans des rapports de forces internes plus favorables à ECOLO (qui passe de 9,7% à 20,2%), au détriment du PS (de 33,3% le parti descend à 26,2%), le cdH restant à 14%. Côté néerlandophone, le VLD et le CD&V restent dans l'attelage, tandis que le résultat des verts leur permet d'embarquer Groen au détriment du SPa qui rejoint les bancs de l'opposition. C'est l'ECOLO Christos Doukeridis qui devient secrétaire d'État au logement.

A ce moment, la perspective d'une réforme de l'État se clarifie. Tous les négociateurs savent que la compétence sur les baux à loyer tombera dans l'escarcelle des Régions. Seule l'échéance fait l'objet d'une inconnue : avant ou après 2014 ? C'est avec cette inconnue en tête que l'accord de majorité est négocié.

« Encadrer les loyers ». Tel est le titre du premier point du chapitre logement.

Plus concrètement, l'accord prévoit ceci : *« Des grilles de référence de loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires et des partenaires sociaux. Pour ce faire, il sera tenu compte des expériences pilotes menées au niveau fédéral. Dès à présent et dans la perspective de la régionalisation de la compétence sur la réglementation des loyers, le gouvernement préparera le cadre législatif et réglementaire permettant de valider ces grilles. Ces loyers de référence tiendront notamment et progressivement compte de la qualité énergétique des biens proposés. Le logement est un droit constitutionnel et un besoin fondamental à ce point prégnant qu'il ne peut être laissé à la seule détermination du marché. Dans cet esprit, le gouvernement sera attentif aux loyers démesurés qui sont demandés par certains propriétaires. Seront étudiés, en fonction des disponibilités budgétaires, des incitants notamment fiscaux favorisant les propriétaires qui coopèrent aux objectifs sociaux et environnementaux du gouvernement ».*

Le deuxième point à l'ordre du jour concerne la politique d'allocation loyer. Le gouvernement annonce que : *« les aides existantes (ADIL, les aides du Fonds de solidarité du Code du logement, les AIS, ...) seront renforcées. Le bénéfice des ADIL sera étendu aux personnes résidant dans les maisons d'accueil et les maisons de transit. L'instauration d'une nouvelle allocation loyer sera conditionnée à l'état des finances régionales et à la mise en place de grilles de référence de loyers qui seront fonction de fourchettes de valeurs objectives. Elle sera envisagée en priorité pour les candidats en attente d'un logement social depuis plusieurs années ».*

Aux Equipes Populaires, on prend les mesures annoncées au sérieux. Après avoir mené, en 2009, une enquête pour observer les prix pratiqués et sonder les critères de qualité que le monde populaire bruxellois comme wallon attend de ses logements, nous organisons, en décembre 2010, un premier colloque au parlement bruxellois pour mettre en évidence le résultat des expériences pilotes des commissions paritaires locatives comme des mesures de régulation des marchés locatifs de nos pays voisins.

Dans la foulée, nous poursuivons nos investigations sur les possibilités concrètes de réduire la somme loyer + factures d'énergie. Dans un processus de « form'action », nous organisons une dizaine de rencontres sur les thèmes suivants : que dit la loi sur le bail, en matière de loyers,

comme de charges locatives ? A qui profitent les primes énergie ? Les locataires en bénéficient-ils également ? Comment peuvent-ils utiliser leur existence pour obtenir des travaux de la part de leur bailleur ? Les nouveaux certificats de performance énergétique donnent-ils une indication fiable ? Quel secours les locataires peuvent-ils attendre des outils de lutte contre l'insalubrité pour obtenir une réduction de loyer ou des travaux permettant de limiter la facture de chauffage ? Pourquoi l'allocation loyer en vigueur sur le parc locatif communal rencontre-t-elle peu de succès ? Compléter la grille de référence par de nouveaux critères, notamment la performance énergétique ne permettrait-il pas d'élargir le nombre de bénéficiaires ? Quel secours attendre de la fiscalité immobilière ?

La synthèse de ce parcours d'investigation, a été rendue publique lors d'un second colloque « Alléger loyers + factures d'énergie : quelles politiques publiques en Région bruxelloise ? ». L'affiche du colloque comprenait une photo d'un meeting de locataires de logements insalubres, en grève du paiement de leurs loyers, au Mexique, début du siècle passé. Nous sous-titrions : « Avant d'en arriver là ». Nous y avons soumis nos propositions à débat devant les représentants des bailleurs et des locataires.

Voici ce que nous proposons :

1. Préciser, dans le code du logement bruxellois, la notion de logement décent, en la distinguant des critères d'insalubrité. L'absence de confort relevant de cette notion doit limiter le loyer demandé (sans autre forme d'amende régionale pour le bailleur) tandis que l'insalubrité, définie comme un logement présentant des risques pour la sécurité ou la santé de leur occupant doit faire l'objet d'amendes sévères.
2. Réunir une commission paritaire locative au niveau régional, dont le premier boulot consisterait à contribuer à élaborer une grille de loyers qui puisse aisément s'appliquer aux logements de confort modestes.
3. Appliquer cette nouvelle grille dans le secteur AIS et dans le secteur communal pour les nouveaux baux à loyer de telle sorte que le prochain ministre du logement puisse disposer d'un rapport du résultat de l'expérience menée, qu'il pourra dès lors adapter à l'ensemble du parc locatif privé.
4. Modifier le système d'allocation loyer dans le secteur communal afin qu'elle couvre la différence entre la somme loyer + facture de chauffage attendue et 40% des revenus du ménage (plutôt qu'à 30% du rapport entre le revenu et le seul montant du loyer...).

On le sait désormais, la compétence sur les baux a été transférée aux Régions qui peuvent légalement modifier le cadre fédéral à partir du premier juillet 2014. Plus question donc pour la précédente majorité de définir un cadre législatif à la grille de référence qui aura néanmoins été construite en 2012 et 2013. C'est clairement le boulot de la législature suivante.

Reste donc à étudier la possibilité d'octroyer un incitant fiscal aux bailleurs qui proposent un loyer inférieur aux valeurs de cette grille. Si l'idée, inscrite dans la résolution de 2007 paraissait séduisante, une réflexion approfondie permet à chacun de bien comprendre pourquoi elle est soit sans effets, soit impraticable.

Retenons tout d'abord les ordres de grandeurs budgétaires en jeu. Quand la Région décide d'octroyer une réduction du mal nommé « précompte immobilier », c'est surtout les finances des communes qui trinquent. En effet, la Région perçoit environ 100 millions d'euros et les communes prélèvent 500 millions d'euros de centimes additionnels. Certes, plusieurs techniques

permettraient de neutraliser l'impact pour les finances communales. Reste à vérifier quel seraient les impacts de la mesure.

A la question qui lui a été adressée par Alain Hutchinson (PS) en commission logement du 4 juin 2013, Christos Doulkeridis, apporte la réponse suivante. « *En toute hypothèse, l'effet régulateur, censé tirer les loyers vers le bas ne fonctionnerait pas, puisque 4 % seulement des propriétaires trouveraient un intérêt pécuniaire à diminuer leur loyer en cas d'une réduction de 10%. L'attractivité se renforce en cas de réduction de 30%, avec 13% des propriétaires qui s'aligneraient sur les loyers de référence, mais il en résulterait un coût de 60 millions d'euros* »<sup>29</sup>.

L'aile gauche du gouvernement a alors imaginé d'augmenter le précompte immobilier pour les propriétaires qui proposeraient des loyers supérieurs aux valeurs de référence, afin d'augmenter son impact tout comme de neutraliser l'effet budgétaire de la mesure. Mais l'idée se heurte aussi à des aspects très opérationnels. D'une part, c'est l'administration fédérale qui perçoit le précompte, et en transfère les recettes aux Régions et aux communes. Il conviendrait donc que la Région demande à une administration fédérale de s'adresser à tous les propriétaires bailleurs qui disposent d'un logement situé à Bruxelles, mais dont la moitié vit dans une autre Région. D'autre part, ni la Région, ni le Fédéral ne dispose des informations sur les caractéristiques des logements ou des équipements qui y sont présents : Il aurait donc fallu joindre un questionnaire aux bailleurs concernés, et espérer qu'ils le remplissent correctement : le logement loué est-il équipé d'un lave-vaisselle ? D'un feu ouvert ? D'un système d'alarme ? Avec ou sans balcon ? Comment vérifier que c'est le cas ? Demander au locataire de valider le questionnaire en question ? On comprend bien qu'il s'agit là d'un vaste chantier.

De plus, il y a parfois de bonnes raisons de dépasser les références de la grille : présence d'un deuxième garage, d'une conciergerie, ou d'autres éléments de confort qui n'auraient pas été repris comme critère. Du coup, la mesure s'apparente à une révision de la base au précompte immobilier (actuellement défini par l'autorité fédérale, pour l'impôt de personne physique), mais que les Régions sont autorisées à modifier depuis la cinquième réforme de l'État, pour la seule perception du précompte immobilier. Mais une telle disposition dont la mise en œuvre nécessite un vaste chantier, n'est pas prévue dans l'accord de majorité.

Christos Doulkeridis conclut donc, lors de la même séance de la commission logement : « *Le mécanisme fiscal d'encadrement des loyers avait dès le départ vocation à aménager une situation transitoire dans l'attente de la régionalisation effective du bail d'habitation. Or, la mise en œuvre du bail est retardée et n'aura sans doute pas lieu (sous cette législation, ndlr). C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas mis en œuvre la partie de l'accord de majorité qui consiste à travailler sur une diminution du précompte immobilier. C'est en effet une mesure trop complexe et trop coûteuse pour être utilisée uniquement lors d'une période transitoire* ».

Du côté de l'élargissement des allocations loyers, le gouvernement a bien élargi le dispositif des ADIL, en le rebaptisant « allocation de relogement ». Il a également mis en place, en toute fin de législature, une nouvelle formule d'allocation loyer à destination des candidats locataires d'un logement social qui attendent depuis longtemps. C'est cependant la grille de 2008 qui sert de référence au calcul du montant de l'allocation loyer (cf. supra). Nous ignorons pour quelles raisons le gouvernement n'a pas utilisé sa nouvelle grille, plus complète et plus précise (peut-être trop) pour l'octroi de sa nouvelle allocation loyer, tout comme pour améliorer les

<sup>29</sup> Voir compte rendu de la commission 92 du 4 juin 2013, p. 23.

références en vigueur pour plafonner les loyers des logements mis en location par les Agences immobilières sociales. Occasion manquée d'affiner les outils à disposition des acteurs ?

Le gouvernement a malgré tout acté le résultat de ses travaux sur l'élaboration d'une grille de loyer indicative. Celle-ci n'a fait l'objet d'aucune publication officielle, le secrétaire d'État ayant crainte qu'elle n'incite les propriétaires qui pratiquent des loyers inférieurs aux références, à les augmenter. C'est ainsi que la grille actée en juillet 2012 porte le nom du ministre-président, plutôt que du secrétaire d'État.

C'est lors du colloque organisé en février 2014 par le Conseil supérieur du logement de Wallonie, portant sur « la défédéralisation du bail d'habitation : quels leviers pour les Régions » que les travaux du gouvernement ont été rendus publics<sup>30</sup>.

Les Equipes Populaires se sont rapidement attelées à examiner cette grille, à la diffuser auprès du public, notamment afin de la confronter aux réalités locatives du monde populaire bruxellois. Nous avons progressivement mis au point un questionnaire qui permet d'évaluer dans quelle mesure les loyers semblent raisonnables, au regard des valeurs de référence de la grille, comme des défauts de qualité des logements.

## 2.6. L'allocation « loyer encadré » du gouvernement Vervoort

Du côté des mouvements sociaux, le « Marathon logement » organisé en 2013, par Inter-Environnement Bruxelles, met en évidence les difficultés croissantes des classes populaires à trouver à se loger décemment. L'action a aussi le mérite de rassembler les mouvements sociaux autour de la problématique du logement. C'est le nouveau point de départ de rencontres plus régulières entre associations et syndicats : FGTB, CSC, RBDH, syndicats des locataires, Equipes Populaires, Habiter Bruxelles, MOC, IEB, et la Fébul forment progressivement la « plate-forme logement ». Celle-ci travaille à des revendications communes, et les porte ensemble dans les débats préélectoraux. Parmi elles, aux côtés de l'accroissement du nombre de logements sociaux publics, l'encadrement des loyers figure en bonne place, ouvrant la perspective d'un système d'allocations loyers à plus large échelle que les formules existantes. (voir [www.platformelogement.be](http://www.platformelogement.be))

Les membres de la plate-forme analysent les programmes des partis. Sans surprise, c'est le programme du MR qui s'éloigne le plus des propositions de la plate-forme. Les bleus veulent en effet lever le moratoire sur la vente des logements publics en permettant à leur locataire de les acheter. Tout comme le VLD, ils sont viscéralement opposés à toute forme de limitation de la liberté des bailleurs. Les socialistes mettent surtout l'accent sur l'accélération de la production de logements sociaux. Les verts y sont également clairement favorables, avec une priorité cependant plus marquée du côté de l'encadrement des loyers. Si les rouges sont favorables à la régulation du marché locatif privé, ils restent très prudents à l'égard d'une politique d'allocation loyer, craignant tant pour ses effets inflationnistes que pour ses coûts potentiellement budgétivores. Si le programme du cdH met en avant un ambitieux projet de constituer une base de données publique des caractéristiques des logements, les démocrates chrétiens sont réticents à l'égard d'un contrôle public des loyers. Les oranges mettent l'accent sur le déploiement d'une politique d'allocation loyer, et un soutien accru aux agences

<sup>30</sup> Voir l'intervention de Nicolas Bernard, dans les actes publiés aux Editions Larcier.



immobilières sociales. Le parti amarante est également réticent aux formes trop intrusives d'un contrôle public des pratiques locatives et souligne les risques d'un sous-investissement qu'un encadrement des loyers ferait peser sur la production de logement privé. Défi insiste surtout sur son projet de réforme fiscale : alléger l'impôt des personnes physiques et augmenter la fiscalité immobilière permettrait de mettre à contribution les nombreux propriétaires qui ne paient pas d'impôt sur leurs revenus à Bruxelles.

Juin 2014. Pour la première fois, les élections fédérales sont organisées au même moment que les régionales, communautaires et européennes.

Au niveau bruxellois, côté francophone, FDF et MR se présentent sur des listes différentes. Le nouveau gouvernement intègre le FDF, entre-temps rebaptisé Défi, tandis qu'ÉCOLO (dont les scores diminuent de moitié) est débarqué de la majorité. Le cdH, dont la diminution des résultats est moins forte, reste dans l'attelage. Côté néerlandophone, le SPa réintègre le gouvernement aux côtés du VLD et du CD&V, au détriment de Groen, dont les résultats sont pourtant en très nette augmentation (11,2% à 17,9% du groupe linguistique néerlandais). On apprendra assez vite que c'est à la cdH Céline Frémault que reviendra la charge du logement.

Au lendemain des élections, la plate-forme logement rédige et adresse une note à Mme Onkelinx, formatrice du nouveau gouvernement bruxellois, en vue d'une rencontre (voir [www.plateformelogement.be](http://www.plateformelogement.be)). La crise du logement sévissant à Bruxelles, il apparaît à toutes et tous que le sujet mérite une entrevue spécifique, à la suite et en complément des traditionnelles rencontres entre le formateur et les interlocuteurs sociaux.

Rendez-vous est pris. Mais la décision du CD&V de former un gouvernement fédéral avec la NVA et les libéraux vient brusquer l'agenda. L'argument des réformateurs, qui plaident pour des gouvernements symétriques dans les Régions et au Fédéral prend de la consistance. A Bruxelles comme à Namur, les coalitions en formation se précipitent d'annoncer que les accords sont bouclés.

En matière de loyers privés, voici son contenu :

*« Le gouvernement mettra en place, via une ordonnance, un système d'allocation loyer encadré plafonné.*

*Le principe consiste, comme pour les AIS, à définir un loyer payé par les locataires inférieurs à celui perçu par les propriétaires. La différence prendra la forme d'une allocation loyer plafonnée devant concrètement diminuer le coût effectif du loyer pour le locataire. En contrepartie, le propriétaire acceptera, pour la durée du bail, un encadrement du loyer via la mise en place de grilles de référence de loyers indicatives. De son côté, un opérateur public contrôlera le respect de cette grille, la qualité de l'habitat (selon les normes) comme la situation des revenus du locataire qui devra être dans les conditions d'accès au logement social et/ou être inscrit sur la liste d'attente du logement social ainsi que de lutter contre toute forme de discrimination dans l'accès au logement.*

*De manière plus générale, ces grilles de référence de loyers indicatives seront établies et mises à disposition des locataires à titre informatif en tenant compte du profil socio-économique des Bruxellois, croisé avec les caractéristiques du logement, de l'état du bien comme de sa localisation.*

*La mise en place de cette allocation sera accompagnée par une réflexion sur la rationalisation des différentes aides financières existantes, et notamment en la regroupant avec l'allocation de relogement. »*



Cet accord, particulièrement peu détaillé, déçoit les membres de la plate-forme. A la rentrée parlementaire, nous organisons une action symbolique portant pour slogan adressé aux nouveaux élus bruxellois : « Vous disposez désormais du pouvoir de réguler les loyers. Nous n'accepterons pas que notre Région se refuse à faire usage de ses nouvelles compétences ».

Les parlementaires de l'opposition ne restent pas au balcon. Le 18 septembre 2015, Ecolo dépose une proposition d'ordonnance « modifiant certaines dispositions relatives aux baux à loyer afin de réguler le marché locatif en Région de Bruxelles-Capitale ». Le 18 octobre, c'est au tour du PTB de déposer une proposition d'ordonnance « *instaurant un encadrement des loyers sur le marché privé* ». Toutes deux sont consultables sur le site du parlement bruxellois. Suite à d'épiques débats au printemps 2016, la majorité a cependant refusé de discuter de ces textes avant que celui issu du gouvernement ne soit déposé.

Si les mesures annoncées par l'accord de majorité semblent insuffisantes pour apporter une réponse concrète aux trop nombreuses situations locatives indignes, les avancées sont néanmoins prometteuses.

1. Une grille de loyer de référence devrait pour la première fois officiellement être mise à disposition des locataires ;
2. Un mécanisme d'allocation loyer, conditionné au respect par le bailleur des loyers de référence sera mis en place par voie d'ordonnance.

Jusqu'ici, la grille de loyer servant de référence pour les formes actuelles d'allocations loyers et pour plafonner les loyers pratiqués par les agences immobilières sociales n'a fait l'objet d'aucune diffusion « grand public ». Très sommaire, celle-ci n'avait d'ailleurs pas pour prétention d'informer les parties locatives sur le caractère raisonnable d'un loyer. Les agences immobilières sociales, craignant de réduire à néant leurs marges de négociation avec les propriétaires, insistaient d'ailleurs pour que ces plafonds restent les plus confidentiels possibles. Si la grille actée par le gouvernement Picqué comportait bien une dimension officielle, celle-ci était particulièrement tenue. Son existence était donc d'autant plus fragile qu'elle n'a pas non plus fait l'objet d'une diffusion publique, si ce n'est à travers les actions militantes des Equipes Populaires, progressivement rejointes par certains acteurs de la plate-forme logement. Premier changement donc, la grille de loyers de référence aura une existence légale. Désormais, elle fera non seulement partie des outils inscrits dans le nouveau code du logement, mais fera également l'objet d'une large diffusion publique.

Deuxième changement : alors que les formes actuelles d'allocation loyer ont été définies par des arrêtés du gouvernement, le nouveau mécanisme d'allocation loyer sera inscrit par voie d'ordonnance. Il devrait donc intégrer le code du logement, suite à un débat parlementaire. Ce n'est pas rien non plus.

Enfin, nous nous réjouissons que le gouvernement conditionne l'octroi d'une allocation loyer au respect par le bailleur des loyers de référence de la grille indicative. C'est d'ailleurs en ce sens que le gouvernement a modifié la dernière formule d'allocation loyer expérimentée en fin de législature précédente. En effet, sur le plan juridique, il nous paraît important que la Région refuse d'empiéter sur ce qui relève de la responsabilité des propriétaires : proposer un loyer raisonnable. Sur le plan économique, il serait en effet particulièrement inapproprié qu'une aide sociale serve à compenser les prétentions exagérées d'un propriétaire qui abuse de la pénurie de logements modestes pour imposer un prix disproportionné par rapport aux caractéristiques

de son bien. Autrement dit, nous nous réjouissons que notre Région se refuse à jeter de l'huile publique sur la flambée des loyers privés.

### **Définir les responsabilités de chacun, pour un changement concret**

Aux locataires l'obligation de trouver un logement décent, mais dont le niveau de confort est adapté à leur revenu, et dont le nombre de chambres est adapté à leur composition familiale. Aux pouvoirs publics l'obligation de pallier à l'insuffisance des revenus du locataire, afin de garantir le droit au logement décent. Aux propriétaires privés l'obligation de proposer un loyer raisonnable, c'est-à-dire adapté aux caractéristiques du logement.

C'est bien cette troisième obligation que l'accord du gouvernement invoque indirectement lorsqu'il conditionne l'octroi d'une allocation loyer au respect par le bailleur des loyers de référence. C'est également cette obligation que nous souhaiterions être clairement inscrite dans la nouvelle législation sur les baux à loyer. Cela nous semble en effet indispensable au caractère opérationnel du nouveau mécanisme d'allocation loyer. Prenons un exemple pour illustrer notre propos.

Martine et Yasmina vivent la même situation familiale : femmes seules avec deux enfants de 4 et 7 ans, elles disposent du revenu d'intégration sociale, soit 1156 euros par mois. Chacune d'elle loue un appartement de deux chambres, situé place de la liberté, d'une taille de 50 m<sup>2</sup> habitables (sans les couloirs et les sanitaires), salle de douche, vieux convecteurs, châssis vétustes, un compteur électrique collectif, cuisine sommaire séparée du séjour, avec un petit balcon. Pour un tel appartement, situé dans le quartier « Notre-Dame des Neiges » :

- L'actuelle grille « allocation loyer » interdit l'octroi d'une allocation si le loyer dépasse 680€.
- La grille « Charles Picqué » (actualisée) mentionne un loyer indicatif de 525 euros.
- Le projet de grille « Frémault » mentionne un loyer indicatif de 616 euros.

