

Le secteur locatif dans tous ses états

Recherches, propositions et politiques sur le terrain



Vers un fonds centralisé (mutualisé !)
de garanties locatives

3

Consacrer l'accès au logement
pour toutes les familles

11

Les expulsions domiciliaires en Wallonie :
premier état des lieux

17

Les référents sociaux

21

Identifier et estimer la vacance immobilière
résidentielle : quelle méthodologie ?

25



AVANT-PROPOS

C'est avec un plaisir non dissimulé que nous sommes aujourd'hui en mesure de vous présenter ce 3^e numéro de l'année 2015 des Echos du Logement. Ce numéro paraissant dans la foulée du numéro 2, il est permis sans trop présumer d'affirmer que les Echos du Logement reprennent résolument leur place dans le paysage du logement. Il est vrai que, pour des raisons indépendantes de notre volonté, l'envoi du numéro 2 a été un peu retardé alors qu'il était entièrement prêt au niveau rédactionnel et consultable en ligne dès la mi-mai sur le site de la DGO4. Nous osons espérer que nos plus de 5000 abonnés à la version papier ne se sont pas trop impatientés de ne pas voir arriver leur revue favorite dans leur boîte aux lettres. Sans doute notre dépit de ne pouvoir les servir plus vite a-t-il laissé des traces dans notre inconscient, se traduisant dans le présent numéro par les nombreuses boîtes aux lettres qui parsèment les illustrations des articles relatifs à sa thématique principale...

Avant de présenter cette thématique, nous voudrions aussi profiter de cet avant-propos pour mettre à l'honneur la nouvelle Directrice générale de la DGO4, Madame Annick Fournieux, qui est également devenue la nouvelle éditrice responsable des Echos du Logement. Nous lui souhaitons chaleureusement la bienvenue et nul doute qu'elle aura à cœur de donner un souffle nouveau à la politique de publication de la DGO4 et aux Echos du Logement en particulier.

Venons-en à présent au thème de ce nouveau numéro. Nous avons décidé de le consacrer pour l'essentiel à la location sous différents aspects (sans d'ailleurs avoir un souci d'exhaustivité). Ce thème vient chaque jour davantage à l'avant-plan de l'actualité, à la suite du transfert aux Régions, dans le cadre de la 6^e réforme de l'Etat, de la matière des baux d'habitation et du fait que le Gouvernement wallon mis en place en 2014 a inscrit dans son programme plusieurs aspects liés à ce thème, notamment la création d'un Fonds de garantie locative pour faciliter l'accès au logement.

En effet, la difficulté pour le candidat locataire de réunir le montant de la garantie locative constitue un frein non négligeable à l'accès à un logement décent. Le Gouvernement wallon ne s'y est pas trompé, en annonçant son ambition de créer « *un fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative* ». Par ailleurs, une résolution a été adoptée au Parlement wallon le 25 mars 2015, demandant au Gouvernement wallon « *d'étudier les modalités de centralisation des garanties locatives versées par les locataires du marché privé* ».

Le Professeur Nicolas Bernard nous offre une fois de plus un article très documenté, rappelant le cadre réglementaire actuel, dressant le bilan des initiatives existantes et explorant différentes possibilités et modalités de mise en œuvre d'un fonds centralisé de garantie locative.

Sur le même thème, nous bénéficions d'une contribution de Cécile Daron, du Service d'étude de la Ligue des Familles, qui présente les propositions de la Ligue en la matière. Il s'agit ici de la proposition d'un acteur associatif bien connu notamment pour ses prises de posi-



© F. Dor SPW DGO4

tion dans le domaine du logement mais ce n'est évidemment pas la seule option possible. Les propositions de la Ligue sont argumentées, chiffrées et basées sur des expériences étrangères.

Ces deux articles permettent de nourrir utilement la réflexion mais aussi le débat. Ils sont complémentaires mais au vu de la singularité du sujet, le lecteur ne doit pas s'étonner d'y trouver des similitudes, notamment lorsqu'il est question de décrire les dispositifs existants. Quoi qu'il en soit, et nous souhaitons que cela devienne une habitude, il nous a paru important et utile de récolter plusieurs points de vue sur ce thème important.

