

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La question du montant des loyers en droit belge

Flohimont, Valérie

*Published in:*

Logement et vulnérabilité

*Publication date:*

2016

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Flohimont, V 2016, La question du montant des loyers en droit belge. dans D Guérin & F-X Roux-Demare (eds), *Logement et vulnérabilité*. Colloques & Essais, Institut Universitaire Varenne, France, Les mécanismes protecteurs en droit belge, colloque Logement et Vulnérabilité, Brest, France, 10/10/14.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## La question du montant des loyers en droit belge

Valérie FLOHIMONT

Professeur, Université de Namur

D'aucuns ont coutume de dire que « le Belge a une brique dans le ventre », en d'autres termes qu'il a une forte tendance à privilégier la propriété au détriment de la location. Ce n'est certes pas une vaine expression mais au vu des statistiques, il semble bien que ce ne soit pas le seul Européen dans ce cas-là.

Selon les statistiques d'Eurostat, un peu plus de sept Belges sur dix sont propriétaires de leur logement<sup>1</sup>. Ce chiffre, relativement stable depuis plusieurs années, se situe toutefois dans la moyenne européenne, dès lors que l'on ne tient pas compte du fait que le logement est soumis ou non à un emprunt ou une hypothèque<sup>2</sup>. Cette situation concernant la proportion de propriétaires de leur logement pourrait donner envie de relativiser fortement la question du montant des loyers puisque celle-ci ne concerne manifestement qu'une minorité de la population. Il ne faut néanmoins pas aller trop vite en besogne. Ce sont en effet les ménages les moins nantis et donc les plus vulnérables qui ont

<sup>1</sup> Eurostat, *Statistiques sur le logement*, Graphique « Répartition de la population en fonction des modalités de jouissance du logement », 2012, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/37/Population\\_by\\_tenure\\_status%2C\\_2012\\_%281%29\\_%28%25\\_of\\_population%29\\_YB14-fr.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/3/37/Population_by_tenure_status%2C_2012_%281%29_%28%25_of_population%29_YB14-fr.png) (consultation : juillet 2015).

<sup>2</sup> 70,6 % des Européens occupent un logement dont ils sont propriétaires. Eurostat, *Statistiques sur le logement*, 2012, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics/fr](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/fr) (consultation : juillet 2015).

généralement tendance à recourir à la location, faute de pouvoir accéder à la propriété (familles monoparentales, jeunes couples, personnes âgées, ménages précarisés financièrement). Il ne serait donc pas judicieux de se baser uniquement sur des statistiques pour évaluer la pertinence de la question. Vanneste, Thomas et Goossens, dans leur monographie socioéconomique, déclarent que « *trois profils de locataires peuvent être définis : les personnes et familles à faibles revenus, les locataires temporaires (ex. : cadres étrangers) et les personnes qui attendent une stabilisation de leur vie familiale (ex. : jeunes professionnels, etc.)* » mais que « *le choix d'un logement locatif est dicté par la situation économique (la pénurie de moyens financiers)* »<sup>3</sup>. Par conséquent, la question du montant des loyers est loin d'être rhétorique ou négligeable.

Mais avant de plonger dans l'épineuse question du montant des loyers en droit belge, il importe tout d'abord de s'intéresser quelque peu au cadre institutionnel. La répartition des compétences entre État fédéral et entités fédérées est une réalité incontournable, d'autant que la VI<sup>e</sup> réforme de l'État (qui a eu lieu en 2014) a encore apporté des modifications substantielles en la matière.

Le droit au logement fait partie des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution. L'article 23 vise à garantir à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les conditions de l'exercice de ces droits relèvent de la compétence de l'État fédéral, des régions ou des communautés, selon la répartition des compétences définies par les lois de réformes institutionnelles. Parmi les droits économiques, sociaux et culturels figurent explicitement « *le droit à un logement décent* »<sup>4</sup>. Contrairement à la France, il ne s'agit pas d'un droit directement opposable qui imposerait à l'État ou en l'occurrence ici aux entités fédérées une obligation de résultat<sup>5</sup>. Est-ce à dire que ce droit est inefficace ? Pas nécessairement. Comme le relève à juste titre Hubeau, « *il existe deux grandes lignes de direction possible pour atteindre la réalisation effective des droits fondamentaux. Il y a dans un premier temps ceux qui comptent surtout sur le juge [...]. D'autre part, il y a ceux qui font plutôt confiance à la réalisation via la réglementation, qui doit alors répondre à certaines exigences de qualité* »<sup>6</sup>. Au vu du libellé de

3 Dominique VANNESTE, Isabelle THOMAS et Luc GOOSSENS, *Le logement en Belgique*, Enquête socioéconomique 2001 – monographie logement et habitat, Bruxelles, SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, 2007, p. 13, [http://statbel.fgov.be/fr/binaries/mono\\_200102\\_fr%5B1%5D\\_tcm326-35799.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/mono_200102_fr%5B1%5D_tcm326-35799.pdf).