**Martine est parvenue à obtenir un loyer de 500 euros avec un propriétaire privé.**

**Elle reçoit donc une allocation loyer de 120 euros.**

Son loyer net est de 380 euros et mange un tiers de ses revenus.

**Yasmina a dû accepter un loyer de 700 euros.**

**Comme le loyer dépasse le plafond, elle ne reçoit pas d'allocation loyer.**

Son loyer abusif continue de manger 60 % de ses revenus.

Sans légiférer sur les possibilités de renégocier le montant de son loyer, Yasmina, comme tant d'autres Bruxellois et Bruxelloises, resteront sur le carreau.

Concrètement, le troisième changement que nous proposons est le suivant :

**Yasmina renégocie son loyer de 700 euros devant la commission « juste loyer ».**

**Des 616 euros de la grille de loyer « Frémault », la commission paritaire retranche :**

- 3 euros par mètre carré manquant par rapport aux normes minimales d'occupation d'un appartement deux chambres, soit 45 m<sup>2</sup> habitables (0€ car la taille du logement y satisfait)
- 25 euros du fait de la simple salle de douche (résultat de la méthode hédonique)
- 25 euros du fait de l'absence d'un chauffage central (forfait établi par la commission)
- 15 euros du fait de l'absence d'un compteur électrique individuel (différence entre le tarif social et le prix du contrat de fourniture le plus courant, compte tenu d'une consommation médiane)
- X euros pour l'absence d'espace de rangement
- 22 euros s'il n'y avait pas eu de balcon (résultat de la méthode hédonique)

**Le juge de Paix révisé le montant du loyer contractuel à 550 euros par mois.**

La commission a informé du droit à une réduction du précompte immobilier (10 euros par mois)

**Yasmina a droit à son allocation loyer de 120 euros par mois.**

Son loyer net est ramené à 420 euros par mois, et mange 36 % de ses revenus.

## 2.7. Les effets néfastes du glissement de la fiscalité régionale

Du côté de la fiscalité, l'accord du gouvernement prévoit un glissement de la fiscalité sur le travail vers une fiscalité sur le foncier. Concrètement, cette réforme consiste à supprimer l'additionnel d'1% à l'IPP et la taxe forfaitaire et d'augmenter le précompte immobilier. Les objectifs de l'accord ne laissent planer aucun doute sur les intentions :

*« Cette importante réforme fera glisser le centre de gravité de la fiscalité bruxelloise vers le précompte immobilier. L'immobilier bruxellois a indubitablement pris de la valeur ces dernières années. Les politiques menées ont contribué à faire de Bruxelles une région attrayante. Il est alors, au nom de l'équité fiscale, logique que les propriétaires, et plus particulièrement les multi-propriétaires, contribuent davantage par rapport à la hausse de la valeur de leur patrimoine. »* Enfin de chapitre, la déclaration prévoit qu'« afin de gérer efficacement toutes ces nouvelles compétences fiscales régionales et d'en optimiser le fonctionnement, le gouvernement mettra les moyens nécessaires à disposition de l'administration régionale de la Fiscalité afin que celle-ci puisse assurer l'établissement et le recouvrement des impôts régionaux,

*en ce compris le précompte immobilier et amorce rapidement la constitution d'un revenu cadastral régional adapté aux réalités et permettant une plus juste perception ».*

Pour la première fois depuis la cinquième réforme de l'État (adoptée le 13 juillet 2001), le gouvernement bruxellois annonce donc vouloir faire usage de la possibilité de définir une base propre à la perception du précompte immobilier, laissant au fédéral sa définition périmée du revenu cadastral pour la perception de l'impôt sur les revenus (locatifs) des personnes physiques. Cependant, le chantier est vaste, et, comme en témoigne ses propres déclarations au parlement, le ministre des Finances bruxellois, Guy Vanhengel (VLD) rencontre quelques difficultés à mettre à dispositions de son administration les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Nous n'avons donc rien de concret à attendre de ce côté pour cette législature.

A contrario, c'est dès décembre 2015 que le glissement de la fiscalité vers le précompte immobilier a été adopté par le parlement bruxellois. Ce glissement a même fait l'objet de réadaptations en cette fin décembre 2016.

Les représentants des bailleurs comme les acteurs du droit au logement ont dénoncé la mesure, non pas sur le fond, mais au motif qu'elle engendrera une hausse des loyers, en particulier ceux qui sont raisonnables. Le gouvernement se retranche derrière des arguments formels pour nier de tels effets inflationnistes.

Certes, la loi interdit aux bailleurs de facturer le précompte immobilier aux locataires. Certes, en cours de bail, le loyer ne peut être augmenté qu'en proportion de l'indice santé. Mais entre deux baux, aucune règle n'est fixée. De plus, nombreux sont les bailleurs qui, ayant choisi d'inscrire la relation locative dans la durée, renoncent à tirer un profit maximum, et ne procèdent pas à l'indexation annuelle. Il en résulte souvent des loyers inférieurs aux valeurs du marché, qui leur apportent cependant un revenu jugé suffisant. Dans la mesure où de tels bailleurs, agissant en « bon père de famille », souhaitent conserver ce revenu complémentaire raboté par l'augmentation du précompte, il leur suffit de procéder à l'indexation du loyer sur base de l'indice santé tel qu'il a évolué depuis la dernière indexation. Personne ne pourra le leur reprocher. Mais cela constitue parfois plusieurs années de « rattrapage », et des augmentations de loyers d'autant plus conséquentes que les années écoulées sont nombreuses. Très mauvaises surprises pour les locataires concernés.

Estimant que cette réforme fiscale est contraire à l'article 3 du code du logement qui précise que les pouvoirs publics doivent favoriser la mise à disposition de logements décents et financièrement abordables, estimant qu'aucune mesure de compensation n'a été prévue par le gouvernement pour protéger les locataires à faibles revenus des effets inflatoires de la réforme, plusieurs membres de la plate-forme logement ont déposé un recours à la Cour Constitutionnelle. La démarche a été présentée tant au ministre-président qu'à la ministre en charge du logement. Les acteurs ont clairement mis en évidence que leur recours serait retiré dès lors que des mesures compensatoires seraient mises en place pour les locataires à faibles revenus.

Pour la plate-forme logement, une mise en œuvre ambitieuse et opérationnelle d'une politique d'allocation loyer encadré constitue la piste la plus prometteuse, à condition cependant que l'ensemble des dispositions qu'elle implique soit inscrites dans la prochaine ordonnance sur les baux à loyer.

Interrogés par le parlementaire Alain Maron (ECOLO) en commission logement du 3 décembre 2015, la ministre en charge du logement affirme prudemment son ouverture à une telle possibilité : « C'est très difficile à ce stade de déterminer si la hausse moyenne du précompte immobilier, estimée à 120 euros, soit 10 euros par mois, sera répercutée par les propriétaires-bailleurs sur les loyers et dans quel délai. Sans vouloir éluder l'enjeu de la question, nous parlons d'une hausse potentielle de 10 euros par mois sur un loyer mensuel moyen à Bruxelles de 650 euros. L'impact sur le loyer est donc de 1,5% pour ceux qui ne bénéficieraient d'aucune compensation. Pour les locataires répondant aux conditions du logement social, le régime de l'allocation loyer actuel ne permet pas de couvrir cette hausse éventuelle du coût du loyer. C'est à travers un système d'allocation loyer généralisé, encadré et plafonné, que l'on pourra apporter une réponse appropriée à l'impact de cette réforme fiscale. Comme signalé en commission la semaine passée, la déclaration de politique régionale (DPR) le prévoit. Le travail est en cours d'élaboration et un avant-projet d'ordonnance sera déposé dans le courant de l'année 2016. **Un autre outil de la politique des loyers pourrait être mis en place par le biais de la régionalisation du bail. C'est la grille indicative des loyers qui devrait permettre de contester les loyers abusifs et ce, sans porter atteinte à la liberté de contracter.** Je suis attentive au suivi de l'impact de cette mesure sur les locataires. Un contrôle régulier de l'évolution des loyers nous permettra d'identifier plus clairement l'impact de la réforme fiscale et ainsi, de proposer des mesures correctives adaptées ».

## 2.8. L'accord de majorité laisse ouverte la réforme de la loi sur le bail

La déclaration de politique régionale est très peu descriptive de l'usage régionalisé qui sera fait de la compétence sur les baux à loyer :

« Le gouvernement accueillera la nouvelle compétence sur la loi sur les baux de résidence principale en veillant à améliorer les droits des bailleurs et des locataires, à assurer un meilleur fonctionnement du marché locatif, encourager la mise en location de logements respectueux des normes. Plus particulièrement, le gouvernement travaillera à l'établissement d'une liste claire des travaux qui incombent aux propriétaires d'une part et aux locataires d'autre part et à laquelle il ne pourra pas être dérogé. Il veillera à assurer la concertation avec les organisations représentatives des locataires et des bailleurs avant d'examiner toute adaptation à la loi. »

Relevons cependant l'importance de la place accordée par la déclaration gouvernementale aux concertations préalables aux adaptations de la loi et auxquelles la ministre a d'ailleurs largement fait place.

Ainsi, durant l'été 2015, la plupart des parties directement prenantes du marché locatif ont été invitées à remettre avis sur leurs attentes en la matière, dans un processus de consultation individualisée confié aux Facultés universitaires Saint-Louis, dont le rapport n'a cependant toujours pas été rendu public.

En parallèle, le Conseil économique et social décide de se saisir de la question, et remet, chose suffisamment rare que pour être soulignée, un premier avis d'initiative sur le sujet. Ainsi, le 15 juin 2015, soit avant la clôture du processus de consultation confié aux Facultés Saint-Louis, les patrons (secteurs de la construction, de la promotion immobilière, chambre de commerce et union des entreprises) et syndicats bruxellois adressent les propositions suivantes (l'avis complet est disponible sur [www.ces.irisnet.be](http://www.ces.irisnet.be)) au gouvernement bruxellois :

### 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 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.

### **Commission paritaire locative**

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 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.

C'est notamment sur base des résultats de ces consultations que le gouvernement bruxellois adopte, fin de l'année 2015, les « principes directeurs » selon lesquels la ministre en charge du logement travaillera à rédiger un projet d'ordonnance adaptant et transposant en droit bruxellois, les dispositions actuellement fédérales en matière de baux à loyer. Parmi ces principes, se trouvent notamment la publication d'une grille de loyers de référence ainsi qu'un objectif de favoriser les modes alternatifs de résolution des conflits.

Dans son avis du 18 février 2016, le Conseil économique et social insistera sur sa proposition de créer une commission paritaire locative afin de résoudre les conflits portant sur le montant



du loyer. A cette occasion, le même Conseil précise le contenu de son premier avis, notamment par rapport à la grille indicative : *« Le principe est de pouvoir informer les parties sur ce qu'il faut entendre par un loyer de référence. Ce loyer de référence ne saurait constituer ni un plafond ni un minimum. Les parties sont libres de s'en écarter en fonction des caractéristiques propres du logement non reprises dans la grille en tant que telle, que celles-ci soient positives (les caractéristiques esthétiques du bien, sa proximité à un espace vert, la présence d'un garage, d'un jardin ou d'une terrasse...) ou négatives (espaces mal agencés, sanitaires rudimentaires ou non privatifs, absence de système de comptage des consommations d'eau et d'énergie...). Ces éléments pourront faire l'objet d'une liste annexe ».*

En avril 2016, l'observatoire des loyers publie son rapport. Celui-ci met en évidence, pour la première fois de son histoire, l'existence statistique de loyers abusifs sur une partie significative du parc locatif privé. Son désormais célèbre tableau 13 de la page 23 de ce rapport 2015 fait sans doute partie des arguments décisifs dans l'élaboration progressive d'un consensus autour de la lutte contre les loyers abusifs. Le dysfonctionnement du marché locatif privé ne peut plus être nié.

Plus encore, le fait qu'une dizaine de pourcents des logements soient loués plus cher que leurs alter ego présentant un meilleur niveau de confort, inverse, partiellement au moins, l'argumentation des opposants à toute forme de régulation des loyers. Dans le contexte de pénurie de logements modestes actuel, c'est l'absence de régulation des loyers -et pas l'inverse- qui freine les investissements, à tout le moins dans la rénovation, notamment énergétique, du parc locatif. *« Pourquoi un propriétaire réaliserait-il des travaux s'il peut augmenter les prix comme il veut ? ».* Avec la preuve statistique de l'existence significative de loyers clairement abusifs, la nécessité d'éviter un contexte défavorisant les investissements change de camp, pour les besoins en rénovation tout au moins.

Mais l'avant-projet d'ordonnance sur les baux à loyer, adopté fin juin en première lecture par le gouvernement, ne comprend pas les mesures explicitement utiles à la renégociation des loyers abusifs.

Certes, il est prévu de rappeler dans les annexes au bail-type promu par la Région, les possibilités de *« recourir, préalablement à la saisine d'une juridiction, à des processus de règlements alternatifs de leur différend, tels que la médiation, l'arbitrage ou la conciliation »*. Mais aucune instance régionale de conciliation n'est créée par l'ordonnance.

Certes, l'avant-projet d'ordonnance prévoit que *« le gouvernement arrête une grille indicative de loyers de référence à laquelle pourront se référer les parties, sans que cela ne constitue une contrainte supplémentaire pour le propriétaire »*. Et de préciser que *« cette grille de loyers est construite sur la base de critères internes et externes au logement »*. Nous aurions préféré plus de détails, tant sur les objectifs de la grille que sur ses critères, en particulier sur le sens de l'absence de *« contrainte supplémentaire pour le propriétaire »*. Si cela veut dire qu'un loyer peut s'écarter des valeurs de référence à la hausse, ou à la baisse, compte tenu de caractéristiques singulièrement supérieures, ou inférieures à la moyenne, nous n'avons pas de difficultés. Mais si c'est le cas, pourquoi ne pas le dire plus explicitement ?

Dans son avis du 15 septembre 2016, le Conseil économique et social, suivi en ce point par le Conseil consultatif du logement déclare :

« Le Conseil a pu constater dans le dernier rapport de l'Observatoire des loyers (rapport 2015 publié en avril 2016) que la notion de « loyer abusif » est objectivée. En effet, le tableau 13 (p. 23) montre par exemple que pour un appartement une chambre avec des conditions de confort mauvaises, le loyer mensuel médian est de 595€ alors que pour un appartement une chambre avec des conditions de confort moyennes, il est de 550€. Il y a donc certainement lieu de parler de loyer abusif dans le premier cas. Cette situation induit un effet pervers qui peut être de nature à décourager l'investissement en vue d'améliorer la qualité des logements. Au regard de cette objectivation de cas de loyers abusifs, le Conseil regrette que ce projet d'ordonnance ne se prononce pas davantage sur la grille indicative des loyers. En effet, pour le Conseil, il est indispensable de mettre en place les outils pour éviter un déséquilibre entre la position d'un bailleur et d'un preneur. Ces outils doivent être compris comme étant une grille indicative des loyers (établie après concertation des organisations représentatives des propriétaires et des locataires) et une commission paritaire locative qui forment un tout. Ainsi, la grille indicative des loyers doit servir de référence afin que les bailleurs demandent des loyers raisonnables par rapport aux caractéristiques de leur(s) bien(s). Dans tous les cas, un loyer manifestement déraisonnable donne le droit de porter le conflit devant la commission paritaire locative ».

Plus encore, le Conseil économique et social va jusqu'à formuler des propositions d'amendements :

1. « souhaite voir affirmer dans le futur Code de l'habitat le devoir des propriétaires privés de demander un loyer raisonnable au regard des caractéristiques du logement loué »
2. « demande que l'article portant sur la grille indicative soit amendé de la sorte : « En vue de favoriser une négociation équilibrée entre les parties, le Gouvernement arrête une grille indicative des loyers de référence. Celle-ci sera construite sur base des caractéristiques essentielles d'un logement décent notamment sa taille, le nombre de pièces habitables, ses performances énergétiques, sa localisation. Cependant des commodités, un environnement ou des caractéristiques propres au logement loué sont de nature à justifier des écarts à la hausse ou à la baisse par rapport aux valeurs de référence de la grille indicative des loyers ».
3. « souhaite qu'un §1 bis soit ajouté à l'article 24/17 qui stipule que : « Il est institué une commission paritaire d'arbitrage compétente, sans préjudice de la compétence de la cour et les tribunaux, pour tous litiges locatifs relatifs à des immeubles d'habitation situés en Région bruxelloise, en particulier pour les conflits relatifs à l'obligation de proposer un loyer raisonnablement proportionné aux caractéristiques du logement et ceux quant à l'augmentation du loyer suite à des travaux en vue d'améliorer la performance énergétique du bien. Le gouvernement peut préciser les circonstances, les conditions dans lesquelles l'une ou l'autre des parties pourra saisir la commission ». Le Conseil propose que l'article 24/17§2 soit amendé de la façon suivante : « Toute clause d'arbitrage convenue avant la naissance du différend est réputée non écrite sauf si elle fait référence à la commission paritaire locative instituée par le paragraphe précédent (§1 bis) ».

A la mi-octobre 2016, le gouvernement a adopté son projet de grille de loyers de référence. Le Conseil consultatif du logement a remis un avis particulièrement court et cinglant : « Le Conseil est partagé sur l'intérêt de la grille mais est unanime sur le fait que la méthodologie doit être améliorée, notamment dans la récolte des données. Par essence, la grille présentée n'est assurément pas représentative ; elle ne prend son intérêt que dans l'utilisation que l'on va en faire et celle-ci n'est pas précisée à ce jour. Le Conseil estime à l'unanimité que cette grille est prématurée avant que le gouvernement n'en ait déclaré son utilité ».

L'avis remis par le Conseil économique et social le 22 décembre 2016 commente la méthodologie, comme l'ensemble des critères retenus par le gouvernement. Il plaide notamment pour que le « *gouvernement complète cette grille avec une liste de critères de confort attendus pour les catégories de logement de la grille, une liste des critères de confort qui justifient des loyers supérieurs aux références de la grille et une liste des défauts de qualité qui justifient des loyers inférieurs aux références de la grille* ». Enfin, « *si le Conseil estime qu'une grille indicative constitue un instrument essentiel à une politique de logement, il attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de veiller à sa solidité. De trop brusques et importants changements ultérieurs dans les valeurs indicatives sont à éviter, tant ils entameraient le crédit de cet instrument auprès des parties locatives. A ce titre, le Conseil approuve le choix de la référence à la médiane, dont la stabilité dans le temps est plus importante que la moyenne.*

*Néanmoins, face aux doutes quant à l'influence de loyers abusifs et de loyers de logements présentant des caractéristiques de luxe sur les valeurs médianes, le Conseil recommande au gouvernement de mener une étude afin de s'assurer que ces valeurs soient bien écartées des valeurs médianes retenues par la grille. De plus, suite aux réserves exprimées sur l'utilisation effective de la grille comme instrument d'estimation de loyers, le Conseil recommande d'organiser une phase de test afin d'évaluer les adaptations préalables à sa communication au grand public et/ou sa publication officielle ».*

Le gouvernement tiendra-t-il compte des remarques issues du processus de concertation sociale ?  
La grille indicative sera-t-elle améliorée, et la solidité de ses références assurée ?

L'ordonnance soumise au débat parlementaire intégrera-t-elle les propositions du Conseil économique et social ? Réponses en 2017 !

## **2.9. La Charte « pour des loyers raisonnables dans ma commune »**

Mais les acteurs du droit au logement ont bien décidé de ne pas rester les bras croisés.

Le 9 février 2017, la plate-forme logement invitera les parlementaires de tous les partis démocratiques à exprimer leurs positions quant aux propositions du Conseil économique et social. Tous les échevins du logement et présidents de CPAS y seront également invités à signer la Charte suivante :

Nous, mandataires communaux, constatons que les loyers des logements modestes sont malheureusement de plus en plus souvent disproportionnés par rapport à leurs qualités. Cette problématique frappe surtout les Bruxellois et plus encore les Bruxelloises disposant de faibles ressources.

Notre CPAS est régulièrement amené à intervenir dans des arriérés de loyers, dans la constitution de garanties locatives ou encore dans des factures d'énergie. Mais, ce qui pose aussi de plus en plus souvent problème, c'est le montant du loyer demandé, alors que, par exemple, le logement est exigü, les sanitaires limités à une simple cabine de douche, le chauffage énergivore, les châssis vétustes. L'ampleur du problème est telle qu'elle se reflète dans les dernières statistiques de l'Observatoire des loyers : les logements disposant de faibles qualités sont loués plus cher que les logements de confort moyen. Aujourd'hui, à Bruxelles, plusieurs dizaines de milliers de locataires n'ont pas d'autres possibilités concrètes que d'accepter de louer un logement de qualité médiocre à un prix manifestement abusif.

Nous pensons que l'aide sociale que nous apportons doit servir à alléger la situation budgétaire

de nos concitoyens afin de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Nous refusons que ces aides sociales servent à compenser des loyers abusifs. En ce sens, nous soutenons l'accord du gouvernement bruxellois qui prévoit un nouveau mécanisme d'« allocation loyer encadré » pour les ménages en attente d'un logement social, à condition que le propriétaire assume sa part de responsabilité : proposer un loyer raisonnable. Il nous semble indispensable de rappeler cette obligation à toutes et tous, en l'inscrivant clairement dans l'article 3 du code du logement bruxellois :

***« Le droit au logement oblige les propriétaires privés à proposer des loyers adaptés aux qualités des logements loués ».***

Nous, mandataires communaux, nous nous engageons à :

1. Diffuser auprès de la population, via les services de la Commune (Population, Logement) et du CPAS, la grille indicative des loyers qui sera prochainement adoptée par la Région bruxelloise ainsi qu'une liste des défauts de qualité qui justifient des loyers inférieurs à ses références.
2. Organiser la formation des intervenants sociaux de la commune (service logement) et du CPAS (cellules logement, énergie, médiation de dettes...) à l'utilisation de cette grille indicative et à la liste des défauts de qualité, afin d'identifier les loyers présumés abusifs.
3. Favoriser les modes alternatifs de résolution de conflits en invitant les parties à participer aux séances communales de la Commission paritaire locative, chargée de déterminer quel est le montant du loyer adapté aux qualités du logement concerné.
4. Rappeler aux parties concernées par le conflit les règles en vigueur : à défaut d'accord amiable, seul le juge de paix peut décider d'une expulsion ou accorder une diminution du loyer.