Ensuite, ce numéro aborde une autre question, en lien avec la location, mais plutôt dans le cadre de l'accroissement de l'offre de logements locatifs : la comptabilisation des logements inoccupés. En son article 80, alinéa 2, 3^e, le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable prévoit désormais que les distributeurs d'eau et les gestionnaires de réseaux d'électricité doivent transmettre à l'administration wallonne la liste détaillée des logements dont la consommation est inférieure à un certain seuil. Il convient dès lors de définir les procédures en la matière. Dans ce cadre, le Ministre du Logement a chargé le Centre d'Etude en Habitat durable et le Relais social de Charleroi de mener une étude-pilote sur la problématique des logements inoccupés sur le territoire de la Ville de Charleroi afin d'établir une méthodologie harmonisée, qui pourrait ensuite être utilisée pour l'ensemble des communes wallonnes. Les chercheurs du CEHD et du relais social nous présentent ici leurs premières conclusions.

La question de la comptabilisation des logements inoccupés est essentielle en ce qui concerne l'accès au logement, et plus particulièrement au logement locatif. On sait en effet que c'est en ciblant précisément les logements inoccupés que l'on pourra activer les dispositifs de prise en gestion au profit de ménages éprouvant des difficultés à se loger.

L'article suivant nous présente un résumé du volet quantitatif d'une étude de l'IWEPS sur les expulsions domiciliaires. Les phénomènes d'expulsion, qui concernent essentiellement les locataires, sont assez mal appréhendés et cette étude a permis d'améliorer la connaissance de son ampleur ainsi que de quelques grandes tendances qui les caractérisent. Cette synthèse est l'œuvre de Philippe Defeyt, Président du Conseil supérieur du logement, lequel a commandité cette étude de l'IWEPS.

Toujours dans l'optique de multiplier les points de vues ou d'aborder certains sujets sous différents angles, nous avons souhaité en savoir plus sur la façon dont les Sociétés de logement social accompagnent leurs locataires pour éviter, justement, d'en arriver à une expulsion. Dans le cadre d'un entretien, Laurence Di Nunzio, de la Société wallonne du Logement, explique l'évolution de l'accompagnement social dans les sociétés de logement et développe le rôle des référents sociaux. On verra que l'approche est transversale et valorise, autant que faire se peut, l'accompagnement en amont.

Le lecteur attentif retrouvera encore dans ce numéro quelques rubriques habituelles ou en passe de le devenir (publications, jurisprudence et regards sur le passé consacrés aux premières habitations à logements multiples construites à l'initiative des pouvoirs publics).

On peut relever que la section « jurisprudence » est entièrement consacrée au permis de location, preuve s'il en est que le secteur locatif est vraiment au centre des problématiques de ce numéro. Le permis de location a été mis en place en Wallonie voici 20 ans déjà. Luc Jandrain, actuel responsable de la Direction des Etudes et de la Qualité du Logement (et d'ailleurs auteur de contributions remarquées pour les Echos), nous présente le bilan de la mise en œuvre de ce dispositif au niveau régional et aussi une réflexion qui lui est personnelle. En ce qui concerne l'échelon communal, on lira avec intérêt l'entretien avec Nancy Marchand, responsable du service Logement de Namur.

La rubrique contient en outre une analyse fouillée de l'évolution de la jurisprudence relative au permis de location ces 20 dernières années (cosignée par Luc Tholomé et Nicolas Bernard).

Bref, autant d'articles et de thèmes qui, nous en sommes certains, susciteront votre intérêt et appelleront d'autres commentaires, interrogations, voire suggestions, puisque ces matières sont en constante évolution.

Notre vœu le plus cher est que cette pierre ajoutée à l'édifice puisse être utile à tous ceux qui, parmi les acteurs du logement, public privilégié de la présente revue, travaillent à cette évolution.

Michel Grégoire

Inspecteur général f.f. du Logement
Service public de Wallonie, DGO4

VERS UN FONDS CENTRALISÉ (MUTUALISÉ !) DE GARANTIES LOCATIVES : BALISES ET SUGGESTIONS POUR UNE OPÉRATIONNALISATION

par Nicolas BERNARD*



© F. Dor SPW DG04

INTRODUCTION

1. Le Fonds centralisé de garanties locatives est incontestablement au cœur de l'actualité depuis plusieurs mois. Ainsi, les déclarations de politique régionale (tant wallonne¹ que bruxelloise²) ne manquent pas d'appeler un tel mécanisme de leurs vœux, tandis que diverses études ont récemment fleuri sur le sujet³ et,

last but not least, le Parlement wallon s'est fendu d'une résolution relativement à cet objet⁴. Précédemment, déjà, plusieurs propositions de loi avaient été déposées (au niveau fédéral), sans succès⁵.