4 Article 23, alinéa 3, 3<sup>e</sup>, Constitution belge.

5 Voyez à ce sujet l'article de Dorothee GUÉRIN dans le présent ouvrage et, pour une analyse exhaustive, Nicolas BERNARD et Bernard HUBEAU (éds.), *Le droit au logement : vers une obligation de résultat*, Brugge, la Charte, coll. « Droit en mouvement », 2013, 287 p.

6 Bernard HUBEAU, « La mise en œuvre du droit fondamental au logement : mais (comment) le droit fondamental au logement fonctionne-t-il ? », in Nicolas BERNARD et Bernard HUBEAU (éds.), *op. cit.* (n. 5), p. 14.

l'article 23 de la Constitution, le législateur constitutionnel a manifestement privilégié cette deuxième voie.

Jusqu'au 30 juin 2014, seule une partie des compétences relatives au logement étaient dans les mains des régions. Il s'agissait essentiellement des compétences en matière de logement social, de primes et d'aides au logement, de précompte immobilier<sup>7</sup>, etc. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, ces compétences ont été notamment élargies au logement et à la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques ainsi qu'aux règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation<sup>8</sup>. Concrètement, cela signifie que, depuis cette date, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale disposent, chacune pour le territoire qu'elle gère, d'une compétence quasi absolue en la matière.

Afin d'éviter toute lacune juridique ou toute vacance administrative, le législateur belge, coutumier des réformes institutionnelles, a prévu un mécanisme particulier : aussi longtemps que la nouvelle entité compétente n'a pas légiféré, que ce soit pour adopter des modifications ou pour remplacer totalement les dispositions datant d'avant la réforme institutionnelle, les anciennes dispositions restent en vigueur et continuent à être appliquées par l'administration jusque-là compétente<sup>9</sup>. C'est ainsi que, comme nous le verrons plus loin, le précompte immobilier, bien que législativement fixé par les régions, est tantôt perçu par l'État fédéral, tantôt par une entité fédérée, en fonction de l'avancement du transfert dans chaque entité (*infra*). De même, en ce qui concerne la législation relative aux baux à loyer, à l'heure où nous finalisons cet article, le Gouvernement wallon vient d'adopter les lignes directrices concernant la modification à venir des dispositions du Code civil relatives aux relations contractuelles entre propriétaires et locataires, qu'il s'agisse de logements privés ou de logements publics. Selon le communiqué de presse, les objectifs visés par le Gouvernement wallon sont multiples : prendre en compte les nouvelles formes de logement (colocation, logements étudiants, etc.), apporter plus de cohérence et plus de clarté juridique et s'adapter réellement aux spécificités wallonnes<sup>10</sup>. Mais dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret régional, la législation fédérale reste d'application.

7 Le précompte immobilier est un impôt régional dont le propriétaire du bien doit s'acquitter annuellement.

8 Art. 6, §1<sup>er</sup>, IV<sup>o</sup>, Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

9 Art. 94, §1<sup>er</sup>, Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

10 Communiqué du Gouvernement wallon, *Le Gouvernement wallon s'approprie la 6<sup>e</sup> réforme de l'État et pose les principes d'une réforme du bail d'habitation*, 9 juillet 2015, <http://gouvernement.wallonie.be/communiqu-s-de-presse-relatifs-au-gouvernement-wallon-du-jeudi-9-juillet-2015>.

Nous nous intéressons donc à la législation fédérale relative au montant des loyers et plus particulièrement à l'absence de plafonnement dans le cadre du contrat de bail relatif à la résidence principale, appelé traditionnellement 'bail à loyer'<sup>11</sup> (I) avant de nous plonger dans le possible cadre juridique futur résultant du transfert de compétences (II) et de tirer enfin quelques conclusions.

## I. MONTANT DES LOYERS

Nous l'avons vu en guise d'introduction, le marché locatif en Belgique représente un peu plus d'un quart du marché global du logement. Selon Eurostat, en 2013, 72,3 % des habitants en Belgique étaient propriétaires de leur logement tandis que 27,7 % étaient locataires (en France, ce chiffre s'élève à 35,7 %)<sup>12</sup>. Au sein du marché de la location, environ un tiers des locataires bénéficient de dispositions locatives favorables telles que tarifs réduits ; en France, de telles mesures concernent près de la moitié des locataires<sup>13</sup>. Néanmoins, ces statistiques nationales sont un peu comme l'arbre qui cache la forêt dans la mesure où la situation peut fortement différer selon les régions. Ainsi, en Belgique, certaines sources estiment que, sur la base des chiffres de 2007, 59 % des habitants de Bruxelles-Capitale sont locataires contre 27 % en Région flamande et 32 % en Région wallonne<sup>14</sup>.