## **2.10. Entrer en grève contre son loyer abusif, de la théorie à la pratique**

En septembre 2014, grille indicative de loyers « Charles Picqué » en main, les Equipes Populaires décident de soutenir des locataires qui affrontent un loyer exagéré. Cela ne s'improvise pas. Renégocier un loyer abusif comporte des risques, notamment de perdre le logement qu'on a parfois mis des mois à trouver. Au préalable, nous décidons donc de mener deux recherches en parallèle. L'une, sur le plan économique consistera à définir ce qu'est un loyer raisonnable. L'autre, sur le plan juridique, consistera à rechercher, dans l'ensemble du droit existant, les arguments d'un plaidoyer pour obtenir d'un tribunal, la diminution d'un loyer exagéré.

### **Le secours des pratiques du Fonds du logement, et de la Régie foncière de Bruxelles-ville**

Avec les membres de la plate-forme logement preneurs de la démarche, et après avoir analysé les volumineux et particulièrement instructifs rapports d'activités du Fonds du logement, nous sommes allé interroger le responsable de son secteur locatif sur la manière dont le Fonds procède au calcul des loyers des centaines (bientôt 18.00 logements) qu'il met en location. Nous y avons découvert une grille de loyers particulièrement fouillée (cf. infra), tout comme un chantier en cours sur la manière d'en modifier les modalités, notamment pour adapter les

pratiques locatives à l'arrivée de plus de 500 nouveaux logements, dont les qualités, notamment énergétiques, sont nettement plus élevées que celles du parc locatif existant.

Nous avons également interrogé la Régie foncière de la ville de Bruxelles, qui a accepté de confronter aux références de la grille « Charles Picqué » le montant des loyers pratiqués. Faute de données disponibles sur les caractéristiques de l'ensemble de son parc locatif (avec le CPAS, la ville de Bruxelles gère près de 5.000 logements), la recherche a seulement porté sur les loyers de plusieurs centaines de logements neufs ou ayant récemment fait l'objet d'une rénovation « lourde ». Le conseiller de l'échevin du Logement, Mohamed Ouriaghli a rendu compte des résultats de ces recherches au colloque que nous avons organisé au parlement bruxellois le 29 avril 2015 : en moyenne, ces nouveaux logements sont loués à des prix inférieurs aux valeurs de la grille. Bonne nouvelle ! La production de logements neufs est rentable. Des loyers inférieurs aux valeurs non actualisées de la grille « Charles Picqué » autorisent des rendements locatifs de 4%...

Du côté de certaines AIS, dont « logement pour tous », que nous tenons à remercier, les rencontres permettent surtout aux équipiers de progresser dans leur réflexion sur les critères qui devraient figurer dans une grille de loyers ou dans une liste de défauts de qualité qui justifient des loyers inférieurs à ses références.

### **Les arguments d'un plaidoyer juridique pour contester un loyer abusif**

Comment pourrait-on, sans attendre une législation régionale ouvrant le droit de renégocier un loyer abusif, néanmoins saisir la justice pour y réclamer une diminution du loyer.

Afin d'apporter une réponse à cette question pratique, une bonne dizaine de juristes chevronnés, praticiens ou théoriciens du droit du bail ont accepté de plancher avec nous sur la question.

En voici une brève synthèse, le résultat des recherches plus complètes étant disponibles sur demande.

### **Ce qu'en dit la loi sur les baux à loyer**

L'article 7 de la loi sur les baux à loyer autorise la révision du loyer dès lors « qu'il est établi que la valeur locative est supérieure ou inférieure d'au moins 20% au loyer exigible, en raison de circonstances nouvelles, ou que la valeur locative est supérieure d'au moins 10% en raison de travaux ».

Les dispositions de l'article 7 ne sont pas de grand secours pour répondre à une situation d'abus de la part du bailleur. La publication d'une grille de loyers de référence, prévue par l'accord de gouvernement, n'y changera rien. En effet, les dispositions actuelles de cet article imposent aux parties de motiver leur demande de révision par le fait de « circonstances nouvelles ». De plus, afin d'éviter que la chose convenue ne soit perpétuellement sujette à remise en question, la loi précise les conditions temporelles (entre le 9<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> mois qui précèdent l'expiration d'un triennat) dans lesquelles une révision du loyer peut être négociée entre les parties, et à défaut d'accord, être soumise au juge de paix. Ces conditions temporelles sont cependant très proches des délais dans lesquels le bailleur peut donner son renom.

Les conditions temporelles définies par la loi pour convenir d'une révision du loyer sont pertinentes pour adapter le loyer à des événements ou des évolutions extérieurs à la relation locative, ou à une négociation sur des aménagements dans le logement. Mais, dans les cas qui nous occupent, c'est bien le loyer initialement et contractuellement exigé qui pose problème. C'est dès la signature du bail que le vice est présent. Sauf à invoquer la publication d'une grille de loyers, venant tout d'un coup informer le locataire du caractère élevé du prix demandé, il n'y a pas de circonstances nouvelles, qui viennent modifier la donne. Et il y a peu de raisons de penser que la négociation soit plus équilibrée avant l'expiration d'un triennat qu'au moment de la

conclusion du contrat. Cela n'a d'ailleurs aucun sens d'imposer d'attendre deux ans et trois mois après la conclusion du bail, pour dénoncer un abus de droit de la part du bailleur.

La révision ne permet pas (ou très difficilement) de remettre en cause le loyer de base (tel que négocié lors du contrat) mais permet de l'adapter dans le temps, dans des proportions supérieures à l'indice santé. L'existence d'une grille de référence ne sera donc pas un élément suffisant en lui-même, mais pourrait être invoqué pour objectiver que tel quartier s'est dégradé, ou n'a pas suivi les mêmes évolutions positives, ou pour invoquer l'absence de travaux permettant au logement de suivre les évolutions des standards de qualité...

De l'article 7, nous pouvons au moins retenir les seuils définis pour autoriser une révision. Les motivations à remettre en cause la chose convenue doivent en effet être sérieuses. Il s'agira en quelques sorte d'inverser l'argument prévu dans l'article à propos des travaux. Il conviendra de mettre en évidence que la valeur locative devrait être inférieure de plus de 10%, en raison de l'absence d'investissements réalisés par le propriétaire dans des éléments de confort devenus standards : chauffage central, doubles vitrages, isolation, sanitaires privatifs. Il s'agira de dénoncer comme abusive la proposition locative qui épouserait, ou anticiperait sur l'évolution des prix, sans que la qualité du logement n'ait parallèlement suivi les évolutions des standards de confort.

Vu l'absence actuelle de grille de référence officiellement reconnue, un plaidoyer qui dénoncerait un loyer contractuellement exigible supérieur à 20% des valeurs locatives, sans référence à un défaut de qualité, nous semble périlleux. La publication d'une grille de loyers de référence, prévue dans l'accord de gouvernement pourrait certes changer la donne et ouvrir la possibilité d'un plaidoyer contestant le caractère raisonnable d'un loyer sur la seule base de son montant, sans référence aucune à un défaut de qualité.

Bref, c'est à la fois parce qu'un logement serait indécemment et que le loyer serait largement supérieur aux valeurs locatives, que nous pourrions motiver la demande d'une révision du loyer, en dehors de toutes circonstances nouvelles.

Aujourd'hui, un loyer sera considéré comme abusif dès lors que les deux conditions suivantes sont simultanément réunies :

- a) le logement présente des défauts de qualité,
- b) le loyer est supérieur aux valeurs locatives de référence.

Mais il reste encore à motiver l'abus de droit du propriétaire.

« C'est à prendre ou à laisser », telle est la forme que prend de plus en plus la « négociation » entre les parties lors de la conclusion du bail. Vu la pénurie de logements modestes, les bailleurs ont l'« embarras du choix » parmi de très nombreux candidats qui ont peur de se trouver à la rue. Certains bailleurs savent qu'ils peuvent imposer leurs conditions : des logements « limite insalubre » trouveront preneur à « n'importe quel prix », au presque. Juridiquement, ces situations d'« abus de position dominante » sont traitées par les notions de vice de consentement, de clause léonine et de lésion.

### **Le vice de consentement**

L'article 1108 du Code civil précise que « Quatre conditions sont essentielles pour la validité d'une convention : (i) le consentement de la partie qui s'oblige; (ii) sa capacité de contracter; (iii) un objet certain qui forme la matière de l'engagement; (iv) une cause licite dans l'obligation. »

L'article 1110 du Code civil dispose toutefois que « l'erreur n'est une cause de nullité de la convention que lorsqu'elle tombe sur la substance même de la chose qui en est l'objet. Elle n'est point une cause de nullité, lorsqu'elle ne tombe que sur la personne avec laquelle on a intention



de contracter, à moins que la considération de cette personne ne soit la cause principale de la convention. ».

Tel argument serait certes pertinent à être invoqué devant le juge de paix par un locataire pouvant apporter la preuve qu'un vice majeur du logement a été volontairement masqué par le propriétaire, dans la phase précontractuelle. Par exemple, bon nombre de locataires pourraient faire usage d'un tel argument devant la justice de paix, dès lors qu'un bailleur aurait masqué, par exemple par une couche de peinture fraîche, des problèmes d'humidité, provoqués par une condensation due à l'impossibilité ou l'inefficacité des systèmes de ventilation existants dans le logement. Mais tel n'est pas le problème général qui nous préoccupe. D'autant que la conséquence de l'usage d'un tel argument, est la nullité du bail. Le locataire qui mettrait en évidence un tel vice de consentement pourrait donc obtenir du juge qu'il condamne le propriétaire à restituer les loyers versés, mais serait en même temps condamné à payer au propriétaire une indemnité d'occupation. Si cette dernière sera (largement) inférieure au montant du loyer, le locataire sera forcément sommé de quitter les lieux. Or, ce que nous cherchons, c'est obtenir un juste loyer, tout en permettant au locataire de continuer à occuper le logement.

### **Les clauses léonines et la protection du consommateur**

La notion de contrat léonin pose la même difficulté. Revoir un « loyer léonin » (c'est-à-dire disproportionné par rapport aux qualités du logement) alors qu'il s'agit d'une clause essentielle du contrat, aurait pour conséquence d'annuler le bail. Surtout, la reconnaissance d'une telle disproportion pourra difficilement déboucher sur une révision du loyer, mais plutôt sur la révision d'autres clauses (indemnité de retard...)

Le Code de droit économique sur les pratiques du marché et la protection du consommateur permet la suppression voire la modification de la clause abusive sans entraîner la nullité du contrat. Voilà qui est encourageant. Sauf que le droit ne reconnaît pas un locataire comme un consommateur, surtout si le propriétaire est lui-même un particulier, exerçant ses qualités de bailleur de manière non professionnelle. Souvenons-nous tout de même que 40% des logements mis en location le sont par des professionnels. Dans de telles situations, le Code de droit économique pourrait être invoqué. Sauf que le Code stipule que « dans l'hypothèse de nullité de la clause, le droit commun supplée à la disposition contractuelle annulée ». Il faudrait donc qu'une grille des loyers entre dans le droit commun pour qu'elle puisse permettre de fixer un loyer raisonnable à la place du loyer abusif prévu dans le contrat.

Sans grille de loyer officiellement actée dans le droit commun, tel argument n'est donc pas mobilisable. Cependant, l'argument est intéressant à retenir, au cas où la grille le serait, dès la mi-2017, mais uniquement pour un locataire qui aurait contracté avec une entreprise, ce qui vise « toute personne physique ou personne morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations ».

### **La lésion**

Conformément à l'article 1674 du Code civil, « si le vendeur a été lésé de plus de sept douzièmes dans le prix d'un immeuble, il a le droit de demander la rescision de la vente, quand même il aurait expressément renoncé dans le contrat à la faculté de demander cette rescision, et qu'il aurait déclaré donner la plus-value ».

Ce principe de droit correspond parfaitement aux situations locatives que près de 50.000 Bruxelloises et Bruxellois sont contraint(e)s d'affronter. Comme on peut le lire, ce principe de droit n'est précisé que pour des cas de vente, au bénéfice du vendeur lésé. Certes, tout principe de droit ayant sa réciproque, il serait tout à fait possible pour un acheteur lésé de plaider en ce

sens. A ce jour, aucune jurisprudence ne semble avoir été créée à ce propos. Pourtant, il nous semble que cet argument pourrait être invoqué dans bon nombre d'opérations immobilières, en particulier celles qui, portant sur des biens en piteux état, et vendues à des prix qui n'intègrent pas les coûts de leur nécessaire rénovation, notamment énergétique.

Sept douzièmes. Soit plus de 50% en dessous de la valeur normale. C'est beaucoup, sans compter les arguments qu'il est nécessaire d'invoquer pour établir cette valeur « normale ». Les conditions à réunir pour plaider la lésion sur le marché acquisitif sont donc sévères. Mais nous sommes prêts à soutenir dans une action en lésion, devant le tribunal de première instance, un acheteur qui aurait payé un logement à plus de sept douzièmes de sa valeur normale. Cela créerait une jurisprudence intéressante, offrant une réponse juridique au problème de ce que les économistes appellent la « bulle immobilière » qui sévit notamment à Bruxelles, et dont l'explosion étasunienne a déclenché la crise que l'on connaît, en particulier depuis 2008.

Si la lésion est bien le principe de droit dont il convient de préciser les modalités d'application dans les prochaines ordonnances et décrets sur les baux à loyer, il est à ce jour inconcevable de plaider la diminution d'un loyer abusif sur cette base. En effet, la lésion n'a jusqu'ici été uniquement appliquée pour le marché acquisitif et pour des prix trop bas. Pour obtenir un jugement favorable, il conviendrait de pouvoir s'appuyer soit sur des applications au marché locatif, soit sur des applications relatives à un prix trop élevé. Autrement dit, étendre ce dispositif dans les deux directions en même temps, rend le plaidoyer très hasardeux.

Bref, sans une ordonnance sur les baux à loyer qui préciserait les conditions dans lesquelles elle pourrait être plaidée, la notion de lésion sera très difficile à plaider devant un juge de paix pour obtenir diminution d'un loyer abusif.

### **L'horizontalité des droits de l'homme**

Est-il utile de le rappeler ? Le droit au logement, inscrit à l'article 23 de notre Constitution, fait partie intégrante des droits de l'homme. Le droit international, comme le droit européen reconnaissent et promeuvent le droit au logement, en ce compris son caractère abordable. Chaque Etat doit donc mener une politique de logements sociaux, d'allocation loyer... non seulement afin de garantir des logements de qualité, mais également, son caractère abordable, en particulier pour les personnes disposant de faibles ressources.

Cette obligation que la notion des droits de l'homme crée à l'égard des pouvoirs publics, tout le monde, de droite, de gauche, la connaît. Elle est d'ailleurs inscrite à l'article 3 du Code du logement.

L'article 3 du Code du logement bruxellois, entré en vigueur le 18 juillet 2013 stipule :  
« 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. »

« Favoriser la mise à disposition », est certes un peu faible, mais crée néanmoins une « obligation » qui ne porte pas seulement sur les pouvoirs publics, mais aussi sur les bailleurs privés.

Il convient de se rappeler que la notion des droits de l'homme ne crée pas seulement une obligation verticale entre un Etat et ses citoyens, mais également une obligation horizontale entre les parties privées elles-mêmes.

L'horizontalité des droits fondamentaux est été étudiée à de nombreuses reprises. Par le processus croissant d'« horizontalisation », le droit international des droits de l'Homme ne consacre plus uniquement des droits subjectifs que les individus peuvent faire valoir à l'égard des Etats ; elle recèle également des obligations que les personnes privées seraient tenues de respecter dans le cadre des relations qu'elles nouent avec leurs semblables. L'effet horizontal consiste en effet à étendre l'opposabilité des droits de l'Homme aux rapports entre particuliers, et donc permettre à un particulier - ici un locataire - d'imposer à un autre particulier - ici un propriétaire - de respecter le droit fondamental à un logement abordable - en lui infligeant dès lors une demande de révision à la baisse du loyer excessif.

Cependant, il serait excessif d'exiger d'un propriétaire qu'il garantisse à lui seul le caractère abordable d'un loyer, qui devrait être adapté aux revenus du locataire. Telle obligation relève bien des pouvoirs publics. Mais cela ne veut pas dire que les propriétaires sont dénués de toute obligation en la matière. Le droit au logement oblige les bailleurs privés à proposer des loyers raisonnables, c'est à dire proportionnés aux caractéristiques des logements.

Bref, le loyer d'un logement indécemment élevé (passoire énergétique, absence de sanitaires privatifs, ou de compteurs individuels...) qui serait supérieur ( plus de 10%) aux valeurs du marché, ou d'un logement décent dont le prix serait largement supérieur (20%) à ces valeurs pourrait être considéré comme abusif.

### **Entrer en grève, ou exercer son droit exception d'inexécution**

Nul ne peut se faire justice par soi même. Les propriétaires ne peuvent pas expulser un locataire sans décision de justice. De manière réciproque un locataire ne peut décider tout seul de cesser de payer la totalité du loyer. Mais cela ne veut pas dire que le droit de faire grève n'existe pas. Il doit se manier avec prudence, et de façon proportionnée.

Dans le cas qui nous occupe, le fait que le propriétaire ne respecte pas son obligation de proposer un loyer raisonnable ouvre la possibilité d'exercer son droit d'exception d'inexécution.

Ce n'est qu'après avoir tenté une négociation à l'amiable pour obtenir une diminution du loyer, et après avoir adressé, par courrier recommandé, un préavis de grève (une mise en demeure), dans lequel (i) la partie adverse est invitée à une seconde négociation, dans les locaux mis à disposition par la commune, (ii) le locataire dénonce le fait que le propriétaire ne respecte pas son obligation de proposer un loyer raisonnable, (iii) annonce qu'en cas d'échec de la nouvelle proposition de rencontre, il cessera de payer la partie abusive du loyer, le locataire pourra entrer en grève du paiement de la partie contestée du loyer et de celle-ci seulement. De plus, cette partie abusive sera versée sur le compte-tiers d'un avocat, pour bien montrer au juge que lui seul décidera. Selon l'issue du jugement, les sommes provisionnées sur le compte de l'avocat seront restituées au locataire (en cas d'issue positive) ou au propriétaire (si le juge donne tort au locataire).

L'exception d'inexécution, en matière de contrats synallagmatiques, est un principe général de droit (Cass. (1ère Ch.), 6 mars 1986, R.C.J.B, 1990, p. 559, note).

Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation :

« Dans un contrat synallagmatique, chaque partie qui prouve que son cocontractant est resté en défaut d'exécuter ses engagements contractuels a la possibilité, eu égard à l'interdépendance des engagements réciproques, de suspendre l'exécution de son propre engagement et d'en reporter l'exécution tant que la partie adverse ne satisfait pas à ses propres engagements.

Le principe général du droit relatif à l'exception d'inexécution permet au contractant de procéder, sans l'intervention du juge, à la suspension de l'exécution de ses propres engagements.

Le juge est tenu d'examiner si la partie qui invoque l'exception d'inexécution prouve que son cocontractant est resté en défaut d'exécuter son engagement synallagmatique et si l'exception n'a pas été invoquée en dehors des limites de l'interdépendance des obligations réciproques ». (Cass. 24.09.2009, C.080346.N/1)

### **Litige devant le juge de paix**

Parmi les arguments à déployer devant le juge de paix, le locataire pourra arguer :

- de son droit fondamental de jouir d'un logement à coût abordable (cf. développements supra, point I.) ;
- le cas échéant, de la justesse de l'utilisation de son exception d'inexécution, en ne payant pas une partie du loyer, dès lors que l'obligation du propriétaire revenait à imposer un loyer raisonnable et non excessif ;
- éventuellement de l'enrichissement sans cause du propriétaire, si le juge devait être saisi d'une demande de révision du loyer.

Pour rappel, l'application de la théorie de l'enrichissement sans cause ne peut être invoquée que par subsidiarité : cette théorie ne peut trouver à s'appliquer là où le droit positif a prévu une solution particulière.

Cela signifie concrètement que « l'appauvri ne peut invoquer avec succès l'enrichissement sans cause à titre accessoire, pour obvier à une éventuelle carence de l'argumentation développée à titre principal lorsque, par exemple, la preuve du contrat dont l'exécution est recherchée en ordre principal fait défaut » (C. MARR, « L'enrichissement sans cause. Un fondement d'équité sous une apparente rigueur » in X, Les sources d'obligations extracontractuelles, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 232).

Il faut prouver également l'absence de cause/justification du transfert de richesse ; ainsi, « la cohérence théorique enjoint de prendre en considération l'éventuelle faute de l'appauvri à l'occasion de l'examen de la condition d'absence de cause » (C. MARR, « L'enrichissement sans cause. Un fondement d'équité sous une apparente rigueur » in X, Les sources d'obligations extracontractuelles, Bruxelles, La Charte, 2007, p. 252).

Ainsi, il faut ainsi considérer que l'enrichissement et l'appauvrissement ne sont plus dénués de cause lorsqu'ils trouvent leur origine dans la faute, même la plus légère, de l'appauvri.

## Litige devant le tribunal du travail

Dans ce cas de figure, le locataire demande une intervention du CPAS dans le paiement du loyer « abusif ».