Cette convergence ne doit rien au hasard ; elle s'explique aisément par l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014 de la sixième réforme de l'Etat. Portant régionalisation du bail

d'habitation⁶, celle-ci a ouvert aux législateurs régionaux l'opportunité — unique — d'instaurer un mécanisme de ce type⁷. Pour nourrir l'action des législateurs décrets et ordonnanciel, il s'indique dès lors d'étudier cette piste avec soin, en suggérant déjà, pourquoi pas, les lignes de force principales du futur outil. La démarche se veut donc prospective, résolument.

* Professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles

1 « Le Gouvernement entend [...] créer un fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative » (*Oser, innover, rassembler*, 2014-2019, p. 59).

2 « Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement mettra en place un fonds de garantie locative régional chargé de soulager les CPAS dans la prise en charge du financement des garanties locatives du public fragilisé accueilli par les CPAS » (*Accord de majorité 2014-2019*, p. 44 et 45).

3 Voy. notamment l'analyse « Caution mutuelle et garantie locative » développée par le directeur du Réseau Financité Bernard Bayot en mars 2015. On consultera aussi la proposition de la Ligue des familles « Pour la création d'un Fonds régional des garanties locatives à Bruxelles et en Wallonie » qui a donné lieu à un colloque tenu à Bruxelles le 17 mars 2015, ainsi que

la « note relative à un fonds central de garanties locatives » rédigée, en mars 2015 toujours, par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

4 Proposition de résolution déposée par MM. Dermagne, Collignon et Imane visant la centralisation régionale des garanties locatives, adoptée le 25 mars 2015 (Parl. w., *Doc.*, sess. 2014-2015, n°131).

5 Cf. entre autres la proposition de loi déposée par M^{me} Turan et consorts le 10 mai 2011 instituant un Fonds des garanties locatives, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2010-2011, n°5-1017/1, la proposition de loi déposée par M. Viseur et M^{me} Milquet le 10 mai 2006 instituant un « Fonds fédéral des garanties locatives » et modifiant les règles du Code civil portant sur les garanties offertes par le preneur d'un bail relatif à la résidence principale du preneur, *Doc. parl., Ch. repr.*, sess. ord. 2005-2006, n°51-2480/001, ainsi que la proposition de loi déposée par M^{me} Pehlivan le 14 juillet 2005 instituant un Fonds des garanties locatives, *Doc. parl., Sén.*, sess. ord. 2004-2005, n°3-1308/01.

6 Par l'effet de la loi spéciale du 6 janvier 2014, la question de la « location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation » vient de glisser dans l'escarcelle des Régions (art. 6, §1^{er}, IV, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014). Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, la régionalisation du bail ne sera cependant effective qu'au jour où les Régions auront adopté une ordonnance ou un décret portant leur propre régime en ce domaine ; dans l'attente, les prescriptions fédérales trouvent toujours — et intégralement — à s'appliquer.

7 Voy. pour de plus amples renseignements N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'Etat : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, p. 421 et s., B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Regionalisering van de federale huurwetgeving*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013 et N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014.

2. Au préalable, on se doit de signaler que cette réflexion sur le fonds centralisé de garanties locatives n'aurait jamais dû avoir lieu si, tout simplement, on appliquait la législation en vigueur. En effet, la loi du 25 avril 2007 a institué un système de garantie locative bancaire qui impose aux institutions financières de faire l'avance au locataire qui les sollicite⁸. Las, les banques — estimant n'ayant pas été suffisamment consultées⁹ — se sont employées à contourner le prescrit, en réclamant par exemple des frais d'ouverture de compte prohibitifs¹⁰ ou en ajoutant des conditions *extra legem*¹¹, quand elles ne prétendaient pas ignorer jusqu'à l'existence même d'une telle obligation. Résultat : la loi est restée entièrement lettre morte. Or, des éléments comme le prêt aux preneurs, l'absence de taux débiteur ou encore le remboursement graduel, qui forment l'épine dorsale des différents projets de fonds centralisés de garanties locatives, étaient déjà présents dans la législation de 2007.