Au regard de cette répartition, deux éléments sont importants : d'une part, la qualité des logements, d'autre part, le montant des loyers. Nous n'abordons pas ici la qualité des logements puisque l'objectif de la présente contribution est de se concentrer sur la fixation du montant des loyers. Nous nous limitons juste à souligner que, selon plusieurs auteurs, la qualité des logements sur le marché locatif est nettement inférieure à celle des logements

sur le marché de la propriété<sup>15</sup>, ce qui rend encore plus épineuse la question du montant des loyers.

S'il est communément admis que le loyer doit idéalement représenter au maximum un tiers du budget du ménage, en pratique, rien n'est moins vrai. Dans les faits, le loyer représente parfois jusque 65 % du budget du ménage, surtout lorsqu'il s'agit de familles monoparentales. Dans ce cadre, on pourrait être enclin à souhaiter un encadrement du montant des loyers. C'est d'ailleurs le cas dans d'autres pays d'Europe. Mais la Belgique ne connaît pas cet encadrement (B). En ce qui concerne le bail à loyer (*supra*), le seul élément encadré à ce jour est l'indexation du loyer (A) mais il n'y a pas nécessairement de quoi se réjouir.

### A. Indexation du loyer

Bailleur et locataire sont libres de fixer contractuellement le montant du loyer, sans aucune limite. En pratique, en Belgique comme ailleurs, le prix des loyers est non seulement fonction du bien lui-même (superficie, nombre de chambres, qualité des finitions, état et âge du bâtiment, etc.) mais aussi de sa situation géographique<sup>16</sup>. Les différences de loyer entre communes, voire à l'intérieur d'une même commune entre quartiers, peuvent être substantielles. Ainsi, le prix des loyers à Bruxelles est relativement plus élevé que dans les autres régions du pays.

La loi sur les loyers (qui organise la location de biens servant de résidence principale au locataire) prévoit une possibilité d'indexation limitée du loyer<sup>17</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1997, le montant du loyer peut être indexé à la date anniversaire du contrat de bail sauf si le contrat de bail écrit exclut cette possibilité ou si le bail a été conclu oralement. Par ailleurs, l'indexation n'est pas automatique. Le bailleur doit en faire préalablement la demande par écrit. En ce qui concerne la prise de cours de l'indexation, toute rétroactivité éventuelle est limitée, aux termes de la loi, à maximum trois mois précédant le mois de la demande. Cette disposition vise à protéger le locataire face à un bailleur qui aurait oublié/omis de notifier l'indexation du loyer et qui se réveillerait un beau jour, des mois après la date anniversaire du contrat, en

<sup>11</sup> L. du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, insérée dans le Code civil après l'article 1762bis, sous le titre LIVRE III - TITRE VIII - CHAPITRE II, Section 2. « Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur ».

<sup>12</sup> Eurostat, *Statistiques sur le logement*, Graphique « Distribution of population by tenure status, type of household and income group (source : SILC) », 7 juillet 2015, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

<sup>13</sup> Eurostat, *Statistiques sur le logement*, Graphique « Distribution of population by tenure status, type of household and income group (source : SILC) », 7 juillet 2015, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

<sup>14</sup> Nicolas BERNARD, « Encadrement des loyers (grille 'de référence' et taxation des loyers réels) : développements récents, *Les Échos du Logement*, numéro spécial, mai 2014, p. 11.

<sup>15</sup> Dominique VANNESTE, Isabelle THOMAS et Luc GOOSSENS, *op. cit.* (n. 3), p. 101-102, [http://statbel.fgov.be/fr/binaries/mono\\_200102\\_fr%5B1%5D\\_tcm326-35799.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/mono_200102_fr%5B1%5D_tcm326-35799.pdf) ; Nicolas BERNARD, art. cit. (n. 14), p. 11.

<sup>16</sup> Voyez à ce sujet le site institutionnel de la Belgique, *Logement*, « loyer et charges », [http://www.belgium.be/fr/logement/location/loyer\\_et\\_charges/](http://www.belgium.be/fr/logement/location/loyer_et_charges/) (consultation : juillet 2015).

<sup>17</sup> Art. 6, L. du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, insérée dans le Code civil après l'article 1762bis, sous le titre LIVRE III - TITRE VIII - CHAPITRE II, Section 2. « Des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur ».

souhaitant indexer le loyer. En limitant la rétroactivité à trois mois à compter du mois durant lequel la demande du bailleur est notifiée, le législateur a pour objectif de protéger le locataire contre des arriérés de loyer importants.