Pour rappel, l'aide sociale octroyée par les CPAS (en application de la loi de 1976) ne se limite pas à une aide financière équivalente au revenu d'intégration, mais peut revêtir des formes très larges, permettant au bénéficiaire « en état de besoin » de mener une vie conforme à la dignité humaine. La loi donne en effet au CPAS la mission « d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique ». D'autres caractéristiques importantes de l'aide sociale :

- l'aide sociale a une vocation universelle et inconditionnelle ;
- le droit à l'aide sociale est, par principe, ouvert à toute personne résidant effectivement sur le territoire national, quelle que soit sa nationalité ;
- l'aide sociale peut également être attribuée à une personne qui bénéficie du revenu d'intégration, en complément de celui-ci, dans certaines circonstances spécifiques qui mettraient en péril sa dignité humaine (endettement exceptionnel, grosse dépense inattendue...) ;
- l'aide accordée ne dépend en effet que d'un seul critère : cette aide est-elle nécessaire pour permettre à l'intéressé de mener une vie conforme à la dignité humaine ? Le montant de l'aide n'est pas fixé à l'avance, un grand pouvoir d'appréciation est donc laissé aux CPAS et aux tribunaux.

D'après le jugement du tribunal du travail d'Anvers, la loi sur les CPAS ne stipule pas concrètement, à la différence de la loi du 26 mai 2002 sur l'intégration sociale, à quoi quelqu'un a droit pour mener une existence humainement digne. Il incombe au CPAS de le vérifier au cas par cas. Toute demande d'aide doit être examinée en tenant compte de la situation concrète et des besoins réels du demandeur.

Concrètement, il s'agit de solliciter auprès du CPAS une aide sociale complémentaire financière récurrente (versée mensuellement). Cette aide peut être octroyée aux personnes qui bénéficient déjà d'un revenu d'intégration, ou d'une autre allocation, ou d'un salaire modeste, mais qui au regard de leurs charges mensuelles, ne parviennent pas à mener une vie conforme à la dignité humaine. Chaque CPAS a sa politique en la matière.

Ainsi le tribunal du travail de Nivelles, dans une décision du 8 novembre 2005, condamne le CPAS de Nivelles à accorder aux requérants un aide financière complémentaire, vu « l'importance de la charge du logement qui représente 45 % du budget familial ».

La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 23 juin 1998, précise que « l'octroi d'une aide sociale ne peut être refusée au motif que le loyer était trop onéreux sans que simultanément le CPAS puisse à tout le moins établir que le bénéficiaire avait réellement l'occasion de trouver un logement adapté à un prix plus avantageux et donc sans qu'une alternative sérieuse existe ».

Dans le cadre du volet judiciaire de la grève des loyers, il faudra donc notamment démontrer au CPAS, devant qui est sollicité une aide sociale complémentaire récurrente, que le locataire n'a pas pu trouver un loyer moins élevé dans la commune (récolter les preuves de recherches

de logement ; identifier une personne dans une commune où les loyers sont particulièrement élevés,...).

Le contexte global est accablant : 50% locataires paient plus de 600€ de loyers à Bruxelles, or le revenu moyen y est de 1.050€. Le dernier rapport annuel de l'Observatoire de loyers de la Région de Bruxelles-Capitale mentionne que le loyer moyen a gagné près de 6% en un an et s'est établi à 695€. Le loyer médian s'est quant à lui fixé à 650€. Le 5 premiers déciles de revenus n'ont plus accès qu'à 15% du parc locatif. Ainsi, pour les bénéficiaires du RIS, vivre dans un logement issu du marché locatif privé implique de consacrer une part particulièrement importante de leur revenu au loyer : de la moitié à plus de deux tiers du RIS selon la situation familiale.

Dans cette perspective, seule une aide sociale complémentaire permettrait au locataire de vivre dignement, dès lors que le propriétaire refuserait toute révision du loyer.

Le tribunal du travail pourra condamner le CPAS à verser l'aide sociale au locataire ! Mais si ces condamnations devaient affluer (« rêvons »...), cela serait financièrement intenable pour les CPAS, et socialement injuste de faire peser sur ces derniers - et donc sur les deniers publics - les dérégulations du marché locatif qui profitent à quelques propriétaires privés.

Stratégiquement, donc, avant d'entamer une telle action judiciaire, il faudrait faire alliance avec le CPAS pour qu'il soit disposé à citer en intervention forcée, devant le tribunal du travail, le propriétaire pour que ce dernier soit condamné à rembourser au CPAS la partie abusive du loyer ou un montant équivalent du montant de l'aide sociale que le CPAS est condamné à verser au locataire.



# La grille indicative des loyers de référence

## Introduction : quelle grille pour quels objectifs ?

L'accord de majorité négocié en juin 2014 prévoit deux usages à cette nouvelle grille : une valeur informative pour l'ensemble du parc locatif privé et une référence normative. Les valeurs de référence de la grille serviront à la définition de plafonds conditionnant l'octroi d'une allocation loyer généralisée. La construction d'une grille de loyers devra donc répondre à ces deux objectifs.

### *Faciliter les négociations précontractuelles, repérer les loyers abusifs*

Une grille indicative constituera donc une de référence complémentaire dans les négociations précontractuelles. Quels sont les critères qui devraient être pris en compte pour définir un loyer de référence ?

Sur le haut de la gamme, des critères de confort, comme un garage, une villa 4 façades, un jardin, une deuxième salle de bain, un lave-vaisselle, une cuisine ou une salle de bain « super-équipée », une architecture ou une vue particulièrement remarquable... justifient bien sûr un loyer plus élevé qu'en leur absence. Mais quelle que soit la méthode retenue, les valeurs de tels critères seront particulièrement difficiles à établir, notamment parce qu'il manque de données en la matière. D'autre part, nous pensons que cela n'a pas beaucoup de sens de chercher à vouloir donner une indication sur le prix de tels éléments de confort, qui relèvent plus de l'accessoire que du droit au logement. Enfin, le contexte de sur-offre locative dans le haut de la gamme, et le niveau de pouvoir d'achat des preneurs constituent des éléments de nature à équilibrer la négociation précontractuelle. De notre point de vue, cela n'a pas beaucoup de sens pour les pouvoirs publics, de chercher à informer, et encore moins à réguler les prix du luxe. Si un ménage fortuné est prêt à payer tel prix pour satisfaire telle ou telle de ses préférences très subjectives, nous ne voyons pas de raisons ni de l'en empêcher, ni même de lui indiquer que ce prix serait exagéré. S'il trouve que c'est trop cher, un tel ménage dispose des possibilités de trouver un autre logement, sans difficultés majeures.

Sur le segment de moyenne gamme, l'offre est saturée, les problèmes de prix y apparaissent. Certains se rabattent vers la colocation, d'autres vers des logements de moindre qualité. Il convient d'augmenter l'offre locative, en particulier, nous l'avons vu, pour les logements présentant plus de trois chambres. En partie des preneurs disposant d'un certain pouvoir de

négociation, c'est sur ce segment du marché locatif que la publication de loyers de référence pourrait être le plus utile pour équilibrer les négociations précontractuelles. Nous pensons qu'il convient de définir les caractéristiques de cette moyenne gamme (voir le chapitre suivant), afin d'orienter la production privée sur ce segment : rapport entre taille nombre de chambres, niveau d'équipement de chauffage, de la cuisine et des sanitaires, voire des espaces de rangement ou des espaces récréatifs gagneraient à être précisés. Un critère de localisation et un critère de « qualité » énergétique devraient y être associés. Il conviendra enfin de vérifier dans quelle mesure les valeurs associées à ces critères rendent les investissements possibles sur un tel segment.

Sur le segment « bas de gamme », les problèmes de prix sont donc légion. Vu la situation de pénurie, la grille indicative produira peu d'effets sur la négociation dont la forme relève trop souvent du contrat d'adhésion : « c'est à prendre ou à laisser ». C'est aussi sur ce segment du parc locatif que sont logés les ménages potentiellement bénéficiaires du nouveau mécanisme d'allocation loyer prévue dans l'accord de majorité. La possibilité de ramener le loyer à des proportions raisonnables est donc un préalable nécessaire à l'obtention d'une allocation loyer.

Faut-il dès lors introduire les défauts de qualité dans la grille de référence ?

Cette option aurait le mérite d'affiner la grille et de fournir un loyer de référence intégrant les éléments d'inconfort. Encore faut-il que les décotes associées à de tels défauts soient pertinentes. Au vu des abus de prix existant sur ce segment de bas de gamme, tout comme de la disponibilité des données spécifiques à ce segment, la méthode hédonique ne paraît pas être d'un secours pertinent. Les mécanismes de correction statistiques qui devraient l'accompagner risquent d'être particulièrement hasardeux, et d'entamer le crédit et la fiabilité de l'ensemble.

C'est pourquoi nous plaçons pour que la grille de loyers de référence comporte un nombre limité de critères : taille, nombre de chambres, type de bâti, performance énergétique et localisation. Afin de rendre cette grille opérationnelle dans les négociations contractuelles, comme dans l'identification de loyers abusifs, il convient de préciser le niveau de confort attendu pour les loyers de référence, tout comme les listes des éléments de confort, et des défauts de qualité, qui justifient des écarts par rapport aux références de la grille. Pour renégocier les loyers abusifs, et en particulier pour déterminer le montant des décotes associées aux défauts de qualité, nous pensons qu'il n'y a pas beaucoup d'autres options possibles que de construire une jurisprudence progressive au sein d'une commission paritaire locative. Un tel cadre devrait rééquilibrer les négociations sur l'obtention des travaux de rénovation de tels logements, notamment au bénéfice de la lutte contre la précarité énergétique.

Mais, dans la foulée, il convient d'adapter la méthode statistique utilisée pour définir les valeurs associées à de tels critères, afin qu'elles n'intègrent ni le prix des éléments de confort (présence d'un lave-vaisselle, cf. les exemples supra) ni les abus constatés sur le marché.

### ***Octroyer une allocation loyer***

L'accord de majorité est clair : le nouveau mécanisme d'allocation loyer sera conditionné au respect, par le bailleur, des loyers de référence de la grille indicative. C'est fort heureux que le gouvernement refuse de déborder sur ce qui relève des prérogatives des bailleurs privés : le droit au logement oblige en effet les bailleurs à proposer un loyer adapté aux qualités du logement loué. Cette obligation devrait clairement être rappelée dans les nouvelles législations régionales sur les baux à loyer.

A défaut d'une telle condition, les pouvoirs publics risqueraient fort de jeter de l'huile publique sur la flambée des loyers privés. Mais bon nombre de locataires dont les revenus sont

particulièrement faibles n'ont souvent pas eu d'autres choix que de signer un contrat de bail à des prix injustifiés. Définir un cadre légal permettant de renégocier le montant de tels loyers apparaît comme un élément nécessaire au caractère opérationnel d'une politique d'allocation loyer.

En définissant le cadre de renégociation des loyers des logements de piètre qualité, nous pensons que la Région crée un cadre favorable à leur rénovation. A ce titre, il ne serait pas inutile que la commission paritaire précise le montant du loyer raisonnable avant, mais aussi après travaux de rénovation du logement, en informant les bailleurs des possibilités de primes, notamment énergétiques à leur disposition. Nous pensons qu'un tel dispositif offre une solution concrète aux risques d'effets d'aubaine dont les pouvoirs publics cherchent à se prémunir dans la définition des instruments d'une politique de rénovation énergétique du bâti (primes, prêts verts...).

### **3.1. La grille du gouvernement « Charles Picqué »**

Construite sous la précédente législature, soit à l'époque révolue où la Région bruxelloise ne disposait pas de la compétence sur les baux à loyer, cette grille a été construite comme le reflet des valeurs locatives moyennes telles qu'observées en 2012 sur le marché bruxellois. Elle se base en particulier sur les travaux de l'Observatoire des loyers (institué par l'article 108 du Code du logement). Reflet des réalités locatives, elle intègre des critères dont l'influence statistique sur le montant des loyers a été statistiquement démontrée.

Il convient cependant de préciser que cette grille a été construite dans le but d'octroyer une réduction fiscale (via le précompte immobilier) aux bailleurs qui conformeraient leurs loyers à ces valeurs. Tel était en effet l'objectif affiché dans l'accord de majorité. La volonté du gouvernement de permettre aux bailleurs de logements confortables de bénéficier de la réduction envisagée, est notamment de nature à expliquer la présence de nombreux éléments de confort dans les critères de la grille. Par exemple, la grille prend en compte l'existence d'une douche supplémentaire couplée à celle d'une baignoire (19% du parc locatif privé en 2015) mais pas la présence d'une seule douche (32% du parc locatif privé en 2015, qu'elle soit située dans une pièce réservée à cet effet ou placée dans une pièce de vie). La grille tient compte de la présence d'un vidéophone (10% du parc locatif privé en 2015) mais pas de l'absence de système de comptage des consommations d'électricité ou de chauffage (28% des locataires payaient des charges forfaitaires en 2008) ou la présence d'un convecteur (6% du parc locatif privé en 2015) ou d'un chauffage électrique (9% du parc locatif privé en 2015). A l'exception de la présence de « vinyle » dans le séjour, les défauts de qualité n'ont pas été pris en compte dans la grille. Néanmoins, en comportant des critères de confort, les valeurs indicatives des logements qui en sont dépourvus sont de ce fait moins élevées.

Après avoir renoncé à l'usage fiscal auquel cette grille était initialement destinée, le gouvernement a ensuite manifesté sa volonté de lui dédier un usage informatif, dans son arrêté sur le logement moyen, adopté en première lecture en mai 2014. Dans un contexte de fin de législature, aucune suite utile (2<sup>e</sup> lecture) n'y a cependant été officiellement donnée. La grille a cependant été publiée dans les actes du colloque sur la « défédéralisation du bail d'habitation » organisé par le Conseil supérieur du logement wallon, en février 2014. En voici le résultat.

| Loyers médians des logements suivant leur degré de confort |       |               |
|------------------------------------------------------------|-------|---------------|
| Constante invariable                                       |       | <b>239 €</b>  |
| Superficie ? nbre de m <sup>2</sup> à multiplier par       | + X * | <b>2,50 €</b> |
| Salles de bain ? nbre à multiplier par                     | + X * | <b>132 €</b>  |
| Chambres ? nbre à multiplier par                           | + X * | <b>44 €</b>   |
| Garage ? si oui, ajouter                                   | +     | <b>46 €</b>   |
| Maison 2 façades ? si oui, ajouter                         | +     | <b>123 €</b>  |
| Maison 3 ou 4 façades ? si oui, ajouter                    | +     | <b>235 €</b>  |
| Ascenseur ? si oui, ajouter                                | +     | <b>10 €</b>   |
| Thermostat ? si oui, ajouter                               | +     | <b>11 €</b>   |
| Vannes thermostatiques ? si oui, ajouter                   | +     | <b>14 €</b>   |
| Parquet dans le séjour ? si oui, ajouter                   | +     | <b>17 €</b>   |
| Vinyle dans le séjour ? si oui retrancher                  | -     | <b>23 €</b>   |
| Cuisine isolée du séjour ? si oui retirer                  | -     | <b>21 €</b>   |
| Balcon ? si oui, ajouter                                   | +     | <b>22 €</b>   |
| Terrasse ? si oui, ajouter                                 | +     | <b>11 €</b>   |
| Jardin ? si oui, ajouter                                   | +     | <b>35 €</b>   |
| Vidéophone ? si oui, ajouter                               | +     | <b>63 €</b>   |
| Lave-vaisselle ? si oui, ajouter                           | +     | <b>52 €</b>   |
| Double vitrage partout ? si oui, ajouter                   | +     | <b>20 €</b>   |
| Feu ouvert ? si oui, ajouter                               | +     | <b>15 €</b>   |
| Baignoire ET douche ? si oui, ajouter                      | +     | <b>109 €</b>  |
| Alarme ? si oui, ajouter                                   | +     | <b>12 €</b>   |
| Quartier 1 si oui, retrancher                              | -     | <b>84 €</b>   |
| Quartier 2 si oui, retrancher                              | -     | <b>46 €</b>   |
| Quartier 3 si oui, ajouter                                 | +     | <b>0 €</b>    |
| Quartier 4 si oui, ajouter                                 | +     | <b>41 €</b>   |
| Quartier 5 si oui, ajouter                                 | +     | <b>217 €</b>  |

#### De l'influence du quartier...

##### Quartiers 1 (au nombre de 25)

Notre-Dame aux Neiges, Anneessens, Cureghem Bara, Cureghem Vétérinaires, Cureghem Rosée, Duchesse, Gare de l'Ouest, Molenbeek historique, Koekelberg, Quartier maritime, Vieux Laeken Ouest, Vieux Laeken Est, Quartier Nord, Brabant, Collignon, chaussée de Haecht, Saint-Josse centre, Bosnie, Bas-Forest, Veeweyde, Bizet, Erasme, Anderlecht centre, Helmet, Gare de Schaerbeek.

##### Quartiers 2 (au nombre de 46)

Grand Place, Béguinage, Martyrs, Marolles, Stalingrad, Dailly, Josaphat, Squares, Saint-Pierre, Chasse, Jourdan, Matonge, Flagey, Longue Haie, Haut Saint-Gilles, Porte de Hal, Van Volxem, Neerpède, Bon Air, Scherdmael, Scheur, Buffon, Moortebeek, Machtens, Kerreveld, Hôpital

Français, Korenbeek, Potaarde, Berchem Sainte-Agathe centre, Villas de Ganshoren, Ganshoren centre, Basilique, Woeste, Jette centre, Heymbosch, Heysel, Houba, Heembeek, Haren, Mutsaard, Paix, Terdelt, Conscience, Saint-Julien, Université, Saint Denis.

#### Quartiers 3 (au nombre de 12)

Dansaert, Quartier Royal, Sablon, Plasky, Porte de Tervuren, Hôpital d'Ixelles, Hôtel des monnaies, Chatelet, Altitude cent, Léopold III, Gare Josaphat, Paduwa.

#### Quartiers 4 (au nombre de 22)

Saint-Michel, Brugman, Churchill, Molière, Georges Henri, Gribaumont, Roodebeek, Val d'or, Kapelleveld, Boulevard de la Woluwe, Stockel, Sainte-Alix, Saint-Paul, Chant d'Oiseau, Trois Tilleuls, Transvaal, Boitsfort centre, Watermael centre, Dries, Boondael, Montjoie, Dieweg.

#### Quartiers 5 (au nombre de 7)

Etangs d'Ixelles, Putdaal, Observatoire, Fort Jaco, Vivier d'Oie, Kriekenpur, Saint-Job.

## **3.2. Les grilles wallonnes**

Établies en 2015 par le Centre d'Étude en Habitat Durable sur les arrondissements de Nivelles et de Charleroi, ces grilles ont été construites selon la même méthode que la grille « Charles Picqué », à la différence près que les caractéristiques de confort n'ont pas été spécifiquement recherchées. En voici les résultats. C'est sur cette base que le gouvernement wallon a décidé d'adopter une grille de référence, après avoir limité le nombre de critères et introduit un coefficient de pression foncière afin de fournir une référence sur l'ensemble du territoire wallon.

En refusant de dégager les moyens budgétaires, somme toute limités au vu des enjeux, le gouvernement wallon a décidé de se priver d'un outil d'observation statistique des valeurs locatives dans les autres arrondissements wallons. Ce ne serait pas un problème si le coefficient de pression foncière, calculé sur base du prix des logements mis en vente ces dernières années n'était pas d'une fiabilité plus que douteuse. Dans leurs avis, les acteurs bruxellois ont été particulièrement attentifs à la solidité du projet de grille présenté par la ministre en charge du logement et lui ont adressé une série de propositions pour en améliorer la robustesse. Le moins qu'on puisse écrire, est que telle attitude contraste avec la légèreté de la méthode retenue en Wallonie. Mais il convient de ne pas présumer des améliorations qui seront apportées à la suite de sa phase de test.

Notons enfin que le calculateur mis en ligne sur le site de l'administration wallonne ([http://spw.wallonie.be/dgo4/site\\_grilleloyers](http://spw.wallonie.be/dgo4/site_grilleloyers)) comporte de nombreuses questions supplémentaires aux critères retenus pour définir les valeurs indicatives.

| <b>Variables significatives observées à Charleroi</b>          | <b>Coefficients</b> |
|----------------------------------------------------------------|---------------------|
| Constante invariable                                           | <b>250,63</b>       |
| Durée d'occupation du logement, en ans                         | <b>-7,348</b>       |
| Superficie habitable, m <sup>2</sup>                           | <b>0,519</b>        |
| Nombre de chambre(s) à coucher                                 | <b>46,913</b>       |
| Maison 4 façades                                               | <b>74,797</b>       |
| Appartement Standard                                           | <b>22,45</b>        |
| Nombre de salles de bain (ou salles de douche)                 | <b>47,362</b>       |
| Nombre de WC (intérieurs)                                      | <b>25,514</b>       |
| Garage                                                         | <b>54,237</b>       |
| Epoque de construction avant 1919                              | <b>-41,451</b>      |
| Epoque de construction 1919-1945                               | <b>-27,141</b>      |
| Epoque de construction 1971-1990                               | <b>-28,051</b>      |
| Epoque de construction après 1990                              | <b>18,552</b>       |
| Nombre d'étages dans le bâtiment                               | <b>7,761</b>        |
| Cuisine avec meubles intégrés                                  | <b>17,741</b>       |
| Cuisine avec appareils électroménagers intégrés - full équipée | <b>18,869</b>       |
| Jardin individuel                                              | <b>27,988</b>       |
| Double ou triple vitrage à toutes les fenêtres                 | <b>31,988</b>       |
| Chauffage central (commun à plusieurs logements)               | <b>49,178</b>       |
| Chauffage poêle                                                | <b>-32,437</b>      |
| Foyers au mazout dans chaque pièce                             | <b>-42,328</b>      |
| Convecteurs au gaz naturel                                     | <b>-17,884</b>      |
| Chauffe-eau lié au chauffage central                           | <b>13,361</b>       |
| Type de complexe résidentiel : banlieue                        | <b>35,362</b>       |



| <b>Variables significatives observées à Nivelles</b>                          | <b>Coefficients</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Constante                                                                     | <b>178,415</b>      |
| Superficie habitable, m <sup>2</sup>                                          | <b>2,101</b>        |
| Nombre de chambre(s) à coucher                                                | <b>39,257</b>       |
| Maison 4 façades                                                              | <b>125,964</b>      |
| Appartement Standard                                                          | <b>42,368</b>       |
| Chambre ou kot                                                                | <b>90,063</b>       |
| Nombre de salles de bain (ou salles de douche)                                | <b>177,12</b>       |
| Nombre de WC situés à l'intérieur                                             | <b>106,459</b>      |
| Epoque de construction avant 1919                                             | <b>-117,612</b>     |
| Epoque de construction 1919-1945                                              | <b>-115,374</b>     |
| Epoque de construction 1991-2000                                              | <b>30,71</b>        |
| Epoque de construction après 2000                                             | <b>39,955</b>       |
| Cuisine avec meubles intégrés                                                 | <b>38,864</b>       |
| Jardin individuel                                                             | <b>51,452</b>       |
| Double ou triple vitrage à toutes les fenêtres                                | <b>44,489</b>       |
| Chauffe-eau instantané lié au chauffage central                               | <b>24,005</b>       |
| Distance à Bruxelles en km                                                    | <b>-4,166</b>       |
| District Sud de Nivelles                                                      | <b>-34,067</b>      |
| Bien de grande taille (superficie habitable supérieure à 130 m <sup>2</sup> ) | <b>-63,928</b>      |

### 3.3. La grille indicative utilisée en Flandre

A l'heure actuelle, nous disposons de très peu d'information sur les valeurs de la grille comme sur la méthode utilisée pour les établir. Il semble qu'une mission ait été confiée aux notaires de définir les critères pertinents pour déterminer le prix d'un bien. Le site [www.woninghuurprijzen.be](http://www.woninghuurprijzen.be) met cependant à disposition un formulaire en ligne soumettant les différentes questions suivantes. Après une brève identification (bailleur, locataire, et si locataire, le type de bailleur : social, privé, public, AIS, famille ou amis...).