1. DE LA NÉCESSITÉ DE METTRE SUR PIED UN FONDS CENTRALISÉ DE GARANTIES LOCATIVES

3. Avant d'entrer dans le détail de l'opérationnalisation d'un éventuel fonds centralisé, il importe d'en justifier, objectivement, l'instauration. Même réduite à deux mois de loyer (contre trois auparavant)¹², la garantie locative continue de représenter un obstacle pécuniaire majeur mis à l'accès au logement. Ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'à ces deux mois, il convient généralement d'ajouter un troisième, le loyer étant payable par anticipation d'ordinaire. Ensuite, parce que certains bailleurs continuent à réclamer — contre la loi¹³ — trois mois de loyer, comme précédemment. Par ailleurs, il arrive que le locataire, (logiquement) angoissé à l'idée de se retrouver à la rue à l'échéance du bail, contracte déjà avec un nouveau propriétaire

alors que son préavis n'a pas encore expiré ; il en résulte un double (et fâcheux) débours de loyer durant cette période de transition. Et l'on ne parle même pas ici des (parfois substantiels) frais de déménagement, d'ameublement ou encore de décoration qui accompagnent traditionnellement toute migration vers un autre logement.

4. La valeur moyenne du loyer s'élevant à 695 euros en Région bruxelloise¹⁴ (et 510 euros en Wallonie, charges et frais compris¹⁵), la somme à « sortir » en une fois par le locataire atteint rapidement — et parfois dépasse ! — les 2.000 euros¹⁶ ; et qu'elle soit versée sur un compte bloqué ne change rien à ce constat, car l'argent doit de toute façon être immobilisé. Pour un grand nombre de ménages, même pas spécialement défavorisés, ce décaissement s'avère matériellement impossible.

A cet égard, une récente statistique issue de la très officielle Autorité des services et marchés financiers (F.S.M.A.) est hautement révélatrice : pas moins d'une personne sur quatre en Belgique ne dispose pas en 2015 d'une épargne dite de précaution, c'est-à-dire que ses fonds propres se révèlent insuffisants pour faire face à une dépense plus ou moins importante (de l'équivalent d'un mois de revenu environ)¹⁷. La garantie locative émerge indubitablement à cette dernière catégorie. C'est dire l'acuité du problème et l'importance corrélatrice de l'enjeu social.

5. Certes, les pouvoirs publics ne restent pas indifférents face à cette situation ; les aides publiques (ou assimilées), toutefois, peinent à résoudre les difficultés. Si, par exemple, le Fonds du logement bruxellois octroie aux locataires un prêt à taux zéro pour la constitution de la garantie locative, ce soutien pâtit d'un double défaut (aux yeux des preneurs) : il ne couvre pas l'intégralité de la somme et, surtout, les exigences relatives à la prévention du surendettement conduisent les dirigeants à refuser les candidats fichés à la cen-

trale des crédits. Il n'est pas fortuit à cet égard que le nombre de prêts accordés décline depuis quelques années. S'il est vrai par ailleurs que le C.P.A.S. déploie une palette de mesures pour venir en soutien au locataire impécunieux (intervention en espèces, garantie bancaire, lettre de caution)¹⁸, force est de constater sur le terrain que la charge de stigmatisation dont est lestée son action dissuade nombre de propriétaires de se lier avec un locataire jugé « à problèmes » (et, par là, discriminé).

Parallèlement, diverses institutions ou associations en Wallonie délivrent aussi une aide en la matière. Il en va ainsi du Fonds du logement des familles nombreuses par exemple (dans le cadre des biens relevant de l'aide locative ou encore du plan Habitat permanent¹⁹), des sociétés de logement social²⁰, de certaines agences immobilières sociales (comme celle de Charleroi), de

8 Art. 10, §1^{er}, al. 4, de la section 2 (« Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur ») du chapitre II (« Du louage des choses ») du titre VIII (« Du contrat de louage ») du livre III (« Des différentes manières dont on acquiert la propriété ») du Code civil, introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991, et remplacé par l'art. 103 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voy. sur cette réforme M. DE SMEDT, « La garantie locative après la loi du 25 avril 2007 : longue vie à l'article 10 ? », *R.G.D.C.*, 2009, p. 392 et s., A. CRUQUENAIRE, « Le bail de résidence principale : une réforme à l'épreuve », *J.L.M.B.*, 2009, p. 1449 et s. et N. BERNARD, « Le bail à loyer en 2009 : à la croisée des chemins », *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 9 et s.