La formule relative au calcul de l'indexation du loyer est stipulée à l'article 1728bis du Code civil. Le bailleur n'est donc pas libre de calculer l'indexation comme il l'entend ou de stipuler n'importe quelle formule d'indexation dans le contrat de bail. La formule légale d'indexation est la suivante :

$$\text{Le loyer indexé} = \frac{\text{loyer de base} \times \text{nouvel indice}}{\text{indice de départ}}$$

L'indice servant de base à cette indexation du loyer est communément appelé « l'indice santé ». Il s'agit de l'indice des prix à la consommation épuré de certains produits tels que « les boissons alcoolisées (achetées en magasin ou consommées dans un café), le tabac et les carburants, à l'exception du LPG »<sup>18</sup>. L'indice de départ est l'indice santé du mois qui précède celui durant lequel le contrat de bail a été signé par les parties et le nouvel indice est celui du mois qui précède le mois de la date anniversaire du contrat.

Ce tableau pourrait paraître idyllique puisque les rémunérations et les allocations sociales, principales sources de revenus des ménages, sont également indexées (en principe automatiquement) sur la base de l'indice santé. On pourrait donc être tenté de croire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles dans la mesure où les loyers sembleraient évoluer à la même vitesse que les revenus des ménages. Mais il y a deux ombres à ce tableau. D'une part, les rémunérations et les allocations sociales ne sont indexées automatiquement que lorsque l'indice santé passe un certain « pivot » ; en deçà de ce pivot, les montants ne sont pas indexés. Or, ce n'est pas le cas des loyers qui ne connaissent pas de mécanisme d'évolution minimale de l'indice santé pour faire l'objet d'une indexation. D'autre part, il arrive que le Gouvernement fédéral décide de procéder à ce que l'on appelle « un saut d'index ». En d'autres termes, bien que le pivot soit dépassé et que rémunérations et allocations sociales doivent en principe être indexées, le gouvernement décide, pour des raisons économiques, budgétaires, de concurrence ou autres, que l'indexation automatique de ces sources de revenus ne sera pas appliquée pour une période plus ou moins longue. La Chambre a ainsi approuvé, le 23 avril 2015, une loi prévoyant un saut d'index de 2 % sur les rémunérations et les allocations sociales<sup>19</sup>, permettant ainsi au Gouver-

<sup>18</sup> SPF Économie, *Indice santé*, [http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/prix\\_consommation/indice\\_santef](http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/economie/prix_consommation/indice_santef) (consultation : juillet 2015).

<sup>19</sup> Loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi, *MB*, 27 avril 2015.

nement fédéral de réaliser des économies estimées à 2,5 milliards d'euros<sup>20</sup>. Ce saut d'index ne vise que les rémunérations et les allocations sociales ; les loyers peuvent toujours être indexés par les bailleurs moyennant respect des conditions légales prévues par le Code civil. Dans ce cadre, les loyers risquent donc d'augmenter plus vite que les revenus des locataires !

Enfin, une dernière remarque importante concerne la composition même de l'indice santé, censé représenter le « panier des ménages », et plus particulièrement la part du loyer dans cet indice. L'indice santé incorpore le coût du loyer à concurrence de 6,2 % alors que le loyer représente en moyenne 30 % du budget des ménages, soit cinq fois plus que la part qu'il représente dans l'indice santé<sup>21</sup>. En outre, les loyers pris en compte pour calculer cette proportion dans l'indice santé résultent exclusivement des contrats de bail enregistrés, c'est-à-dire d'une petite partie des loyers. De nombreux contrats de bail, surtout lorsqu'ils touchent des logements qualitativement moins bons, ne font pas l'objet d'un enregistrement si l'on en croit Bednart<sup>22</sup>. Les données locatives servant de base au calcul de l'indice santé ne sont donc peut-être pas aussi représentatives et réalistes que l'on pourrait le souhaiter...

### B. Non encadrement des loyers, un drame ?

On l'aura compris, contrairement aux pays voisins (la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Grand-Duché de Luxembourg)<sup>23</sup>, la Belgique ne connaît pas de système d'encadrement légal du montant des loyers. Le site institutionnel *Belgium.be* est d'ailleurs éloquent à ce sujet puisque la première phrase de la rubrique « Logement » est libellée comme suit : « les loyers ne sont pas réglementés et peuvent donc être librement fixés »<sup>24</sup>. Est-ce à dire qu'il s'agit là d'un drame ? Rien n'est moins sûr. Partisans et détracteurs d'un tel encadrement avancent tour à tour des arguments tout aussi respectables les uns que les autres. Nous pensons qu'une mesure

<sup>20</sup> « Saut d'index : voici les conséquences pour les travailleurs », *La Libre Belgique*, 23 avril 2015, [www.lalibre.be](http://www.lalibre.be).

<sup>21</sup> Nicolas Bernard explique à ce sujet que cette situation s'explique par le fait que l'achat de biens immobiliers, et plus particulièrement les charges d'emprunt et d'hypothèque liées à un tel achat, sont considérés économiquement comme un investissement et pas tant comme des dépenses pesant sur le panier des ménages. Dans la mesure où 72 % des Belges sont propriétaires de leur logement, la part relative des loyers dans l'indice santé est automatiquement faible. Nicolas BERNARD, art. cit. (n. 14), p. 11.