Le site indique une fourchette d'un loyer indicatif et permet donc aux répondants de situer le montant du loyer par rapport à la grille.

### 1) Généralités

|                       |
|-----------------------|
| Localisation          |
| Appartement ou maison |
| Année de construction |
| Nombre de chambres    |
| Superficie utile      |

### 2) Type d'espaces

|                    |                                                                                   |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Terrasse ou jardin | information sur leur taille                                                       |
| Parking            | 3 types de parking                                                                |
| Nombre d'étages    | si appartement, quel étage et si ascenseur il y a<br>si maison, 2, 3 ou 4 façades |

### 3) Confort général

|                    |           |
|--------------------|-----------|
| Luminosité         | 3 niveaux |
| Adapté au handicap | oui/non   |
| Sensation d'espace | 5 niveaux |

### 4) Equipements

|            |                                                        |
|------------|--------------------------------------------------------|
| Cuisine    | 5 niveaux                                              |
| Sanitaire  | 5 niveaux                                              |
| Eau chaude | oui/non                                                |
| Chauffage  | central ou décentralisé (si décentralisé 2 catégories) |
| Eclairage  | 3 niveaux                                              |

### 5) Qualités énergétiques du bâti

|                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| Vitrage           | 5 niveaux            |
| Isolation du toit | 5 niveaux            |
| PEB               | lettre du certificat |

### 6) Etat

|                |           |
|----------------|-----------|
| Etat intérieur | 5 niveaux |
| Etat extérieur | 5 niveaux |

### 7) Environnement immédiat

|                                            |           |
|--------------------------------------------|-----------|
| Nuisance (bruit, circulation...)           | 3 niveaux |
| Sécurité et voisinage                      | 3 niveaux |
| Vue                                        | 3 niveaux |
| Situation (accès aux transports, services) | 5 niveaux |

### 3.4. La grille utilisée à Bruxelles pour les « AIS » et les allocations loyers

L'article 121§3 du Code du logement impose aux Agences Immobilières Sociales (AIS) de « *veiller à obtenir un loyer inférieur aux loyers pratiqués sur le marché privé pour des biens de degré d'équipement et de localisation comparable, en référence notamment aux données de l'Observatoire des loyers, et compte tenu des garanties qu'elles offrent au titulaire d'un droit réel principal* »).

Les exercices statistiques de ce même observatoire attestent en effet que les loyers pratiqués par les AIS sont 20% inférieurs aux valeurs du marché. Mais alors que le Code du logement bruxellois appelle les AIS à tenir compte du degré d'équipement et de la localisation, la grille ne comporte que deux critères : le nombre de chambres et le type de bâtiment. Néanmoins, les valeurs de la grille constituent des plafonds et non pas une référence.

Dans la pratique, les AIS tiennent compte d'autres critères dans les négociations avec les propriétaires qui leur cèdent la gestion de leur bien. Cet élément de négociation paraît crucial pour éviter que des loyers AIS ne soient supérieurs aux valeurs du marché, comme cela pourrait être le cas pour un petit logement une chambre (26 m<sup>2</sup>) disposant d'un vinyle, d'une salle de douche, situé dans un quartier de catégorie 1 :  $239 + 60 + 44 + 109 - 23 - 83 = 346\text{€}$ , à comparer au plafond payé par le locataire de 374€ (AISLOC) et au plafond de 478€ que perçoit le propriétaire (AISPRO).

L'allocation de relogement<sup>31</sup> (ARELOG), tout comme le mécanisme d'allocation loyer en vigueur sur le parc locatif des pouvoirs locaux (POULOC) font également référence à cette grille. Pour le parc locatif privé, les valeurs ont cependant été majorées de près de 20%. Comme le stipule l'article 121§3 du Code du logement, il convient en effet de tenir compte des garanties offertes par les AIS aux titulaires du droit réel principal : continuité du paiement (même en cas de vide locatif ou de retard de paiement du locataire, remise en état des lieux, réduction du précompte immobilier...). La majoration de 20% des valeurs plafonds pour le parc locatif privé est donc une manière de tenir compte de l'absence de telles garanties.

Il convient enfin de noter que le mécanisme dernièrement né d'allocation loyer au bénéfice des personnes inscrites dans une liste d'attente d'un logement social<sup>32</sup> (ALISTSISP) fait également référence à cette grille. En 2015, la grille servait uniquement au calcul du montant de l'allocation, selon des modalités identiques à l'allocation de relogement. Plafonnée à 100 ou 150€ selon la composition familiale, celle-ci couvrait la différence entre le tiers des revenus du bénéficiaire, et le montant du loyer, pour peu que celui-ci ne dépasse pas les valeurs de la grille. Si c'était le cas, c'étaient les valeurs de la grille et non pas le loyer exigé qui était retenu pour calculer le montant de l'allocation. Celle-ci est de surcroît plafonnée à 155€ +10% par personne à charge jusqu'à 235€ (allocation de relogement) ou à 100€+10% par personne à charge jusqu'à 150€ par mois, indexés (allocation liste d'attente SISP).

Cependant, des adaptations récentes (février 2016) à ce dernier mécanisme (mais pas à l'allocation de relogement) visent, à l'image de ce qui se pratique à l'égard des pouvoirs locaux, et selon la formule présente dans l'accord de majorité, à exclure du bénéfice de l'allocation loyer les locataires n'étant pas parvenus à négocier un loyer inférieur aux valeurs de la grille.

En 2015, ce sont les plafonds indexés suivants qui sont utilisés :

<sup>31</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> février 2014 (arrêté du 28 novembre 2013 qui abroge l'arrêté du 22 décembre 2004).

<sup>32</sup> Adopté le 13 février 2014 (et publié le 28 février, avec erratum du 13 février publié le 7 mai 2014).

| 2015             | AISLOC | AISPRO | PouLoc | Arelog et Alistsisp |
|------------------|--------|--------|--------|---------------------|
| Studio           | 324    | 412    | 410    | 488                 |
| Appt 1 ch        | 374    | 478    | 476    | 567                 |
| Appt 2 ch        | 436    | 553    | 549    | 652                 |
| Appart 3 ch      | 523    | 672    | 668    | 796                 |
| Appart 4 ch      | 623    | 792    | 787    | 939                 |
| Appart 5 ch et + | 773    | 992    | 986    | 1176                |
| Maison 2 ch      | 469    | 672    | 668    | 796                 |
| Maison 3 ch      | 561    | 792    | 787    | 939                 |
| Maison 4 ch et + | 773    | 992    | 986    | 1176                |

Il convient d'une part de noter (cf. infra) que les logements mis en location par les AIS sont soumis à des exigences de qualité additionnelles aux normes de salubrité (taille minimale, production d'eau chaude...).

### 3.5. Les critères des bailleurs publics et parapublics

**Le Fonds du logement**, bien connu pour l'octroi de prêts hypothécaires permettant aux Bruxellois de condition modeste d'accéder à la propriété à des taux avantageux, dispose également d'un parc locatif. Suite au plan logement initié par le gouvernement précédent, sa taille est amenée à passer de 1.200 à 1.800 logements. Le Fonds a mis sur pied une méthode de calcul du loyer contractuel basée sur les caractéristiques de ses logements, sur base d'une grille particulièrement détaillée. Le loyer est ensuite adapté aux revenus des locataires, la réduction étant octroyée si ceux-ci respectent leurs obligations annuelles (ramonage des cheminées, déclaration de revenus...)

#### Les critères utilisés sont :

- 1) Du type d'immeuble : unifamilial, bifamilial, plurifamilial, grand complexe (plus de 10 unités)
- 2) Du type de logement : flat, simplex, duplex, triplex, maison et du fait qu'il soit « privatisé »
- 4) De l'étage et de la présence d'un ascenseur
- 5) De son état : neuf, rénovation lourde, rénové, ancien
- 6) De ses finitions : simple, moyenne, bonne, excellente
- 7) De son environnement : très déprécié, déprécié, très populaire, populaire, agréable, très agréable
- 8) De sa taille et du nombre de pièces :
  - Superficie brute habitable
  - Nombre de chambres et leur taille (8 catégories : inférieure à 6m<sup>2</sup>, puis intervalle de 2 m<sup>2</sup> puis supérieure à 18m<sup>2</sup>)
  - Du fait qu'elles soient situées sous les combles ou à l'entresol
  - De la taille du séjour (6 catégories : inf. à 20m<sup>2</sup>, puis intervalle de 5m<sup>2</sup>, puis sup. à 40 m<sup>2</sup>)
  - De la taille de la cuisine (5 catégories ; inf. à 6m<sup>2</sup> puis par intervalle de 2 m<sup>2</sup> puis sup. à 12m<sup>2</sup>)
  - De la taille de la salle de bain/douche : 5 catégories : inf. à 5m<sup>2</sup>, entre 5 et 7, entre 7 et 10, entre 10 et 13, sup. à 13m<sup>2</sup>)
  - Du fait qu'elle serait située à l'entresol ou sous les combles
  - Du nombre de WC

- De la présence d'une buanderie
- 9) Des équipements de la cuisine : 5 catégories
- 10) Des équipements des sanitaires : baignoire ou douche, simple ou double évier
- 11) Des espaces extérieurs : cour (3 catégories), terrasse (3 catégories), jardin (3 catégories)
- 12) Du système de chauffage (central ou pas, individuel ou collectif)
- 13) Eau chaude sanitaire : avec ou sans production d'eau chaude

Les valeurs associées à chacun de ces critères ne sont pas rendues publiques. Mais le Fonds accepte de communiquer le loyer qu'il pratiquerait pour un logement disposant de telle et telle caractéristique...

*Le nombre de critères et les catégories retenues par le Fonds du logement sont particulièrement détaillés. Il nous paraît inadapté à la définition d'une grille, mais pourrait peut-être constituer une source d'inspiration ou une base utile à la négociation paritaire ?*

**La Régie foncière et le CPAS de la ville de Bruxelles** disposent quant à eux d'un parc de près de 6.000 logements. Il s'agit parfois de logements présentant de remarquables caractéristiques, ayant été légués au CPAS par de généreux donateurs. Le nombre de logements est en constante augmentation.

La méthode de définition du loyer est basée sur le rendement locatif, éventuellement adapté aux valeurs observées sur le marché, en particulier pour les logements dont la configuration génère des surcoûts dans la réalisation des travaux de rénovation. Mais le rendement locatif reste modéré (entre 2 et 4%). Reste que seuls les logements n'ayant pas fait l'objet de travaux de rénovation disposent de loyers inférieurs aux valeurs de la grille « AIS », et peuvent donc faire l'objet d'une allocation loyer.

Néanmoins, la Régie affirme que les loyers (valeurs de 2015) des logements nouvellement construits ou rénovés en profondeur sont en moyenne inférieurs aux valeurs de la grille « Charles Picqué » (valeurs de 2012 non indexées).

### 3.6. La méthode dite « hédonique » et ses limites

Selon le Centre d'Études en Habitat Durable (CEHD), la méthode des prix hédoniques est actuellement la plus utilisée dans la littérature pour essayer de révéler le prix que le marché attribue généralement à un logement présentant telles et telles caractéristiques. C'est en effet cette méthode qui a été utilisée sous la précédente législature à Bruxelles, en Wallonie, mais aussi à Paris... Elle postule que les locataires accordent plus ou moins d'importance à certains attributs sans préjuger de leur utilité a priori. Le Centre prend l'exemple d'une vue exceptionnelle offerte par la localisation du logement peut être particulièrement valorisée, même si son usage n'apparaît pas fondamental aux yeux de l'observateur. La méthode se contente de révéler les préférences exprimées par le « consentement à payer » des locataires pour telle ou telle caractéristique supplémentaire. Comme le logement est une combinaison de caractéristiques, les prix « de marché » de chacune d'entre elles prises séparément ne sont pas explicites. Il s'agit en effet rarement d'options supplémentaires qu'on peut facilement ajouter comme c'est le cas sur un véhicule (toit ouvrant...). Le traitement statistique des relations entre loyers et caractéristiques des logements permet d'isoler l'influence implicite de chacune d'entre elles<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> A celles et ceux qui souhaiteraient mieux comprendre la méthode, le CEHD conseille la lecture de Cornuel (2013) « Economie immobilière et des politiques de logement », coll. Ouvertures économiques, De Boeck, Bruxelles, 310 pages.

Bref, la méthode permet de réaliser une « photo » des valeurs de marché, sans émettre de jugement normatif sur ce à quoi les « agents économiques » accordent leur attention ou leur priorité. Mais comme nous l'avons vu plus haut à propos de la grille établie en 2012, le choix des critères des caractéristiques des logements n'est évidemment pas neutre. Encore faut-il que ceux-ci soient suffisamment objectifs ou disponibles.

### ***Le cas de l'isolation acoustique***

Par exemple, cela fait une bonne dizaine d'années qu'un locataire sur cinq estime que son logement devrait être rénové pour traiter un problème d'isolation acoustique ou un châssis défectueux. Quel est son consentement à payer pour ce faire ? Cela dépend bien sûr de ses revenus, mais aussi de l'importance de la nuisance. Associer une valeur de marché moyenne négative à de tels défauts a-t-il du sens, dès lors que le degré de nuisance est difficilement objectivable ? On perçoit bien les difficultés pratiques qu'il y aurait à mesurer le respect de tel seuil d'isolation acoustique des logements faisant partie des échantillons d'enquête.

### ***Le cas de la performance énergétique (PEB)***

En 2015, seuls 1,4% des locataires sont au courant de la classe (A, B, C, D...) énergétique de leur logement. Pourtant, depuis 2011, les bailleurs sont tenus de mettre un certificat de performance énergétique à disposition de leurs locataires. Sachant que la moitié des locataires restent moins de 3 ans et 9 mois dans leur logement, le résultat d'une telle obligation est plutôt décevant. Prise dans sa globalité (isolation thermique, qualité des vitrages, qualité du système de production d'eau chaude et de chauffage...), on n'observe pas d'influence de la performance énergétique sur le montant des loyers.

Les locataires semblent s'accrocher à des éléments plus concrets qu'un indice théorique manifestement peu utilisé. Ainsi, la présence de doubles vitrages a une influence dans les grilles bruxelloise, nivelloise et carolo. Mais la présence de vannes thermostatiques à Bruxelles seulement. Mais la question a-t-elle été posée en Wallonie ? Quant à la vétusté d'un système de chauffage, elle n'aurait d'incidence qu'à Charleroi uniquement. La faible proportion de logements nivellois et bruxellois équipés de tels systèmes (94% des logements loués à Bruxelles sont équipés d'un chauffage central ou d'un système assimilé) est-elle de nature à expliquer l'absence d'un tel critère dans la grille ?

La production d'eau chaude sanitaire séparée de la chaudière principale a une influence dans les deux grilles wallonnes, mais pas à Bruxelles. Pourtant, en 2008, 44% des logements mis en location disposaient d'un système de production d'eau chaude indépendant du système de chauffage. Ce critère a-t-il été testé à Bruxelles ?

Quoi qu'il en soit, il semble que cela ne soit pas tant l'incidence de la vétusté des systèmes de chauffage sur la facture d'énergie (ou sur sa consommation) qui soit valorisée par le marché, mais plutôt l'ampleur des manipulations que leur usage nécessite. En effet, la valeur des décotes carolos (42€ pour le mazout, 32€ pour le poêle, 18€ pour le convecteur à gaz, 0€ pour la présence de chauffage électrique) semble plus liée aux manipulations et/ou aux inconforts générés par leur utilisation qu'aux effets sur la facture de chauffage. Si telle avait été la motivation des locataires interrogés, on aurait alors retrouvé la présence de chauffage électrique, particulièrement coûteux, en particulier lorsque les compteurs ne sont pas adaptés (exclusifs nuit).



Mais la performance énergétique, même si l'indice était connu des locataires, est fortement corrélée à d'autres critères, comme la date de construction du bâtiment, variable qui a une forte influence sur les loyers à Nivelles (160€ par mois) mais plus faible à Charleroi (60€ par mois). La faible proportion de logements construits après 1990 à Bruxelles explique-t-elle qu'un tel critère n'apparaisse pas dans la grille bruxelloise ?

En 2015, seulement 1,3% du parc locatif privé bruxellois sont « passifs » ou « basse énergie ». Est-ce une proportion suffisante pour que leur influence sur les prix locatifs puisse être mesurée ? Ces logements disposant de tellement d'autres différences par rapport au reste du parc locatif, quelle sera la valeur attribuée à la PEB, et celles accordées aux critères de confort qui y sont associés ? En effet, l'Observatoire des loyers montre que la qualité énergétique est fortement corrélée à d'autres conditions de confort, parfois moins objectivable (isolation acoustique, environnement, degré de finition et état du logement). L'influence de la PEB semble donc être fondue dans une série d'autres critères plus facilement objectivables ou recherchés, qu'ils aient un lien (systèmes de régulation, doubles vitrages, âge de construction du bâtiment) ou non (présence d'une salle de douche additionnelle, revêtement de sol de qualité, lave-vaisselle, cuisine américaine...).

### ***Le cas du vidéophone***

Le cas du vidéophone apparaît particulièrement illustratif. La grille Picqué y associe une surcote de 63€. Ce montant ne correspond en rien aux investissements consentis par le bailleur. La présence d'un vidéophone est plus à considérer comme un signal reflétant une qualité globalement supérieure et difficile à synthétiser dans un critère précis. L'importance de la valeur associée à un tel critère ne provient donc pas tant du vidéophone lui-même mais plus d'un ensemble plus diffus de qualités du logement. Introduire un tel critère dans une grille de référence ne risque-t-il pas d'induire une multiplication du placement de ce type d'équipement. Un bailleur ne trouverait-il pas là un moyen d'augmenter à peu de frais son loyer, dans le respect de la grille ?

### ***Le cas de la cuisine américaine***

Lors de nos enquêtes sur les loyers abusifs auprès d'un public bruxellois populaire, les commentaires sur le critère « cuisine séparée du séjour » de la grille bruxelloise sont unanimes. « *Il conviendrait d'ajouter et non pas de retrancher 21€ par mois lorsque la cuisine est séparée du séjour* ». Les locataires qui habitent un petit logement sont donc demandeurs (mais, vu la faiblesse de leurs revenus, pas forcément payeurs) d'un espace supplémentaire, spécifiquement dédié à la cuisine. Sur le moyen et haut de gamme, la présence d'une cuisine « américaine » (34% du parc locatif privé en 2015) est considérée comme un « plus ». Sur ce segment, les locataires sont non seulement demandeurs mais peuvent de surcroît l'exprimer sous la forme d'un consentement à payer.

### ***Le cas des systèmes de comptage des énergies***

Le dernier rapport de l'Observatoire des loyers faisant mention de données sur les systèmes de comptage est celui de 2008. Celui-ci précise que la moitié des locataires payaient leurs consommations d'énergie à un fournisseur, 28% à leur bailleur sous la forme d'un forfait et 17% sous la forme d'un acompte et d'un décompte annuel établi à partir de relevés calorimétriques ou de compteurs de passage. Malgré l'ampleur du phénomène, ce rapport ne fait pas la distinction entre les consommations liées au chauffage et celles liées à l'électricité. Or, si les chaudières collectives (et par voie de conséquence, les compteurs de gaz collectifs) sont fort

heureusement autorisées, le Code du logement oblige les bailleurs à mettre à disposition de leur locataire un système de comptage des consommations d'électricité individualisé.

En effet, l'arrêté du 4 septembre 2003 (modifié par celui du 9 mars 2006) déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipements des logements prévoit en son article 5§6 que « *le logement doit disposer d'un compteur individualisé, propriété de la société distributrice d'énergie. Par dérogation, le compteur peut être commun pour les logements collectifs présentant des équipements communs partagés par plusieurs locataires* ».