9 Et soucieuses d'éprouver la solvabilité de l'intéressé avant d'accorder le prêt.

10 Culminant parfois à 250 euros.

11 De revenus, d'âge, ...

12 Art. 10, §1^{er}, al. 3, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

13 Cette hypothèse est réservée aux garanties bancaires en effet.

14 *Enquête 2013 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale*, p. 20.

15 Voy. l'étude *Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013* réalisée en mars 2014 par le Centre d'études en habitat durable.

16 Déjà interpellantes en soi, ces statistiques — qui reflètent le coût de la location des baux en cours — dissimulent le fait qu'un nouvel entrant (13% des locataires ont ainsi emménagé dans l'année écoulée : *Enquête 2012 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale*) devra, lui, acquitter un loyer nettement supérieur. C'est en effet au moment du changement de preneur que le bailleur récupère sa liberté de relever ses tarifs ; car, hors indexation et révision, le loyer doit rester stable en cours de contrat (respectivement art. 6 et 7, §1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil). Conséquence : les loyers progressent par paliers (au moment du remplacement de locataire) ... ou par bonds plutôt. Ce saut est évalué à 10% pour un logement de deux chambres par exemple et 38% pour une maison (*Enquête 2012 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale*).

17 Voy. *L'enquête sur les comportements en matière d'argent en Belgique* disponible sur le site Wikifin.be.

18 Le C.P.A.S. peut en effet intervenir en espèces dans la constitution de la garantie locative (et reçoit d'ailleurs pour ce faire un subside spécifique : arrêté royal portant octroi d'une subvention pour l'année 2014 aux centres publics d'action sociale dans les frais de constitution de garanties locatives en faveur de personnes qui ne peuvent faire face au paiement de celles-ci, *M.B.*, 8 décembre 2014). Il lui est loisible également de constituer une garantie bancaire (en bloquant l'argent chez Belfius, en l'occurrence). Une variante de cette dernière possibilité a été introduite par la loi précitée du 25 avril 2007, la garantie imposée aux banques pouvant « résult[er] d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière » (n'importe laquelle en théorie), attendu que « c'est le CPAS qui effectue la demande auprès de l'institution financière » (art. 10, §1^{er}, al. 5, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 103 de la loi du 25 avril 2007). Enfin, si la garantie n'est pas exigée en espèce, le C.P.A.S. peut se porter caution vis-à-vis du bailleur. Cf. sur le thème STAFFE, « La garantie locative prise en charge par les CPAS : bilan et perspectives », *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larier, 2014, p. 127 et s., ainsi que N. BERNARD, « L'octroi d'aides publiques à la constitution de garanties locatives comme instrument de mise en œuvre du droit au logement. Variations régionales sur un thème imposé », *Échos log.*, 1999, p. 33 et s.

19 Il semble cependant, au vu de l'observation du dispositif sur le terrain, que ce dernier pâtisse d'une effectivité plus que chancelante, depuis plusieurs années déjà.

20 Là, l'aide est organisée par la réglementation elle-même. Ainsi, le montant de la garantie locative n'est pas équivalent à un nombre de mois de loyer, mais est forfaitaire, en fonction du type de bien pris en location : maison unifamiliale (550 euros), appartement (410 euros) ou studio (270 euros) (art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif aux garanties locatives pour les logements donnés en location par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 9 avril 1999). La chose peut se comprendre dans la mesure où le loyer dépend intimement du niveau des revenus de l'intéressé. À côté de la constitution immédiate de la garantie, qui doit être effective avant l'entrée dans les lieux, le contrat standard permet également, sans que les montants dus changent, deux modalités alternatives (art. 10, al. 2, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007) : la constitution progressive (avec un premier versement de 50 % du montant au moment de la mise à disposition du bien, le solde étant versé par mensualités — en pratique, une douzaine de mensualités maximum, en conformité du reste à l'art. 2, §2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité) ou la production d'une lettre de garantie émanant du centre public d'action sociale (l'obligation générale de constituer une garantie, toutefois, « ne s'applique pas au locataire pour lequel le centre public d'aide sociale se porte [déjà] garant de la constitution de sa garantie pour le montant » : art. 3, §1^{er}, al. 1^{er}, de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 25 février 1999).