<sup>22</sup> Pour plus de détails concernant la sous-représentation des loyers dans l'indice santé, voyez Nicolas BEDNART, « Le prix des loyers et l'indice santé », *Etopia*, 2006, p. 3-7, [http://www.etopia.be/IMG/pdf/prix\\_des\\_loyers.pdf](http://www.etopia.be/IMG/pdf/prix_des_loyers.pdf).

<sup>23</sup> Nicolas BERNARD, art. cit. (n. 14), p. 19.

<sup>24</sup> Site institutionnel de la Belgique, *Logement*, « loyer et charges », [http://www.belgium.be/fr/logement/location/loyer\\_et\\_charges/](http://www.belgium.be/fr/logement/location/loyer_et_charges/) (consultation : juillet 2015).

d'encadrement ne peut être discutée, voire éventuellement adoptée, que dans le cadre d'une politique globale du logement incluant simultanément des choix clairs en matière de revenu cadastral, de précompte immobilier, de soutien (ou non) à l'accès à la propriété, de qualité des logements, d'offre de logements sociaux ou à prix modestes, de transparence en matière de montant des loyers, etc. Étant donné que les régions disposent depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 d'une compétence globale en matière de logement, on peut espérer que les différents législateurs auront à cœur d'élaborer et de mettre en œuvre une politique intégrée en la matière, avec pour objectif ultime de garantir à tout un chacun l'accès à un logement décent, conformément à l'article 23 de la Constitution.

Toutefois, ce n'est pas parce que la Belgique ne connaît pas l'encadrement légal des loyers qu'aucune mesure n'existe. Nous l'avons vu, l'indexation du loyer pour le logement servant de résidence principale est strictement encadrée (*supra*). À côté de cela, un système dit de « lissage des loyers » existe pour les baux de courte durée, c'est-à-dire de trois ans maximum. L'article 7, § 1<sup>bis</sup> de la loi du 20 février 1991 sur les loyers stipule qu'en principe<sup>25</sup>, le loyer de base ne peut pas être plus élevé au cours des neuf années suivantes que le loyer indexé, si des contrats de courte durée successifs ont chaque fois été conclus avec différents locataires après un congé donné par le bailleur. Cette disposition vise incontestablement à limiter toute augmentation exagérée du loyer et à protéger le locataire vulnérable contre la tentation que pourraient avoir certains propriétaires de conclure des baux de courte durée afin de pouvoir augmenter plus aisément le loyer. Néanmoins, si l'intention du législateur est plus qu'honorable, l'effectivité de la disposition est en pratique toute relative. En effet, pour que cette disposition sorte pleinement ses effets, il est nécessaire que le nouveau locataire soit non seulement au courant que le locataire précédent avait un contrat de trois ans qui a été résilié par le bailleur mais qu'il ait également connaissance du montant du loyer payé par le précédent locataire. Or, dès lors qu'il n'existe pas de cadastre des loyers et compte tenu du fait que tous les baux ne sont pas enregistrés et que les données d'enregistrement ne sont pas accessibles, comment le nouveau locataire peut-il entrer en possession de telles informations ? Si le nouveau locataire n'a pas les renseignements nécessaires, comment peut-il faire valoir ses droits tels que prévus à l'article 7, § 1<sup>bis</sup> de la loi sur les loyers ?

Une autre mesure relative au loyer en faveur du locataire concerne le précompte immobilier. Le précompte immobilier est un impôt régional,

<sup>25</sup> Cette disposition n'est pas d'application si la valeur locative normale du bien loué a augmenté de vingt pour cent au moins par le fait de circonstances nouvelles ou de dix pour cent au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué.

dû annuellement, sur tout bien immobilier. La loi sur les loyers prévoit, de manière impérative (aucune dérogation n'est donc possible), que le précompte immobilier ne peut être à charge du preneur (le locataire)<sup>26</sup>. Cela signifie concrètement que le propriétaire (bailleur en l'occurrence) est tenu de s'acquitter de cette taxe immobilière et que – en théorie du moins ! – ce précompte ne peut pas être répercuté dans le loyer. Néanmoins, le Code des impôts sur les revenus prévoit un assouplissement en faveur du locataire sur la base de sa situation familiale. La réduction du précompte immobilier pour grand invalide de guerre, personne handicapée ou personne à charge (du locataire) peut être répercutée dans le loyer. En principe, puisque le précompte immobilier est à charge du bailleur, il revient à ce dernier d'effectuer les démarches nécessaires mais pour des raisons pratiques évidentes – le locataire est la partie la mieux informée de sa situation familiale – le preneur peut introduire lui-même une requête auprès du service fiscal compétent<sup>27</sup>. Dans ce cas, la réduction accordée sera imputée au bailleur qui est alors tenu de réduire le loyer à concurrence du montant de la réduction de précompte immobilier. Les dispositions relatives au précompte immobilier ayant été régionalisées, les montants de réduction accordés peuvent varier selon que le bien loué se situe en Région wallonne, en Région flamande ou en Région de Bruxelles-Capitale<sup>28</sup>. Ainsi, la Région wallonne accorde une réduction de précompte immobilier à partir du deuxième enfant à charge à concurrence de 125 euros par enfant. La Région de Bruxelles-Capitale octroie également une réduction de précompte immobilier à partir du deuxième enfant à charge mais cette dernière s'élève à 10 % du précompte immobilier par enfant à charge. La Région flamande réduit quant à elle le précompte immobilier de 7,62 € (montant indexé, exercice d'imposition 2015) pour deux enfants à charge<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Art. 5, loi du 20 février 1991 sur les loyers.