Une telle exigence, si elle paraît louable à première vue, nous semble en complet porte-à-faux avec les réalités du parc locatif privé bruxellois. Et les conséquences d'une non-mise en conformité (amendes administratives et fermeture des logements concernés) particulièrement disproportionnées et inadaptées. En effet, en 2015, seuls 507.000 compteurs électriques sont répertoriés par SIBELGA à destination du marché électrique résidentiel alors que le nombre de logements est estimé à 560.000<sup>34</sup>. Pourtant, l'absence de compteur électrique individualisé témoigne d'une part d'un sous-investissement de la part du bailleur, et engendre d'autre part des préjudices pour le locataire : manque de clarté potentiel dans la manière d'établir le forfait, impossibilité d'obtenir le tarif social.

Un tel inconfort n'est-il pas susceptible de justifier une décote dans le loyer pratiqué ? La question, à la frontière des politiques du droit au logement et à l'énergie, ne semble pas avoir été étudiée dans les différentes enquêtes régionales sur les loyers. Pourtant, la présence de compteur électrique collectif est souvent due à l'existence de bâtiments subdivisés en plusieurs unités de logement, parfois de manière illicite. A Bruxelles, la différence entre le nombre de logements répertoriés au cadastre (518.000) et le nombre de logements disponibles (560.000) donne une indication de l'ampleur que pourrait représenter ce phénomène, dont les statistiques officielles peinent à rendre compte. En Wallonie, les logements créés par subdivision d'immeuble préexistant représentent 8% du parc locatif privé, dont l'enquête menée en 2006 révèle qu'elle concentre des problèmes de qualité et de salubrité et souvent mis en location à un public vivant des situations budgétaires étreintes<sup>35</sup>. Il y a donc de bonnes raisons de supposer une surreprésentation des abus de prix pour les logements qui ne sont pas équipés de compteurs électriques individuels.

### ***Le cas de la superficie***

A Nivelles, il est observé que les biens de grande taille (soit une superficie habitable de plus de 130m<sup>2</sup> habitables) ont un loyer en moyenne 63€ moins élevé que les logements plus petits. A Charleroi, ce critère n'est pas ressorti des observations hédoniques. Mais le prix au mètre carré est très différent selon les villes. Deux euros pour les Aclots et un demi-euro pour les Carolos. On comprend aisément que si le prix au mètre carré est de deux euros, un locataire ne sera plus prêt à payer autant pour un mètre carré supplémentaire à partir d'une certaine taille...

Quand le prix au mètre carré est élevé, la dégressivité est plus forte. Mais quand le prix est ridiculement bas, cette dégressivité rencontre plus de difficultés à s'observer de manière statistiquement significative. Reste que la dégressivité du prix au mètre carré se manifeste déjà

<sup>34</sup> A partir des 511.000 logements en 2001 (voir Deny, dossier de l'IBSA numéro 39) majorés de 50.000 logements, soit la production nette de logements réalisée depuis (BrusselsStudies mentionne 42.000 logements nets produits entre 2003 et 2012).

<sup>35</sup> Voir enquête 2006-2007 sur la qualité de l'habitat en Région wallonne.

par la présence d'une constante invariable. Le prix du « pas-de-porte » est sensiblement différent à Nivelles (180€) et à Charleroi (250€). Si le critère « superficie habitable supérieure à 130m<sup>2</sup> » était retiré de la grille de Nivelles, nul doute que la « constante invariable » augmentera et que le prix au mètre carré diminuera. Ajouter ou retirer un tel critère de la grille aura donc une incidence non négligeable sur le montant du loyer de référence des petits logements.

Or, s'il est parfaitement compréhensible que le prix des premiers mètres carrés soit plus élevé que les suivants, l'exiguïté de certains logements fait plutôt l'objet d'un inconfort qui devrait se traduire par une baisse de prix. Tel est le sens du critère « ruimtegevoel » de la grille flamande. Des espaces jugés « très restreints » et « restreints » y ont une influence à la baisse sur le montant du loyer.

### **Conclusions**

Le recours à la méthode dite hédonique permet de prendre une photo des valeurs du marché, et de disséquer un loyer total comme une somme de prix associés aux caractéristiques valorisées par le marché. Cet exercice d'objectivation comporte cependant certaines limites.

- 1) Les résultats d'une telle méthode ne sont pas indépendants des contraintes liées à l'exercice d'enquête statistique préalable : nombre de questions limitées, choix des variables à tester...
- 2) La méthode écarte de facto les situations moins fréquentes dans l'échantillon observé (constructions neuves à Bruxelles, système de chauffage vétuste à Nivelles...). Cela ne veut pas dire qu'elles ne méritent pas d'être intégrées dans un calcul sur le montant du juste loyer. Il faut donc trouver une méthode complémentaire.
- 3) La méthode intègre les abus de prix existants. Appliquée telle quelle à Bruxelles, il ressort clairement que les logements de piètre qualité sont loués plus cher que les logements de gabarits similaires, présentant pourtant de meilleures qualités. Des corrections statistiques s'imposent donc.
- 4) Retenir tel ou tel critère dans une grille peut générer des effets non souhaités, comme la multiplication de vidéophones.

In fine, les prétentions d'objectivité de la méthode sont à relativiser. Une série de choix préalables, tant dans les critères observés que dans le traitement des corrections statistiques rendent son résultat plus « normatif » qu'il n'y paraît. C'est pourquoi nous invitons nos autorités publiques à affirmer le caractère normatif d'une grille de loyers et à l'assumer, notamment en fonction des objectifs menés par les politiques publiques. Le marché ne valorise pas la performance énergétique d'un logement ? Pourquoi se refuser à intégrer un tel critère dans une grille de loyers dès lors que cela permettrait d'accélérer la rénovation énergétique du parc locatif privé, en limitant une série d'effets d'aubaine liés aux instruments actuels (primes et prêts verts) ?

### **3.7. La méthode et les critères de la grille « Frémault »**

La méthode de la grille « Frémault » diffère légèrement de la méthode dite « hédonique ». Au lieu de préciser un prix pour chacun des critères retenus, elle fournit un loyer total en fonction des cas de figure retenus. Également utilisée à Paris, la méthode dite « empirique » proposée par

Mme Céline Frémault indique le loyer médian tel qu'observé sur le marché locatif pour chacun des 336 cas de figure retenus. Ce choix méthodologique permet d'éviter une série de difficultés liées à la méthode empirique mais rend son utilisation moins adaptée à des négociations pré-contractuelles. Comme nous le verrons, ce choix rend d'autant plus nécessaire la présence conjointe d'un mode d'emploi. Cette méthode implique de retenir un nombre limité de critères mais offre cependant l'avantage d'une stabilité de ses valeurs dans le temps.

Les critères de la grille récemment adoptée par le gouvernement bruxellois ce 27 novembre 2016 sont plus nombreux que ceux de la grille servant de référence pour (la plupart) des formes actuelles d'allocation loyer, tout comme pour les plafonds en vigueur dans les agences immobilières sociales. Ils correspondent relativement bien à nos attentes. En effet, ils sont basés sur les caractéristiques essentielles du logement.

Aux côtés du nombre de chambres et du type de bâti (appartement ou maison), la nouvelle grille intègre trois nouveaux critères : superficie, âge et présence de double vitrage, et localisation, sous la forme d'un tableau à 4 entrées.

La première entrée, celle utilisée jusqu'ici comporte 8 classes : appartement 0,1,2,3,4 chambres ou plus, maison 2,3,4 chambres ou plus.

La seconde entrée comporte trois classes de superficie, construites à partir de la moyenne et des écarts types observés dans les enquêtes : superficie inférieure à la borne inférieure de l'écart type, superficie comprise entre les deux valeurs de l'écart type, superficie supérieure à la borne supérieure de l'écart type).

La troisième entrée comporte également trois classes de « qualité », construites sur base de l'année de construction et de la présence de double vitrage : après 2000, avant 2000 avec doubles vitrages, avant 2000 sans doubles vitrages.

Enfin, la quatrième entrée comporte 7 classes de quartier.

### **3.8. Comparaisons entre les grilles « Picqué » et « Frémault »**

Le choix de limiter le nombre de critères a surtout pour conséquence de surestimer les loyers de logements de moindre qualité. Par exemple, indiquer un prix de 52 euros pour la présence d'un lave-vaisselle a pour effet de diminuer le montant du « pas de porte » de tous les logements, et donc le loyer indicatif des logements qui n'en sont pas pourvus. Ce choix méthodologique a donc aussi pour effet de sous-estimer les loyers des logements présentant des caractéristiques confortables : garages, équipements de cuisine, villa 4 façades, parquet, deuxième salle de bain...

Ne nous méprenons pas. Les surplus de loyers observés pour de tels logements ont bien été intégrés dans les valeurs médianes de la grille. En fournissant un loyer indicatif indistinct entre un logement comportant une et deux salles de bain (toutes choses égales par ailleurs), la méthode « empirique » sous-évalue le loyer du premier et surévalue le loyer du second. Il en sera de même pour la présence d'équipements dans la cuisine, d'espaces extérieurs... (cf. infra).

Deux exemples valent mieux que de longs discours :

Un logement présente une simple cabine de couche (située dans la cuisine) et non pas une « vraie » salle de bain ? La grille Frémault indique le même loyer de référence. La grille « Picqué » établit une différence de 132 euros.

Un studio de 18 mètres carrés habitables (avec une salle de douche) ? La grille « Frémault » indique entre 411 et 592 euros selon le quartier et la « qualité du bâti ». La grille « Picqué » indique  $((239 + (18 \times 2,5) + 132)) - 84$  ou  $+ 217$ , entre 332 et 667 euros selon le quartier et la « qualité du bâti ».

Bref, pour que la grille adoptée par le gouvernement puisse servir de référence dans les négociations entre les parties (qu'elles soient précontractuelles ou pour ramener un loyer abusif à des proportions plus raisonnables), il conviendra d'y joindre un mode d'emploi (cf. point 7).

A contrario, il convient de relever que la méthode utilisée à Bruxelles, comme à Paris, permet d'éviter un défaut majeur de la méthode hédonique telle qu'appliquée en Région bruxelloise : les changements importants dans ses valeurs dans un intervalle de temps relativement court. Mais peut-être s'expliquent-ils en partie par la suppression de certains critères ? Ainsi, la diminution du « pas-de-porte » pourrait s'expliquer par l'intégration du critère « meubles intégrés » (existant dans 70% du parc locatif), la diminution du prix « maison » corrélée à l'augmentation du prix des chambres, etc. Quoiqu'il en soit, ces différences appellent de nombreuses questions sur la validité d'une référence à ce point susceptible de changement. Le rapport du 27 septembre mentionne en effet pour l'actualisation 2015 de la méthode hédonique :

|        |                                     |                                     |
|--------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 219 €  | de constante invariable             | <i>239€ en 2012</i>                 |
| 3,30 € | par m² habitable                    | <i>2,5€ en 2012</i>                 |
| 61 €   | la chambre                          | <i>44€ en 2012</i>                  |
| 38 €   | la salle de bain                    | <i>132€ en 2012</i>                 |
| 67 €   | le garage                           | <i>46€ en 2012</i>                  |
| 48 €   | si c'est une maison                 | <i>123€ en 2012</i>                 |
| 18 €   | pour une terrasse                   | <i>11€ en 2012</i>                  |
| 64 €   | si meubles intégrés                 | <i>52€ pour lave-vaisselle</i>      |
| 57 €   | si double vitrage partout           | <i>20€ en 2012</i>                  |
| 200 €  | de différentiel entre les quartiers | <i>311€ de différentiel en 2012</i> |

### 3.9. Pour quels logements la grille « Frémault » donne-t-elle une indication fiable ?

En retenant 4 critères, la grille sous-évalue les logements présentant des caractéristiques de confort et sous-évalue les logements qui en sont dépourvus. Ceci est vrai à l'intérieur de certains critères retenus par la grille, mais aussi en présence de caractéristiques non intégrées aux critères de la grille.

#### 3.9.1. Les critères de la grille

##### a) Le type de logement

Ce critère est basé sur le fait qu'il s'agisse d'une maison ou d'un appartement ainsi que sur base du nombre de chambres.

L'existence, certes peu importante, de « villa 4 façades », n'est donc pas intégrée à la nouvelle grille indicative. La grille actée par le précédent gouvernement mentionnait une majoration indicative de 235€ pour ce type de bien.

A l'autre extrême de la gamme, il convient de préciser ce qu'on entend par une chambre. Le Code du logement (cf. supra) en donne une définition rigoureuse (la pièce doit faire plus de 6m<sup>2</sup>, d'une hauteur sous plafond suffisante, doit disposer d'une fenêtre donnant sur l'extérieur et ne peut servir de lieu de passage obligatoire vers une autre pièce du logement). Il n'est pas rare que des logements « deux chambres » soient utilisés, mais aussi présentés comme des 3 chambres. Il conviendra donc, dans la communication autour de la grille, de préciser la définition d'une chambre.

##### b) La superficie

Pour chaque type de logement, la grille reprend donc trois classes de taille, bornées par les écarts types observés autour des moyennes. Les logements de petites tailles, dont la superficie habitable est comprise entre le seuil d'insalubrité et un seuil de « décence » (cf. supra) présentent pourtant un inconfort qui justifie des loyers inférieurs aux valeurs de la grille.

Ainsi, pour un studio, les deux seuils de la grille sont de 34 m<sup>2</sup> et 54 m<sup>2</sup>. Le Code du logement interdit à la location les logements de moins de 13 m<sup>2</sup> habitables, tandis que les références en vigueur dans le domaine social mentionnent un minimum de 26 m<sup>2</sup>.

Selon le dernier observatoire des loyers, 5% des logements mis en location présentent une superficie inférieure à 28 m<sup>2</sup>.

Pour les autres types de logements (plusieurs chambres), il convient de vérifier que l'espace réservé au séjour soit proportionné au nombre de chambres (voir normes dans le secteur social). En cas d'espace insuffisant, une option pourrait consister à requalifier une chambre pour intégrer sa superficie à celle du séjour. Le loyer indicatif serait diminué d'autant.



### **c) La qualité (énergétique) du bâtiment**

Les deux critères retenus (âge et présence de double vitrage) présentent l'avantage de la simplicité.

Or, la qualité des doubles vitrages a fortement progressé ces dernières années. Ainsi, le facteur  $k$ , qui donne une indication de la quantité d'énergie qui les traversent, est passé d'une valeur 3 pour les anciens doubles vitrages à une valeur 1, voire moins pour les plus modernes, alors qu'un simple vitrage présente une valeur 6. Il y aurait donc des nuances ou des précisions à apporter : entre un vieux double vitrage et un double vitrage récent, la différence est importante.

Il conviendrait donc de trouver un critère qui permette de mieux valoriser des travaux de rénovation de qualité, d'autant plus que la qualité énergétique d'un bâtiment dépend d'autres éléments constructifs (isolation, qualité des systèmes de chauffe, de ventilation, voire de production des énergies).

La présence d'un certificat énergétique de qualité, dès lors que sa validité est fiable, devrait constituer un élément justifiant des loyers supérieurs aux valeurs indicatives de la grille de référence.

A l'inverse, une vieille chaudière ou l'absence totale d'isolation ne se combine pas forcément avec un simple vitrage. Un certificat de performance énergétique présentant un résultat médiocre n'est-il pas de nature à exercer une influence à la baisse sur les loyers ?

Faute d'être réellement connu des locataires, l'observatoire des loyers n'a pu observer l'influence de classe énergétique des logements sur le montant des loyers. Il a donc bien fallu recourir à des critères plus simples, dont l'influence sur les valeurs locatives peut être chiffrée.

Cependant, il nous semble qu'un tel critère pourrait cependant compter dans les négociations sur le montant du loyer.

### **d) Le quartier**

Un environnement immédiat, source de nuisance, ou offrant au contraire des aménités positives (vue exceptionnelle...) doivent pouvoir être pris en compte dans les négociations relatives au montant d'un loyer. Dans une négociation basée sur la grille, il est tout simplement possible, selon les cas, de se baser sur le loyer indicatif de la catégorie inférieure ou supérieure.

Par ailleurs, des logements situés à la frontière entre deux quartiers statistiques empêchent toute application mécanique de la grille indicative dans les négociations sur les loyers. Il n'est pas rare, en particulier dans le centre, que des quartiers de catégorie 1 côtoient des quartiers de catégorie 5.

### 3.9.2. Les autres critères de confort

L'observatoire des loyers mentionne plusieurs critères de confort (ou d'inconfort) et de commodités supplémentaires, plus ou moins répandus (deuxième colonne : proportion du parc locatif, avec des valeurs que seule la méthode hédonique permet d'obtenir (2015) et (2012) (3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> colonne).

#### a) Les surfaces annexes de rangement

|                     |      |            |            |
|---------------------|------|------------|------------|
| Une cave            | 60 % |            |            |
| Un garage (ou plus) | 15 % | 67€ (2015) | 46€ (2012) |
| Un grenier          | 10 % |            |            |

#### b) Les espaces extérieurs

|              |      |            |            |
|--------------|------|------------|------------|
| Un balcon    | 34 % |            | 22€ (2012) |
| Une terrasse | 28 % | 18€ (2015) | 11€ (2012) |
| Un jardin    | 16 % |            |            |
| Une cour     | 10 % |            |            |

#### c) Les sanitaires

|                                           |      |            |             |
|-------------------------------------------|------|------------|-------------|
| Une salle de bain (baignoire)             | 49 % | 38€ (2015) | 132€ (2012) |
| Une salle de douche                       | 32 % |            | 109€ (2012) |
| Une baignoire et une douche (1ou2 pièces) | 19 % |            |             |
| Une deuxième salle de bain (et plus)      | 7 %  |            |             |

L'observatoire ne mentionne pas la part des logements ne comportant pas de pièce spécifiquement réservée aux sanitaires. Pourtant, la présence de sanitaires collectifs ou d'une simple « cabine de douche » placée par exemple dans une chambre ou dans une cuisine est une réalité bien présente sur le parc locatif bruxellois.

#### d) La cuisine

|                                     |      |                      |
|-------------------------------------|------|----------------------|
| Cuisine de plus de 4 m <sup>2</sup> | 81 % |                      |
| Cuisine américaine                  | 34 % | Moins 21€ si séparée |
| Meubles intégrés                    | 74 % | 64€ (2015)           |
| Equipements (taque, four, hotte)    | 54 % |                      |
| Four                                | 54 % |                      |
| Cuisinière ou taque                 | 63 % |                      |
| Frigo                               | 46 % |                      |
| Lave-vaisselle                      | 31 % | 52€ (2012)           |
| Hotte                               | 61 % |                      |

#### e) Le revêtement de sol du séjour

|                  |      |           |
|------------------|------|-----------|
| Parquet/plancher | 56 % |           |
| Carrelage        | 25 % |           |
| Vinyle           | 13 % | Moins 23€ |

#### f) La performance énergétique

|                                      |       |            |            |
|--------------------------------------|-------|------------|------------|
| Double vitrage à toutes les fenêtres | 71 %  | 57€ (2015) | 21€ (2012) |
| Double vitrage à certaines fenêtres  | 14 %  |            |            |
| Double vitrage à aucune fenêtre      | 15 %  |            |            |
| Chauffage central                    | 94 %  |            |            |
| Passif ou basse énergie              | 1,3 % |            |            |
| Vecteur de chauffage :               |       |            |            |
| - Gaz                                | 79 %  |            |            |
| - Mazout                             | 11 %  |            |            |
| - Electricité                        | 9 %   |            |            |
| Régulation thermique :               |       |            |            |
| - Thermostat d'ambiance              | 50 %  |            | 11€ (2012) |
| - Vannes thermostatiques             | 70 %  |            | 14€ (2012) |

Note 1 : la présence de la qualité des vitrages a été prise en compte dans la grille

Note 2 : la présence d'un chauffage électrique (9%) semble avoir été assimilée au chauffage central (94%). Pourtant, un tel système présente l'avantage (pour le bailleur) d'un faible investissement (comparé à du chauffage central), le désavantage (pour le locataire) d'une facture de chauffage plus onéreuse, et diminue la performance énergétique. Selon nous, la présence de tels systèmes (hors pompes à chaleur et autres systèmes plus performants) devrait plutôt faire partie du groupe « convecteur » que du groupe « chauffage central », et influencer les loyers à la baisse.

Note 3 : la présence d'une régulation thermique semble avoir une influence positive sur le montant du loyer (cf. grille Picqué)

#### g) Autres critères

|              |      |            |
|--------------|------|------------|
| Parlophone   | 86 % |            |
| Ascenseur    | 23 % | 10€ (2012) |
| Alarme       | 19 % | 12€ (2012) |
| Feu ouvert   | 11 % | 15€ (2012) |
| Conciergerie | 11 % |            |
| Vidéophone   | 10 % | 63€ (2012) |

Note 1 : dans la mesure où les frais d'investissements, d'entretien et de consommation des ascenseurs sont facturés aux locataires via les charges locatives, il n'y a pas lieu de tenir compte de ce service pour majorer le loyer, d'autant plus facilement contesté que ce service est utilisé par les étages supérieurs... A contrario, l'absence d'ascenseur pour un logement situé au troisième étage ou plus pourrait être considéré comme un défaut de qualité.

Note 2 : le montant associé au vidéophone semble particulièrement élevé au regard des coûts de placement d'un tel dispositif. Manifestement, d'autres éléments de confort associés à un tel appareil gonfle le résultat de la méthode « hédonique ».

### 3.10. Comment utiliser la grille Frémault dans les négociations sur les loyers ?

Afin que les valeurs indicatives fournies par la grille puissent servir de référence dans les négociations sur les loyers, il convient d'indiquer quel est le degré de confort qui y est associé.

Avec les données dont nous disposons, seul le prix moyen associé à ces éléments de confort peut être synthétisé de la manière suivante. Certes, la grille est basée sur les valeurs médianes. *Stricto sensu*, celle-ci n'inclut donc pas directement les surloyers des logements présentant des éléments de confort supplémentaire. Mais la présence de tels logements dans la série statistique déplace la médiane vers des valeurs supérieures.