l'a.s.b.l. de crédit social Osiris, etc. Les deux autres Régions ne sont pas en reste en ce qui concerne le secteur de l'habitat social puisque, en Flandre, le bailleur permet la constitution de la garantie par mensualités²¹ et, à Bruxelles, un plafond supérieur a été fixé pour ladite garantie²². Il n'empêche, une action de plus ample envergure reste nécessaire pour apporter une réponse *structurelle* à la question²³.

2. PRÊT AU LOCATAIRE OU CAUTIONNEMENT ?

a. la seule valeur ajoutée possible du fonds

6. La première question à se poser à propos du fonds centralisé concerne son mode d'intervention vis-à-vis du locataire. D'entrée de jeu, il faut bannir l'idée (véhiculée encore ici et là) suivant laquelle le preneur doit continuer à verser en *une fois* deux mois de garantie — mais au fonds plutôt qu'au bailleur. La valeur ajoutée de l'instrument, en pareil cas, nous semble nulle puisque le décaissement est identique pour le preneur.

Le fonds n'a de sens dès lors que s'il évite au locataire ce débours abrupt. Telle est, précisément, la vertu principale qu'on peut prêter à la notion de centralisation sous-jacente à la création de ce fonds : par son volume, la masse d'argent ainsi accumulée peut « circuler » et sécuriser chacun des différents bailleurs, mais de manière indistincte. Il ne reste plus aux locataires qu'à constituer/rembourser progressivement la somme ainsi « avancée ». Le preneur n'a donc pas besoin d'avoir déjà immobilisé ses deux mois de loyer pour être couvert. Et, sur un autre plan, les deniers versés par un individu peuvent être affectés à l'apurement des dettes de n'importe quel autre, dans un intéressant mécanisme de solidarité transversale.

b. l'argent immobilisé n'est, statistiquement, pas souvent nécessaire

7. Pour intéressant soit-il, ce schéma s'expose à notre sens à un grief majeur : il continue d'exiger de chaque locataire qu'il participe financièrement au fonds, à hauteur de deux mois de loyer. Or, fût-ce échelonné dans le temps, ce paiement est susceptible de poser des difficultés à certains ménages particulièrement démunis. L'utilité même d'une telle contribution indi-

viduelle généralisée, plus fondamentalement, est dès lors à interroger. C'est que les litiges occasionnant en fin de bail une retenue sur la garantie locative restent relativement peu nombreux. Si l'on manque de statistiques sur le sujet, les acteurs s'accordent néanmoins à circonscrire cette proportion à 10% seulement²⁴; dit autrement, l'argent de la garantie locative aura été immobilisé « pour rien » dans 90% des cas²⁵. Même dans le logement social, où les contentieux sont plus fréquents, le taux de litige ne dépasse pas les 20%²⁶.

Certes, on peut voir cela comme une épargne forcée pour le locataire mais, outre qu'elle exhale de forts relents paternalistes, cette solution est plombée par la médiocrité actuelle des taux d'intérêt associés aux comptes d'épargne. Et même lorsque le bailleur est en faute et s'abstient de placer la garantie du preneur sur un compte bloqué, la rémunération de l'argent du locataire en quelque sorte reste plafonnée à des montants dérisoires puisque, en pareille hypothèse, la somme ne produira que « des intérêts au taux moyen du marché financier »²⁷; difficile de faire moins dissuasif comme sanction...