<sup>27</sup> Pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, il s'agit toujours du Service public fédéral des Finances qui perçoit le précompte immobilier pour le compte de ces deux régions. La Région flamande a pour sa part son propre service de perception. Les requêtes doivent donc être introduites auprès du *Vlaamse Belastingdienst*.

<sup>28</sup> Voyez à ce sujet les articles 257 à 258, Code des impôts sur les revenus 92 (exercice d'imposition 2015), version applicable en Région wallonne ; les articles 257 à 258, Code des impôts sur les revenus 92 (exercice d'imposition 2015), version applicable en Région de Bruxelles-Capitale ; les articles 2.1.5.0.1. à 2.1.5.0.4., *Vlaamse Codex Fiscaliteit* van 13 december 2013.

<sup>29</sup> La Région flamande a adopté des montants fixes, soumis à indexation, et repris dans un tableau. *Vlaamse Belastingdienst*, « Vermindering voor kinderbijslaggerechtigde kinderen », <http://belastingen.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=170>.

## II. DISPOSITIONS À VENIR ?

À l'heure actuelle, il est difficile de dire comment les régions vont utiliser et développer concrètement leur compétence en matière de logement suite au transfert de compétences opéré au 1<sup>er</sup> juillet 2014. Les seules informations disponibles à ce sujet sont de nature politique puisqu'il s'agit des intentions des gouvernements repris respectivement dans les différents accords de gouvernement conclus en 2014.

Dans sa déclaration de politique générale 2014-2019, la Région wallonne stipule, en matière de lutte contre la pauvreté, que le gouvernement entend « adapter le plan 'habitat permanent' pour mieux rencontrer l'objectif prioritaire de reloger les personnes en situation de précarité dans un logement à prix abordable, en dehors des équipements à vocation touristique »<sup>30</sup>. La Région entend également lutter contre la discrimination dans le logement<sup>31</sup>. Plus spécifiquement en matière de bail, la Région wallonne souhaite réorganiser le marché locatif, notamment grâce aux nouvelles compétences acquises suite au transfert en matière de bail locatif. Pour ce faire, la Région wallonne prévoit diverses actions<sup>32</sup> parmi lesquelles nous pouvons souligner les suivantes :

- évaluer le bail locatif et le réformer le cas échéant, en vue de clarifier les droits et les devoirs de chacune des parties ;
- élaborer un modèle de bail-type et encourager son utilisation ;
- faire, en ce qui concerne les propriétaires-bailleurs, de l'enregistrement du bail une condition obligatoire pour l'accès aux primes et autres dispositifs de soutien à la rénovation et à la performance énergétique des logements (comme par exemple l'Ecopack) ;
- élaborer une grille indicative de références des loyers en fonction des réalités foncières locales, qui sera utilisée afin d'inciter les propriétaires à fixer un loyer raisonnable à travers un conditionnement des aides publiques (notamment rénovation et isolation) au respect de cette grille ;
- fixer la garantie locative à deux mois pour tous les baux.

De son côté, la Région flamande entend favoriser l'accès à la propriété<sup>33</sup> et renforcer le marché locatif privé<sup>34</sup>. Toutefois, à observer de plus près le passage pertinent dans la déclaration de politique régionale flamande, on comprend entre les lignes – selon nous du moins – que la Région flamande entend surtout protéger le bailleur, notamment grâce à la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre le non-paiement des loyers, à davantage

<sup>30</sup> *Oser, innover, rassembler*, Déclaration de politique régionale wallonne 2014-2019, p. 51.

<sup>31</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 58-64.

<sup>33</sup> *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan*, Vlaams regerakkoord 2014-2019, p. 19 et p. 91-92.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 92-93.

de flexibilité, à la diminution des charges administratives, à la facilitation des contrats de longue durée, au renforcement de la possibilité d'adapter le loyer en cas d'investissements de long terme, etc. Tout comme en Région wallonne, le gouvernement flamand prévoit d'adapter la législation relative aux baux à loyer en y mettant ses propres accents. Par contre, sauf erreur de notre part, il n'est nulle part question du montant des loyers ou encore de l'élaboration d'une grille indicative des loyers de références afin de lutter contre la flambée des prix.

Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, elle estime que le logement est un des sept défis auxquels elle est confrontée dans les années à venir<sup>35</sup>. Le gouvernement bruxellois entend « porter des choix forts et concrets en matière de logement et d'accessibilité du parc résidentiel tant privé que public »<sup>36</sup> et déclare vouloir concrétiser le droit au logement<sup>37</sup>. Dans ce cadre, « le Gouvernement mettra tout en œuvre pour faciliter la production de logements par tous les opérateurs afin de faire baisser la pression sur les prix, tant à l'achat qu'à la location »<sup>38</sup>. En matière de loyer, le gouvernement bruxellois souhaite instaurer une « allocation loyer encadré ». Cette allocation serait destinée au propriétaire, avec pour but de couvrir la différence entre le loyer payé par le locataire et le loyer perçu par le propriétaire. Pour y parvenir, il est prévu la mise en place de grilles de référence de loyers indicatives auxquelles les bailleurs concernés devront adhérer durant toute la durée des baux leur permettant de bénéficier de l'allocation<sup>39</sup>. La qualité des logements sera contrôlée et les grilles de référence de loyers seront mises à la disposition des locataires « en tenant compte du profil socioéconomique des Bruxellois, croisé avec les caractéristiques du logement, de l'état du bien comme de sa localisation »<sup>40</sup>. En outre, tout comme la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale entend lutter contre toute forme de discrimination au logement.

On le voit dans cette brève synthèse des déclarations de politique régionale en matière de logement, les politiques des régions wallonne et bruxelloise sont relativement similaires, tout en respectant les spécificités et les besoins de chaque entité. Par contre, à en croire le texte, la politique flamande va vraisemblablement être marquée par d'autres accents, visant notamment des objectifs tout différents.

Dans la mesure où l'objet de la présente contribution porte essentiellement sur le montant des loyers, arrêtons-nous quelques instants sur la question des grilles de référence de loyers, d'autant que sous la législature précédente, le

<sup>35</sup> *Projet d'accord de majorité 2014-2019*, Région de Bruxelles-Capitale, p. 7.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 40-45.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 41.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 43.

gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a déjà adopté une telle grille<sup>41</sup>. Par ailleurs, le projet a également fait l'objet, de 2005 à 2007, d'expériences mises sur pied par le gouvernement fédéral dans trois villes du pays : Bruxelles, Gand et Charleroi, soit une grande ville dans chaque région ! Dans chacune des villes concernées, une commission composée paritairement de bailleurs et de locataires a été mise sur pied. Chaque commission avait pour mission d'organiser une médiation locative, d'élaborer une grille d'objectivation des loyers et de rédiger un bail type. Le but de ces grilles d'objectivation n'était pas de limiter purement et simplement le montant maximum des loyers mais bien de faire une photo des loyers sur le marché en prenant en compte divers paramètres afin d'empêcher les dépassements exagérés<sup>42</sup>.

À titre d'information, voici la grille bruxelloise publiée par Bernard en mai 2014<sup>43</sup>. Cette grille a été établie sur la base de deux principes méthodologiques : d'une part, la scientificité (l'UCL et l'Observatoire bruxellois du logement ont contribué à sa réalisation), d'autre part, la concertation (entre les bailleurs, les locataires et les pouvoirs publics).

La première colonne contient les différents facteurs qui entrent en compte dans la détermination du loyer et la deuxième colonne mentionne la valeur en euros attribuées à chacun de ces facteurs. Ces valeurs ont été établies sur la base des données réelles collectées par l'Observatoire bruxellois du logement et ont vocation à être actualisées annuellement. À notre connaissance, la Région wallonne ne dispose pas (encore) de telles informations<sup>44</sup> mais dans l'attente de la création d'un Observatoire wallon des loyers et du logement, le Centre d'études en habitat durable de la Région wallonne a été chargé de réaliser une étude préalable à la création d'un tel observatoire, portant entre autres sur les données qui devront être collectées<sup>45</sup>. Comme nous pouvons le constater, les volontés wallonne et bruxelloise sont bien de protéger autant que possible le locataire en matière de montant des loyers, tout en tenant compte des réalités et de l'état des biens immobiliers proposés à la location sur leur territoire.

<sup>41</sup> Le 19 juillet 2012, le Gouvernement bruxellois précédent a adopté une grille de référence des loyers. Nicolas BERNARD, art. cit. (n. 14), p. 12.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Idem*, p. 13.

<sup>44</sup> Le Conseil supérieur du logement de la Région wallonne a rendu un avis positif sur la création d'un Observatoire wallon du logement le 21 septembre 2011, suite à l'adoption d'une résolution en la matière par le Parlement wallon et de la décision du Gouvernement du 26 août 2011 de créer un centre d'études en habitat durable. Voyez l'avis exhaustif sur le site du Conseil supérieur du logement, [http://lampspw.wallonie.be/dgatp/site\\_cslw/sites/default/files/avis030-observatoire-logement\\_0.pdf](http://lampspw.wallonie.be/dgatp/site_cslw/sites/default/files/avis030-observatoire-logement_0.pdf).