#### **Le cas d'un appartement 2 chambres**

Le loyer médian d'un appartement 2 chambres de 80 m<sup>2</sup>, inséré dans un bâti ancien avec double vitrage dans un quartier moyen est de 758 euros.

Ce loyer indicatif intègre, indirectement, la présence de<sup>36</sup>:

|                                                 | Grille 2012 | Grille<br>hédonique<br>2013 |
|-------------------------------------------------|-------------|-----------------------------|
| une demi-cave                                   |             |                             |
| 15 % d'un garage                                | 7 €         | 10 €                        |
| 10 % d'un grenier                               |             |                             |
| un tiers de balcon                              | 7 €         |                             |
| un quart de jardin ou terrasse                  | 12 €        | 5 €                         |
| un dixième d'une deuxième salle de bain         | 10 €        |                             |
| un tiers d'une cuisine « américaine »           |             |                             |
| Trois quarts de meubles intégrés                |             | 48 €                        |
| la moitié d'un équipement électrique de cuisine | 25 €        |                             |
| la moitié d'un parquet                          | 8 €         |                             |
| 90 % d'un chauffage central                     |             |                             |
| la moitié d'un thermostat/vannes                | 7 €         |                             |
| un centième de logement « passif »              |             |                             |
| un dixième de concierge                         |             |                             |
| un dixième de feu ouvert                        | 2 €         |                             |
| un cinquième d'alarme                           | 2 €         |                             |

Certes, le prix associé à chacune de ces fractions d'éléments de confort est relativement faible. Additionnées, elles tirent cependant significativement vers le haut (80€ pour les valeurs

<sup>36</sup> Seules les valeurs moyennes sont à notre disposition.

moyennes hédoniques connues en 2012, 60€ pour les valeurs moyennes hédoniques connues de 2015<sup>37</sup>) les loyers des logements qui ne disposeraient pas de tels éléments de confort.

### 3.11. Définir le confort standard associé aux valeurs indicatives

Pour que les négociations soient praticables, il nous semble important de définir le confort standard d'un logement qui rende les valeurs indicatives pertinentes.

Ainsi, un logement de confort standard pourrait être défini par les caractéristiques suivantes :

- d'un espace de rangement (cave ou grenier)
- d'une et une seule salle de bain (avec baignoire) et au minimum WC privatif
- d'un équipement de cuisine de base (meubles intégrés, taque, four, hotte)
- d'un chauffage central
- d'un système de régulation thermique (vannes ou thermostat d'ambiance)
- d'un revêtement de sol de base (plancher et/ou carrelage)
- d'un parlophone
- d'un balcon

Appliqué au cas d'un appartement deux chambres, le résultat de la méthode hédonique donne :

Pour la grille 2012 : 239 (pas-de-porte) + 2,5\*80 (superficie) + 2\*44 (chambres) + 132 (sdb) + 12 (régulation thermique) + 20 (double vitrage) + 22 (balcon), soit un total de 713 euros, qu'il convient d'indexer. Cela porte le résultat actualisé à près de 750 euros.

Pour la grille 2015 : 219 (pas-de-porte) + 3,3\*80 (superficie) + 2\*61 (chambres) + 38 (sdb) + 64 (meubles cuisine) + 57 (double vitrage), soit un total de 764 euros. Soit un résultat quasiment identique à la valeur indicative de la grille. La présence de meubles de cuisine entièrement comptabilisée compensant en quelque sorte l'absence de garage et de terrasse.

Cependant, le résultat de la méthode hédonique fournit un loyer de référence basé sur la moyenne, et non pas sur la médiane. Or, la médiane d'un logement présentant de telles caractéristiques de confort est largement inférieure à la moyenne, en particulier pour les logements de bonnes conditions de confort (700€ pour la médiane, 775€ pour la moyenne). Il se confirme que les valeurs indicatives de la grille telle qu'elle a été construite incluent, partiellement au moins, les surloyers des éléments de confort.

#### **Le cas d'un studio de 44 m<sup>2</sup>**

Selon le projet de grille, le loyer médian d'un studio de 44 m<sup>2</sup>, dans un bâtiment neuf, inséré dans un quartier moyen est de 574 euros.

Selon la grille hédonique 2012, le loyer de référence pour un tel logement serait de 239 (constante invariable) + 44\*2,5 (superficie) + 132 (salle de bain) + 20 (double vitrage) + balcon (22) + 12 (régulation thermique) = 535 euros. Une indexation porte ce loyer actualisé à 565 euros.

<sup>37</sup> Ne disposant pas des données nécessaires, il ne nous est pas possible de calculer l'adaptation des médianes engendrées par cet exercice d'extraction des caractéristiques de luxe dans la série de loyers..

Selon la grille hédonique 2015, le loyer de référence pour un tel logement serait de 219 (constante invariable) +  $44 \times 3,3$  (superficie) + 38 (salle de bain) + 64 (meubles, taque, four, hotte) + 57 (double vitrage) + 18 (terrasse), soit 541 euros.

Sur base des catégories de confort de l'observatoire des loyers, il manque seulement un garage à ce logement pour faire partie de la catégorie « très bonnes conditions » de confort.

Cet exemple permet de mesurer l'importance de définir un confort standard attendu pour les valeurs de la grille indicative : 64 euros en cas d'absence de meubles de cuisine, 50 euros pour des équipements électriques de confort (frigo, lave-vaisselle...), 15 euros si pas de régulation thermique... Sans une telle définition, nous voyons difficilement comment la négociation pourrait tenir compte de la présence de telles commodités.

### 3.12. Sortir le prix des éléments de confort des valeurs de la grille indicative

Afin de rendre des négociations praticables, n'y a-t-il pas lieu de retirer le prix de ces éléments de confort des valeurs indicatives ? Il conviendrait de vérifier dans quelle mesure la référence à la médiane plutôt qu'à la moyenne remplit ce rôle, en particulier pour les critères de confort suivants :

- Villa 4 façades
- Garage
- Jardin/terrasse
- Deuxième salle de bain
- Conciergerie ? (Nous ignorons l'influence d'un tel service sur les prix)
- Équipements électriques de confort (frigo, lave-vaisselle...)
- Revêtement de sol de qualité (parquet)



## 4.

# Qu'est-ce qu'un logement modeste ?

Concrétiser le droit au logement décent. Tel est l'horizon que nous cherchons à atteindre. Mais quel niveau de confort sommes-nous en mesure de garantir à chacune et chacun d'entre nous ? Un logement constitue un bien de première nécessité, un besoin fondamental, certains éléments de confort ne sont pas indispensables à sa réalisation. Aujourd'hui, à Bruxelles, nous ne revendiquons pas le droit à un garage, ni à une villa 4 façades, ni à un jardin...

### Mais comment définir ce qu'est un logement modeste ?

S'agissant de sa taille, ou plutôt du rapport entre sa taille et le nombre de chambres, nous proposons de nous baser sur les références en vigueur dans le secteur social, tandis que les normes d'occupation qui ont été définies pour l'octroi d'allocation de relogement serviront de référence pour les seuils définissant la décence d'un logement. S'agissant des équipements de cuisine, des espaces extérieurs ou d'autres commodités, nous proposons de nous baser la notion de confort « standard ». Sera considérée comme telle une commodité qui est présente dans plus de deux tiers des logements.

Mais comment définir ce qu'est un défaut de qualité, un logement qui ne respecterait pas ce standard attendu ? Il convient de distinguer les normes de salubrité des critères de confort « décent ». Si la non-conformité aux premières entraîne comme sanction l'interdiction à la mise en location, l'absence de confort standard devrait seulement avoir une influence à la baisse sur le montant du loyer.

Néanmoins, comme nous le verrons, l'application concrète des normes de salubrité reste parfois sans réponse pratique. La diminution du loyer viendra combler ce vide « opérationnel ».

### 4.1. Les normes de salubrité

Voici résumées en 10 points les normes de salubrité telles que définies par la Région bruxelloise dans son arrêté du 4 septembre 2003 et actualisées dans l'arrêté du 9 mars 2006.

#### 1) Les surfaces minimales

- a) La superficie utile (SU) ne peut être inférieure à **18 mètres carrés**
- b) Superficie habitable (SH) (salon, cuisine, chambres, ... mais pas les couloirs ni les sanitaires,

caves et greniers) ne peut être inférieure à **12,6 mètres carrés**.

**Comment calculer ?** : sont comptabilisées les surfaces au sol des locaux situés à l'intérieur du logement et disposant d'une hauteur sous plafond horizontal de 2,1 m minimum, ainsi que les surfaces des locaux mansardés jusqu'à 1,5 m de hauteur libre sous la toiture inclinée.

Exception pour les logements collectifs :  $S = 12 \text{ m}^2$  et  $SH = 9 \text{ m}^2$  en comptant la surface des pièces communes du logement au prorata des habitants résidant de manière permanente dans le logement au moment de la formation initiale du contrat de bail de chacun des locataires.

## **2) Eclairage naturel suffisant**

Les chambres à coucher, le séjour et la cuisine doivent disposer d'un éclairage naturel direct assuré par une fenêtre située en façade ou en toiture.

Cet éclairage est réputé suffisant lorsque la surface de la fenêtre est égale ou supérieure à 1/12 de la surface du plancher. Exceptions :

- a) pour la pièce centrale d'une enfilade de pièces, il est réputé suffisant lorsque la surface de la fenêtre de l'une des pièces en façade est égale ou supérieure à 1/10 de la surface du plancher des deux pièces considérées.
- b) pour les locaux habitables dont le plancher est situé sous le niveau du terrain adjacent, il est réputé suffisant lorsque la surface de la fenêtre ou de la partie de celle-ci située au-dessus du niveau du terrain adjacent est supérieure ou égale à 1/10 de la surface du plancher.

## **3) Ventilation minimale**

Les locaux habitables +salles de bain, salles de douche, WC doivent disposer d'une ventilation de base, réalisée :

- 1° soit, par une fenêtre ouvrante donnant sur l'air extérieur ;
- 2° soit, par une évacuation de l'air vicié réalisée par un orifice obturable donnant sur l'air extérieur ou sur conduit en contact avec l'air extérieur ;
- 3° soit, par une évacuation mécanique de l'air vicié, réalisée par un ventilateur électrique en bon état de fonctionnement, donnant directement sur l'air extérieur ou sur un conduit en contact avec l'air extérieur.

L'apport d'air frais, équivalent au débit de l'air évacué, doit être assuré. **En toute hypothèse, la hotte d'une cuisine n'est pas considérée comme un dispositif de ventilation de base du local.**

## **4) Sanitaires**

Un WC privatif et un **point d'eau potable (évier)** pour tous les logements.

Les logements de plus de 28m<sup>2</sup> doivent aussi disposer d'**une baignoire ou d'une douche**.

Les canalisations d'alimentation d'eau froide et de distribution d'eau chaude tout comme leurs évacuations doivent être placées par le propriétaire.

Pour les **logements collectifs**, un sanitaire doit être prévu pour six personnes maximum.

## **5) Electricité**

Une prise électrique, un point lumineux commandé par un interrupteur par pièce. Une prise supplémentaire protégée par un disjoncteur de 16 ampères.

Un compteur électrique individualisé, propriété de SIBELGA (sauf si logement collectif)

## **6) Chauffage, eau chaude et cuisson**

Au minimum, le logement doit disposer du pré-équipement pour le placement par le locataire d'un appareil de chauffage, de production d'eau chaude ou de cuisson : soit raccordement électrique suffisant, soit une alimentation de gaz et un dispositif d'évacuation des gaz brûlés.

### 7) La sécurité

Le bâtiment, la cage d'escalier, les balcons, ... doivent être stables,  
L'installation électrique et de gaz ne doivent pas présenter de danger,  
Les installations de chauffage doivent être conformes aux normes,  
Les dispositifs de comptage (gaz, électricité) doivent être accessibles en permanence,  
Le bâtiment doit être équipé d'un système d'évacuation des eaux.

### 8) Absence d'humidité et de parasites

Humidité ascensionnelle, par infiltration, par condensation due à l'absence de moyens de ventilation suffisants ;

Parasites, champignons, volatiles, insectes ou rongeurs dans le logement ou ses abords.

### 9) Les châssis

Les châssis des fenêtres assurant l'éclairage et la ventilation du logement doivent être en bon état et permettre une ouverture et une fermeture aisée, ainsi qu'une bonne étanchéité à l'eau en position fermée.

### 10) Serrure et sonnette

**L'usage privatif** du logement doit être garanti par des **portes munies d'une serrure** en état de fonctionnement pour toutes les pièces privatives accessibles depuis l'extérieur ou les locaux communs, ainsi que pour la porte d'entrée de l'immeuble. Le logement doit aussi être équipé d'une **sonnette individuelle**.

**Définition du logement collectif** : *le logement situé dans un immeuble ou une partie d'immeuble destiné à l'habitation conjointe de plusieurs ménages qui y disposent chacun d'un ou de plusieurs espaces privatifs de jouissance exclusive, comportant au minimum une pièce destinée au sommeil, et d'un ou plusieurs espaces communs collectifs destinés à la préparation des repas, au séjour ou à la toilette, à l'exclusion des logements de ce type dont les normes relatives aux bâtiments sont réglées par une autre législation particulière.*

Il est clair que certaines infractions (ventilation, électricité, sécurité, humidité) aux normes doivent entraîner soit une remise en conformité, soit l'interdiction à la location, entraînant la fermeture du logement, pour peu qu'elle puisse être appliquée. Sur 600 visites annuelles, le service d'inspection régional déclare une centaine d'interdiction immédiate (au motif que la santé ou la sécurité est en péril) et près de 150 interdictions par mise en demeure, suite à la non remise en conformité des lieux. Dans près de 80% des cas, les travaux sont donc effectués par le bailleur dans les délais requis (12 mois).

En parallèle, les locataires pourraient obtenir du juge de paix des indemnités pour trouble de jouissance. Le locataire sera ainsi exempté du paiement d'une fraction du loyer, jusqu'à ce que les travaux soient effectués. Le loyer contractuel entier sera dû une fois les travaux réalisés. La notion de trouble de jouissance est donc bien distincte de la notion de lésion. Autrement dit, une situation d'insalubrité est à distinguer, et peut bien sûr se cumuler à une situation de loyer abusif.

Dans la pratique, peu de locataires font la démarche vis à vis du juge de paix. Les raisons sont multiples : méconnaissance des droits, nécessité de réaliser des démarches formelles et structurées dans le temps (négociation amiable, demande écrite, mise en demeure par recommandé, appel au service d'inspection régional, exercice du droit d'exception d'inexécution,

recours à un avocat), menaces du bailleur (non-renouvellement d'un bail de courte durée), voire certaines formes d'intimidation... Sur une partie significative du parc locatif privé, c'est la peur de perdre le mauvais logement qui règne...

Actionner de telles procédures formelles fait rarement partie des compétences du public fragilisé occupant généralement les logements insalubres. Cela implique un accompagnement sérieux. Rares sont les services associatifs qui proposent un tel accompagnement, en particulier pour ester en justice. Il y a en tous cas matière pour le déploiement de tels services.

Mais certaines infractions aux normes restent sans réponses.

### **1) Le compteur électrique individuel**

Il est tout d'abord évident qu'aucun locataire ne porte plainte auprès du service d'inspection régional pour ce seul motif. L'absence de compteur individuel est souvent une infraction parmi d'autres.

Si une réponse est apportée à toutes ces autres infractions mais pas à l'absence de compteur individuel, le service d'inspection va alors réputer le logement conforme, au motif que :

- a) le défaut est de minime importance,
- b) les travaux de mise en conformité sont disproportionnés.

De facto, ce défaut de qualité reste donc sans sanction pratique, et sa présence dans les normes de salubrité de nature plutôt symbolique. Il nous paraît adéquat de retenir ce critère parmi les critères d'inconfort qui justifient des loyers inférieurs aux valeurs indicatives.

### **2) Les surfaces habitables minimales, éclairage naturel et normes des pièces réservées au coucher**

Un logement dont le séjour présente une surface plancher largement suffisante (par exemple 30 m<sup>2</sup>), mais dont la taille de la fenêtre ne serait pas proportionnée (par exemple 2 m<sup>2</sup>) ne mérite pas d'être fermé, malgré l'infraction aux normes. Ce défaut de qualité pourrait se traduire par une diminution du loyer. Cette diminution pourrait être calculée en ne tenant compte que de la surface plancher suffisamment éclairée (20 m<sup>2</sup> au lieu de 30 m<sup>2</sup>).

### **3) Les chambres à coucher**

Stricto sensu, le Code du logement n'impose pas de taille minimale pour une chambre. Seule la superficie habitable totale fait l'objet d'une norme minimale. Jusqu'ici il n'y avait pas beaucoup de nécessité de définir une telle norme pour les chambres dans le Code du logement lui-même. En effet, il n'a aucun sens à fermer une pièce, parce qu'elle serait trop petite pour servir de chambre. Il y a du sens à obtenir le percement d'une fenêtre d'une taille adaptée.

De telles normes ont cependant été définies pour les allocations de relogement, afin de définir les espaces minimaux dont doivent disposer les familles quittant un logement « surpeuplé ». L'arrêté du 23 janvier 2014 déterminant les normes d'adéquation des logements prévoit ainsi qu'une chambre destinée à coucher une personne doit présenter une superficie minimale de 6 m<sup>2</sup> (9 m<sup>2</sup> pour deux personnes, 12 m<sup>2</sup> pour trois personnes). L'utilisation concrète d'une grille de loyers de référence implique de combler ce vide. A partir de quand un propriétaire pourra-t-il présenter une pièce comme une chambre ?

*Sont considérées comme chambres les pièces disposant d'une superficie plancher de minimum 6 m<sup>2</sup> suffisamment éclairées, disposant d'une hauteur sous plafond suffisante, dans lesquelles les occupants puissent s'isoler (clairement séparées du séjour ou de la cuisine, pas la pièce centrale de pièces en l'enfilade). En cas de superficie insuffisante, les pièces pourront être requalifiées en espace de rangement.*

#### 4) Un châssis défectueux

Si l'état de certains châssis est parfois déplorable et n'offre que peu d'alternative à leur remplacement, beaucoup plus nombreux sont les cas de châssis dont l'état n'est pas conforme, mais ne présente pas de danger majeur ni pour la santé, ni pour la sécurité de l'occupant. Bien souvent, cet état de fait reste pendant de nombreuses années. Face à de tels défauts, il est souvent disproportionné d'actionner les procédures de plaintes. A contrario, un tel défaut se cumulant avec d'autres éléments d'inconfort, il serait judicieux d'en tenir compte dans la négociation sur le montant d'un loyer.

#### 5) Chauffage

L'absence d'un système de chauffage n'est pas une infraction au Code du logement. Introduire une telle exigence augmenterait significativement la part du parc locatif menacé de fermeture. Limiter le montant du loyer offre donc une option intermédiaire.

#### 6) Humidité (condensation)

Certains ponts thermiques engendrent de l'humidité par condensation à des endroits bien précis du logement, souvent au pourtour des châssis lorsque les initiaux comportaient du simple vitrage et ont été remplacés par du double vitrage. Remédier au pont thermique s'avère souvent disproportionné par rapport à l'infraction au Code du logement. En effet, des moisissures apparaissent le plus souvent à proximité de ces ponts thermiques. Elles engendrent une nuisance pour l'occupant.

### 4.2. Les 5 catégories de confort de l'Observatoire des loyers

|                                         |                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1) sanitaires à l'intérieur du logement |                                                                                                                                                                          |
| 2) niveau de peuplement                 |                                                                                                                                                                          |
| 3) défauts du logement (insalubrité)    | installation électrique, gaz, évacuation gaz, chauffe-eau, plomberie, châssis, escalier, cuisine, sanitaires, espaces communs, humidité, infiltration, éclairage naturel |
| (autre)                                 | isolation thermique, isolation sonore, chauffage, revêtement de sol, peintures, chauffe-eau.                                                                             |

|                                    |                                                                                           |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4) atouts du logement              | double vitrage, parlophone ou vidéophone, concierge, ascenseur, alarme, piscine et tennis |
| 5) espaces additionnels            | (rangement : cave-grenier, récréatif : jardin balcon terrasse, garage)                    |
| 6) état global                     | (évalué sur une échelle de 1 à 5)                                                         |
| 7) qualité de vie dans le quartier | (évalué à partir d'une grille de défauts)                                                 |

*Pour chacun des critères (1 à 7), l'observatoire définit un seuil d'inconfort et un seuil « idéal ».*

| Seuil d'inconfort                           | Seuil « idéal »          |
|---------------------------------------------|--------------------------|
| 1) Pas de WC <b>ou</b> pas de salle de bain | WC + salle de bain       |
| 2) Très surpeuplé (manquent 2 chambres)     | assez de chambres        |
| 3) 5 défauts ou plus                        | aucun défaut             |
| 4) Aucun atout                              | 3 atouts ou plus         |
| 5) Aucun espace additionnel                 | un de chaque type        |
| 6) Etat : note 1 à 2                        | état : note 4 ou 5       |
| 7) 4 défauts de quartier ou plus            | aucun défaut de quartier |

*Sur cette base, l'observatoire des loyers a construit 5 catégories de confort*

|             |                                                                                                                                           |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Catégorie 1 | dès que très surpeuplé OU pas de WC, OU pas de salle de bain critères 1 et 2<br>OU 4 inconforts ou plus et max 3 idéal sur critères 1 à 7 |
| Catégorie 2 | 2 inconforts min et 5 idéales max.                                                                                                        |
| Catégorie 3 | 1 inconfort et 3 idéales max                                                                                                              |
| Catégorie 4 | un inconfort max et 4 idéales min.                                                                                                        |
| Catégorie 5 | (Pas d'inconfort) 6 à 7 idéal                                                                                                             |

### **Commentaires**

Dès lors que le surpeuplement est corrélé à d'autres situations d'inconfort, il conviendrait de supprimer ce critère redondant. Le fait que la responsabilité du surpeuplement ne relève pas en soi du bailleur plaide également en ce sens. Il faudrait remplacer ce critère par un rapport entre taille et nombre de chambres, par exemple sur base des normes de construction dans le logement social et/ou des règles en termes de taille minimale des chambres (cf. supra).

Il semble que l'Observatoire des loyers travaille déjà dans ce sens (cf. réponse aux questions posées lors de la présentation du 19/05/2016).

### 4.3. Les demandes de travaux des locataires

Dans ses enquêtes, l'Observatoire des loyers interroge les locataires sur le type d'amélioration qu'ils souhaiteraient voir apporter à leur logement.

| Motif de plainte (En 2015) | Pourcentage de locataires qui se plaignent |
|----------------------------|--------------------------------------------|
| L'isolation acoustique     | 21 %                                       |
| L'isolation thermique      | 21 %                                       |
| Châssis                    | 18 %                                       |
| Plomberie                  | 15 %                                       |
| Installation électrique    | 14 %                                       |
| Revêtement du sol          | 13 %                                       |
| Sanitaires                 | 13 %                                       |
| Chauffage                  | 11 %                                       |
| Cuisine                    | 11 %                                       |
| Chauffe-eau                | 9 %                                        |
| Espace commun              | 9 %                                        |

Les défauts d'isolation acoustique ou des communes étant difficilement objectivables, nous pensons qu'à ce stade, il sera difficile d'en tenir compte dans les négociations sur les loyers.

Des dysfonctionnements des installations de plomberie, d'électricité ou de chauffage ou de production d'eau chaude doivent faire l'objet des réparations nécessaires. Si elles n'étaient pas apportées dans les délais raisonnables, le juge de paix pourrait sanctionner le bailleur au paiement d'indemnités. Ceux-ci ne justifient en aucun cas une révision du loyer.

### 4.4. Les normes en vigueur dans le secteur social

Des chartes de qualité ont été définies tant par la SLRB que par la Régie foncière afin de définir les gabarits des logements qui sont construits ou rénovés en profondeur. La taille du séjour, des chambres et des sanitaires est proportionnée au nombre de chambres. En voici la synthèse :

| Seuils décents       |    |    |    |    |    |     |
|----------------------|----|----|----|----|----|-----|
| Nombre de chambres   | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5   |
| Séjour               | 26 | 20 | 25 | 30 | 35 | 40  |
| Chambres             | 0  | 9  | 18 | 30 | 42 | 51  |
| Sanitaires           | 6  | 7  | 7  | 9  | 12 | 12  |
| Rangement            | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8   |
| Espace extérieur     | 1  | 1  | 2  | 2  | 3  | 3   |
| Superficie habitable | 26 | 29 | 43 | 60 | 77 | 91  |
| Superficie brute     | 35 | 40 | 55 | 75 | 96 | 111 |



Additionnelles aux normes de salubrité du Code du logement, l'arrêté ministériel du 23 janvier 2014 détermine des normes de qualité qui s'imposent aux AIS (sous sanction de retrait d'agrément) et conditionne l'allocation de relogement :

- 1) l'alimentation en eau froide et en eau chaude sanitaire ;
- 2) la présence d'une salle de bain (ou salle de douche) et d'un WC privatif (lui-même situé soit dans une pièce réservée à cet effet, soit dans la salle de douche ou de bain) ;
- 3) la taille des espaces cuisine + séjour : 20 m<sup>2</sup>+ 2m<sup>2</sup> pour les 5 occupants supplémentaires + 1m<sup>2</sup> pour les suivants ;
- 4) la taille des chambres : 6 m<sup>2</sup> pour une personne, 9 m<sup>2</sup> pour deux personnes (conjointes ou enfants de moins de 12 ans ou de même sexe), 12 m<sup>2</sup> pour 3 enfants de moins de 12 ans.

Enfin, pour un studio, (chambre située dans le séjour), le logement doit faire plus de 26 m<sup>2</sup>.

Les normes de salubrité imposent quant à elles une surface habitable (pièces et espaces du logement destinés aux besoins essentiels de la vie quotidienne, à savoir le sommeil, la préparation et la prise des repas et le séjour) minimale de 12,6 m<sup>2</sup> et une superficie brute de 18 m<sup>2</sup>.

Notons un élément étonnant. L'arrêté prévoit la nécessité d'une alimentation en eau chaude sanitaire, sans prévoir explicitement la présence d'un système de chauffage. Cette dernière exigence semble pourtant plus fondamentale.

#### 4.5. Les défauts de qualité et leur portée

Parmi les nombreux types de défauts de qualité qui viennent d'être identifiés, tous n'ont pas la même portée. Alors qu'une taille réduite (studio de 15 m<sup>2</sup>) ou l'absence d'un système de chauffage constituent des défauts majeurs (les logements, sans être insalubres, pourraient être qualifiés d'indécents), un revêtement de sol de qualité médiocre ou une salle de douche (plutôt qu'une salle de bain) génèrent un inconfort d'un autre ordre (les logements pourraient être qualifiés d'inconfortables).

Le tableau suivant reprend l'ensemble des défauts de qualité pour lesquels un loyer devrait être négocié à la baisse des valeurs de référence de la grille, en distinguant la portée (ou la nature) des défauts, comme en proposant des modalités de prise en compte dans la négociation du loyer.

Nous trouverons donc 8 défauts de qualité mettant en péril le caractère décent du logement et près de 15 défauts de qualité qui privent l'occupant du confort qu'on peut aujourd'hui attendre d'un logement standard.

| Défauts de qualité                                                                  | Nature    | Modalités de prise en compte         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------|
| Taille inférieure aux normes d'occupation                                           | essentiel | Prix au m <sup>2</sup> manquant ?    |
| PEB médiocre                                                                        | essentiel | Prix au kWh manquant ?               |
| Absence de salle privative réservée aux sanitaires (salle de bain ou de douche, WC) | essentiel | Forfait                              |
| Absence de système de chauffage                                                     | essentiel | Forfait par nbre de chbre ?          |
| Absence de système de production d'eau chaude sanitaire                             | essentiel | Forfait                              |
| Absence de compteur électrique individuel                                           | essentiel | Prix au m <sup>2</sup> habitable ?   |
| Châssis dégradés                                                                    | essentiel | Forfait par châssis                  |
| Humidité de condensation localisée                                                  | essentiel | Forfait par châssis                  |
|                                                                                     |           |                                      |
| Éclairage naturel limité                                                            | Inconfort | Retrancher m <sup>2</sup> habitables |
| Pièce exiguë                                                                        | Inconfort | Requalifiée en espace de rangement   |
|                                                                                     |           |                                      |
| Absence d'espace de rangement (cave, grenier, buanderie)                            | Inconfort | Forfait                              |
| Absence d'espace extérieur (balcon, terrasse, cour, jardin)                         | Inconfort | Forfait                              |
| Environnement immédiat dégradé                                                      | Inconfort | Déclassement de quartier             |
| Isolation acoustique (comment objectiver ? )                                        | Inconfort | Déclassement de quartier             |
| Espaces communs dégradés                                                            | Inconfort | Déclassement de quartier             |
|                                                                                     |           |                                      |
| Absence de chauffage central                                                        | Inconfort | Prix au kWh ?                        |
| Absence de régulation thermique                                                     | Inconfort | Forfait au m <sup>2</sup> ?          |
| Absence de compteur de passage d'eau                                                | Inconfort | Forfait                              |
| Absence d'ascenseur (étages +3)                                                     | Inconfort | Forfait ?                            |
|                                                                                     |           |                                      |
| Simple salle de douche                                                              | Inconfort | Forfait ?                            |
| Cuisine de moins de 4 m <sup>2</sup>                                                | Inconfort | Forfait ?                            |
| Absence d'équip. de cuisine (meuble taque four hotte)                               | Inconfort | Selon ce qui manque                  |
| Revêtement de sol médiocre (vinyle)                                                 | Inconfort | Forfait au m <sup>2</sup> ?          |

# Nos propositions concrètes

## 5.1. Pour une grille adaptée à des négociations équilibrées

Afin de rendre possibles les négociations sur le montant des loyers, il convient de préciser le degré de confort attendu des logements de référence de la grille indicative.

Sous réserve de recherches et études complémentaires, comme d'une modification des critères ou des valeurs de la grille indicative, nous proposons la définition suivante :

### **Notion de superficie habitable, chambre et performance énergétique attendue**

*La superficie habitable se mesure de la manière suivante : superficie plancher des pièces réservées au séjour, à la cuisson, au coucher, disposant d'une hauteur sous plafond suffisante (2,3 m pour le séjour, 2,1 m pour les autres pièces) et disposant d'un éclairage naturel suffisant (1/12 de la superficie plancher), à l'exclusion des couloirs, des pièces réservées aux sanitaires et des espaces de rangement (cave, grenier). Le cas échéant, seules les surfaces suffisamment éclairées seront prises en compte.*

*Ne pourront, le cas échéant, être valorisées comme chambres, que les pièces de plus de 6 m<sup>2</sup>, disposant d'une hauteur sous plafond et d'un éclairage naturel suffisant, dans lesquelles les occupants puissent s'isoler (clairement séparée du séjour ou de la cuisine, pas la pièce centrale de pièces en l'enfilade). En cas de superficie insuffisante, les pièces pourront être requalifiées en espaces de rangement.*

*Enfin, la performance énergétique attendue pour les trois classes de qualité est de 80 ? kWh/an/m<sup>2</sup> (bâtiment construit après 2000), 160 ? kWh/an/m<sup>2</sup> (ancien bâtiment équipé de doubles vitrages) et 240 ? kWh/an/m<sup>2</sup>.*

### **Les commodités attendues**

*Les loyers de référence de la grille indicative s'appliquent aux logements qui présentent les commodités « standard » suivantes : un espace de rangement (cave ou grenier), une salle de bain (avec baignoire), au moins un WC privatif, un équipement de cuisine de base (meubles intégrés, taque, four, hotte), un système de chauffage central, un système de régulation thermique (vannes ou thermostat d'ambiance), un revêtement de sol de base (plancher et/ou carrelage), un parlophone, un balcon.*

### **Les critères qui justifient les écarts par rapport à la grille**

*Dès lors qu'un logement présente des caractéristiques ou des éléments de confort supplémentaires tels qu'une villa 4 façades, un garage, une excellente performance énergétique (supérieure à 45 ? kWh/an/m<sup>2</sup>), un jardin, une terrasse, une deuxième salle de bain, une conciergerie, de luxueuses finitions (parquet,...) des électroménagers de qualité (frigo, lave-vaisselle,...), une architecture remarquable, un environnement immédiat attrayant, les parties*

*négoient un loyer qui peut être supérieur aux références de la grille indicative.*

*A contrario, l'absence de commodités « standard », à savoir, un système de chauffage décentralisé, une performance énergétique significativement inférieure aux valeurs attendues, des sanitaires sommaires (simple salle de douche), une cuisine de taille réduite (4 m<sup>2</sup>) et/ou dépourvue d'équipements, un revêtement de sol de qualité médiocre (vinyle), un environnement immédiat de qualité significativement inférieur au quartier dans lequel le logement est situé, des espaces communs dégradés, d'importants défauts d'isolation acoustiques, justifient un loyer inférieur aux références de la grille indicative.*

*En tout état de cause, le bailleur d'un logement dépourvu d'une fonction essentielle telle qu'une superficie habitable inférieure aux normes d'occupation, l'absence d'un système de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire, l'absence de sanitaires privatifs situés dans une pièce réservée à cet effet, l'absence de systèmes de comptage des consommations électriques, des châssis défectueux (mais réputés conformes aux normes de salubrité) ou la présence localisée d'humidité de condensation (mais réputée conformes aux normes de salubrité), devra proposer un loyer significativement inférieur aux valeurs de référence de la grille indicative.*

## **5.2. Une instance d'expertise pour renégocier les loyers abusifs**

### ***Pour une Commission « juste loyer » régionale et paritaire***

Actuellement, les parties peuvent saisir le juge de paix pour réviser le montant du loyer. Le juge peut désigner un expert judiciaire. Le demandeur devra le plus souvent avancer le montant des frais d'expertise, qui seront cependant mis à charge de la partie perdante.

D'une part, ces frais peuvent être relativement onéreux (plusieurs centaines d'euros) ce qui constitue un obstacle non négligeable à surmonter, en particulier pour le public mal logé, disposant généralement de faibles revenus. Il nous semble important de rendre une telle expertise financièrement accessible. C'est le premier objectif de la commission paritaire. Ceci implique évidemment un financement de la part de la Région.

D'autre part, le recours à un expert judiciaire offre le désavantage de décisions trop aléatoires, pour ne pas dire arbitraires. Les évaluations du juste loyer risquent fort d'être très différentes d'un expert à l'autre. Les contre-expertises pourraient se multiplier et rallonger les délais d'une résolution du conflit. Une instance régionale offre donc de meilleures garanties en termes d'harmonisation de la méthode d'évaluation, tout comme de ces résultats, ceux-ci constituant petit à petit une forme de « jurisprudence » harmonisée sur l'ensemble du territoire régional. La dimension « paritaire » de l'instance d'expertise permet de rétablir l'équilibre qui faisait défaut dans les négociations entre les parties concernées par le conflit et offre une certaine garantie en termes d'équité de l'avis rendu. Tels sont les deux autres objectifs de la création d'une telle instance d'expertise.

### ***Du droit de saisie des parties locatives***

En cas de doute sur le caractère raisonnablement proportionné du loyer aux caractéristiques et commodités du logement et de son environnement immédiat, les parties, après avoir tenté une négociation amiable, peuvent saisir le juge de paix.

Le juge de paix évaluera la recevabilité de la demande, compte tenu de l'état de faiblesse des parties, et de l'inadéquation entre les qualités du logement et le loyer contractuel. Un loyer est présumé d'un loyer abusif dès lors qu'une des deux hypothèses suivantes est étayée par le demandeur :

- i) le loyer d'un logement disposant du confort standard dépasse de plus de 10% les références de la grille indicative ;
- ii) le loyer d'un logement dépourvu de plusieurs éléments de confort standard ou dépourvu d'une fonction essentielle ne serait pas significativement inférieur aux valeurs de référence de la grille indicative, dans des proportions adaptées au nombre et à la nature des défauts de qualité présents dans le logement.

Le juge pourra solliciter la Commission « juste loyer » afin qu'elle précise le montant du loyer du logement concerné, dans son état actuel, et éventuellement après réalisation de travaux de rénovation.

Dans le cas où seul le montant du loyer fait conflit entre les parties, celles-ci pourront, sur base volontaire, saisir la Commission « juste loyer ».

### ***Du droit de saisie des pouvoirs publics***

En cas d'intervention dans le loyer, que ce soit pour une garantie locative, un arriéré de loyer, une aide financière récurrente complémentaire dans le paiement du loyer, ou encore une intervention dans les factures d'énergie, le CPAS ou les services régionaux pourront saisir la même commission.

Il convient en effet d'éviter que les pouvoirs publics ne se substituent aux bailleurs privés dans leur obligation de proposer un loyer adapté aux qualités du logement. L'avis de la Commission « juste loyer » permettra aux pouvoirs publics d'adapter le montant de leur intervention financière à la seule différence entre un loyer raisonnable et une proportion soutenable du budget du ménage sollicitant l'aide financière en question.

### ***De la composition de la Commission « juste loyer »***

La commission est composée d'un collège de sept experts nommés par le gouvernement pour un mandat renouvelable de 5 ans, dont trois sur proposition des organisations représentant les intérêts des locataires, et trois sur proposition des organisations représentant les intérêts des bailleurs privés. Le gouvernement nomme le président parmi les fonctionnaires des Régies communales faisant preuve d'une expertise en matière locative.

### ***Des réunions de la commission***

Dès qu'elle est saisie par le juge, la commission invite les parties à faire part, par écrit, de leur évaluation des qualités du logement qui justifient les écarts par rapport aux valeurs de référence de la grille indicative, notamment sur base des listes non exhaustives des éléments de confort et des défauts de qualité établies par arrêté ministériel. Les parties étayent leur argumentaire sur base des pièces (photos, plans, descriptions...) qu'ils jugent utiles.

La commission se réunit dans les locaux de l'administration du logement. Dans le cas où elle souhaite entendre les parties, elle peut tenir ses réunions de manière décentralisée, dans des locaux mis à sa disposition par le service logement de la commune où réside le locataire, ou par le juge de paix lui-même.

Chaque évaluation est menée par deux experts au moins, issus de chacun des deux bancs. Elle est validée par le collège, qui statue valablement en présence de minimum 5 experts.

Afin d'évaluer le « juste loyer », si elle l'estime nécessaire, et moyennant l'accord du preneur, la commission peut se rendre sur place afin de constater les qualités du logement.

#### ***Des décisions de la Commission « juste loyer »***

Dès lors que le montant du loyer vient se greffer sur d'autres griefs ou manquements de l'une ou l'autre partie (dégâts locatifs, retard de paiement, insalubrité...) l'avis de la commission est transmis au juge de paix et constituera une des pièces lui permettant de rendre son jugement.

Dès lors que le montant du loyer est le seul conflit qui oppose les parties, le locataire a le droit d'appliquer le montant du loyer correspondant à l'avis de la commission. En cas de désaccord, la partie adverse pourra saisir la justice de paix.

### **5.3. Modifier la législation sur les baux à loyer**

Afin que ces outils puissent progressivement se mettre en place et être utilisés par l'ensemble des parties locatives, il convient d'y faire référence dès l'adoption de la nouvelle ordonnance sur les baux à loyer, qui sera débattue au parlement bruxellois dans la première moitié de l'année 2017.

En particulier, la mise en place d'une instance d'avis sur le montant raisonnable d'un loyer pourrait cependant demander un certain temps. Les arrêtées d'exécution pourraient définir un timing, et limiter, dans un premier temps, les situations locatives auxquelles l'instance apportera une réponse concrète, afin de rôder sa pratique, de trouver des solutions concrètes aux cas particuliers qui se présenteront forcément. Nous proposons que les premières applications concrètes soient réalisées pour les bénéficiaires de la nouvelle formule d'allocation loyer, dès 2017, avant même l'adoption et la publication officielle du projet de grille indicative de loyers de référence. Par la suite, l'instance pourrait faire bénéficier son expertise aux juges de paix, à leur demande. Enfin, ultime étape, elle pourrait être saisie par les parties elles-mêmes, dès lors que seul le prix fait l'objet du litige et que les parties décident d'y recourir.

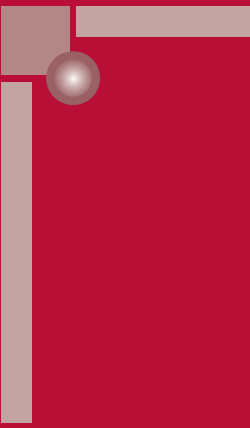
Mais il conviendrait que cette instance dispose des bases juridiques suffisantes, dès l'adoption de l'ordonnance. Celles-ci reposent sur trois piliers :

- 1) L'inscription claire à l'article 3 du code du logement de l'obligation des bailleurs privés de proposer un loyer raisonnablement proportionné aux qualités du logement mis en location.
- 2) Préciser que des loyers supérieurs (ou inférieurs) aux valeurs de référence de la grille indicative sont possibles, et même souhaitables, pourvu que ces écarts soient justifiés par des caractéristiques ou des commodités supérieures (ou inférieures) au confort standard.
- 3) Le juge de paix reste seul compétent pour trancher un litige sur le caractère raisonnable d'un loyer. La création d'une commission paritaire régionale « juste loyer » permet d'offrir un service d'expertise à un coût abordable, de nature à garantir des évaluations de loyer équitables et homogènes sur l'ensemble de la Région.

Tels sont les objectifs des trois amendements au projet d'ordonnance sur les baux à loyer que nous proposons aux parlementaires de soutenir à la rentrée 2017.







A Bruxelles, la crise du logement sévit et s'intensifie depuis vingt ans. La population augmente. Les loyers flambent. Les revenus stagnent. Les mouvements sociaux réclament un encadrement des loyers privés.

En 2007, le parlement bruxellois vote une résolution appelant le gouvernement fédéral à publier une grille de loyers de références et d'instituer une Commission paritaire locative, chargée de renégocier à la baisse les loyers qui seraient exagérés.

Depuis juillet 2014, ce sont les Régions qui ont désormais le pouvoir d'encadrer les loyers. A Bruxelles, l'accord du gouvernement laisse ouvertes les portes d'une modification des dispositions de la loi actuelle et s'engage à soumettre ses adaptations bruxelloises à la concertation préalable des organisations représentatives des propriétaires et des locataires. Les acteurs du droit au logement se sont saisis de cette opportunité. Les Equipes Populaires, qui travaillent la question de l'encadrement des loyers depuis plus de sept ans, instruisent le dossier. A la veille des débats parlementaires bruxellois sur les nouvelles dispositions de l'ordonnance sur les baux à loyer, nous souhaitons rendre public l'ensemble des investigations que nous avons menées : objectiver la situation de pénurie de logements modestes, distinguer les problèmes de prix et les difficultés de revenus, comprendre les réglementations existantes en matière d'insalubrité, de droits et devoirs des bailleurs et des locataires, d'allocations loyers, de grille de loyers, d'expériences pilotes de Commissions paritaires locatives, de fiscalité également. Comprendre dans quel contexte historique et sociopolitique elles s'insèrent, afin d'adresser à nos autorités des propositions concrètes.

Gageons que cela contribuera à introduire, dans le nouveau code de l'habitat bruxellois, les dispositions qui créeront non seulement le droit, mais aussi les outils concrets pour renégocier un loyer lorsque celui-ci est disproportionné par rapport aux qualités du logement. Dès lors que les propriétaires privés respectent leur obligation de proposer un loyer raisonnable, les pouvoirs publics pourront déployer une politique d'allocation loyer, dans l'attente de logements sociaux en nombre suffisant.

Gageons que cela permettra aussi à des dizaines de milliers de Bruxelloises et de Bruxellois de concrétiser leur droit constitutionnel à un logement décent, aujourd'hui scandaleusement bafoué.

Tels sont les changements auxquels les Equipes Populaires et leurs alliés ont décidé de contribuer.