<sup>45</sup> Les détails de l'étude en cours, de la méthodologie suivie ainsi que le calendrier des travaux peuvent être consultés sur le site du centre d'études en habitat durable, <https://drive.google.com/file/d/0B2DSr7OhrqEjME14YIBjYUdV3M/edit> (consultation : juillet 2015).

### Grille des loyers - Région de Bruxelles-Capitale

Constante	239
Superficie (nombre de m <sup>2</sup> à multiplier par ce chiffre)	2,51
Salles de bain (nombre à multiplier par ce chiffre)	131,8
Chambres (nombre à multiplier par ce chiffre)	43,9
Garage (si oui, ajouter ce chiffre)	46,4
Maison unifamiliale 2 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	123,5
Maison unifamiliale 3 ou 4 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	234,6
Ascenseur (si oui, ajouter ce chiffre)	9,7
Thermostat (si oui, ajouter ce chiffre)	11,2
Vannes thermostatiques (si oui, ajouter ce chiffre)	14,3
Parquet dans le séjour (si oui, ajouter ce chiffre)	16,9
Vinyle dans le séjour (si oui, retrancher ce chiffre)	22,8
Cuisine isolée du séjour (si oui, retrancher ce chiffre)	21,2
Balcon (si oui, ajouter ce chiffre)	22,5
Terrasse (si oui, ajouter ce chiffre)	11,3
Jardin (si oui, ajouter ce chiffre)	34,9
Vidéophone (si oui, ajouter ce chiffre)	63,4
Lave-vaisselle (si oui, ajouter ce chiffre)	51,6
Double-vitrage à toutes les fenêtres (si oui, ajouter ce chiffre)	19,6
Feu ouvert (si oui, ajouter ce chiffre)	15
Baignoire ET douche (si oui, ajouter ce chiffre)	108,6
Alarme (si oui, ajouter ce chiffre)	12,2
Quartier 1 (si oui, retrancher ce chiffre)	84,4
Quartier 2 (si oui, retrancher ce chiffre)	46,4
Quartier 4 (si oui, ajouter ce chiffre)	41,5



## CONCLUSION

La présente contribution ne peut *de facto* pas être exhaustive, compte tenu du caractère récent du transfert de compétences. Bien que la date officielle du transfert soit le 1<sup>er</sup> juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la loi, il y a encore un long chemin à parcourir en vue de sa mise en œuvre effective.

Nous pouvons nous réjouir du fait que les régions disposent maintenant de tous les instruments juridiques nécessaires pour mettre en œuvre une politique cohérente du logement : précompte immobilier, sécurité, salubrité, aménagement du territoire, logement social, primes et aides au logement, législation sur les loyers, etc.

La Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont manifestement l'intention de développer une politique relativement similaire, adaptée bien entendu aux spécificités territoriales, mais où l'accent semble résolument mis sur les personnes les plus précarisées et les plus vulnérables face à l'effectivité du droit au logement décent. Nous nous sommes limités à ne citer que les passages les plus pertinents des déclarations de politique régionale dans le cadre du présent article mais tout bien compté, l'occurrence « logement » revient 120 fois dans la déclaration bruxelloise et 108 fois dans la déclaration wallonne. Elle figure en effet à d'autres rubriques que le seul chapitre « logement » (on pense notamment aux chapitres relatifs à la lutte contre la pauvreté, l'intégration des migrants, l'aménagement du territoire, les plans de mobilité, etc.). La Région flamande semble quant à elle suivre un autre chemin politique, visant davantage à favoriser les propriétaires, à renforcer le « droit d'habiter dans sa propre région », etc. À titre de comparaison, même si celle-ci peut paraître anecdotique, l'occurrence « logement » (*wonen*) revient 30 fois dans la déclaration de politique régionale flamande, soit quatre fois moins qu'en Wallonie. Il est vrai qu'en matière de propriétaires immobiliers, la palme revient à la Région flamande qui compte la plus grande proportion de propriétaires de tout le pays (*supra*). La question pertinente à examiner ultérieurement est sans doute de savoir si l'existence de politiques régionales différenciées va provoquer des mouvements migratoires interrégionaux ?

Enfin, plutôt qu'un encadrement légal strict des loyers, avec imposition de plafonds (qui pourraient être source de paiement d'une partie du loyer « sous la table » et hors contrat), nous estimons pour l'heure que l'élaboration de grilles indicatives de loyers est une excellente initiative dans la mesure où ces grilles sont établies en concertation avec les différents acteurs concernés (locataires, bailleurs, pouvoirs publics) et sur une base objective et scientifique. Reste évidemment à savoir si ces grilles seront disponibles prochainement ou si elles resteront à l'état de vœu pieux...