8. A la lueur de ce constat, une autre voie juridique prend de la consistance : le cautionnement. Par là, le fonds — subventionné d'une manière ou d'une autre par la puissance publique — se porte garant du locataire vis-à-vis du bailleur ; concrètement, il s'engage à suppléer au premier si celui-ci s'avère incapable de désintéresser le second en fin de contrat²⁸. Et lorsque, à titre supplétif donc, le fonds a dû payer le bailleur à la place du preneur, il lui reste la possibilité de se « retourner » contre ledit locataire²⁹. La caution sera dite simple (en ce que le fonds ne peut être sollicité qu'*après* le preneur, subsidiairement³⁰) et limitée (le fonds ne couvrant la dette qu'à concurrence d'un certain montant : les deux mois de loyer). L'avantage



© F. Dor SPW DG04

est évident : pas de décaissement *a priori*, même étalé dans le temps. On ne sortira la somme (exacte) qu'en cas de problème, *ex post* ; l'argent n'est donc plus *bloqué* (inutilement le plus souvent).

c. une déresponsabilisation du locataire ?

9. Comment cependant, et c'est la question centrale, éviter de déresponsabiliser par là le locataire (puisque ce dernier n'aurait plus à ouvrir sa bourse) ? Cette légitime question appelle trois remarques.
10. D'abord, le locataire n'est pas déchargé de toute obligation dans ce schéma. Il reste (intégralement) tenu, mais à l'égard du fonds qui, le cas échéant, aura suppléé.
11. Certes, si le locataire n'avait pas les moyens de régler sa dette au bailleur, il risque d'afficher le même état d'insolvabilité vis-à-vis du fonds. Toutefois, outre que la situation du preneur peut s'améliorer avec le temps (au moment où le fonds agira contre celui-ci), il y a lieu pour les pouvoirs publics d'assumer ce risque d'impécuniosité, à notre estime. Diverses aides en effet sont conçues comme des « cadeaux », sans contrepartie aucune, tant dans le domaine locatif (allocation-loyer par exemple³¹) qu'acquisitif (bonus logement³² et assurance gratuite contre la perte de revenus³³). Pourquoi dès lors réserver un traitement autre (et moins favorable) à la garantie locative ?

21 Art. 37, §1^{er}, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 7 décembre 2007.

22 Art. 26, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *L-A* 14 novembre 1996.

23 A plus forte raison que certains des mécanismes prédécrits ne jouissent que d'une effectivité limitée (voy. *supra* note infrapaginale n°20).

24 Voy. La table-ronde, très large, organisée sur le sujet le 4 mai 2014 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

25 Au Royaume-Uni, le mécanisme (plus ou moins similaire) de Tenancy Deposit Scheme ne renseigne des conflits que dans 0,87% des cas. Voy. sur ce point l'exposé de Ben Beadle (« Deposit protection : une vue du Royaume-Uni ») au colloque *Créer un Fonds des garanties locatives* organisé par la Ligue des familles à Bruxelles le 17 mars 2015.

26 Dans 60% de ces cas, la retenue (de la garantie par le bailleur) est totale... mais cela ne suffit généralement pas pour apurer les dettes car loyer est deux fois moins élevé en moyenne que dans le parc privé... alors que les coûts des dégâts locatifs sont, eux, identiques.

27 Art. 10, §2, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

28 Art. 2011 du Code civil : « Celui qui se rend caution d'une obligation, se soumet envers le créancier à satisfaire à cette obligation, si le débiteur n'y satisfait pas lui-même ».

29 Art. 2029 du Code civil : « La caution qui a payé la dette, est subrogée à tous les droits qu'avait le créancier contre le débiteur ».

30 Par opposition à la caution solidaire, qui place le débiteur principal et la caution sur un strict pied d'égalité.

31 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, *M.B.*, 28 février 2014, *err.* 7 mai 2014.

32 Cf. N. BERNARD et V. LEMAIRE, « La régionalisation du « bonus logement » : suggestions pour une réorientation (à Bruxelles notamment) », *Brussels studies*, n°83, 2015, p. 1 à 13.

33 Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une assurance contre le risque de perte de revenus pour cause de perte d'emploi ou d'incapacité de travail, *M.B.*, 25 février 1999.

La question peut s'envisager sous un autre angle : puisqu'on s'accorde à reconnaître l'importance qu'il y a à consolider le séjour du preneur dans les lieux loués (par l'octroi d'une allocation-loyer) ou à diminuer le poids pécuniaire de l'emprunt hypothécaire pour le propriétaire (grâce à la réduction d'impôt induite par le bonus logement), il faudrait aussi en bonne logique faciliter l'accès de l'intéressé à son logement, en amont. A négliger cette étape, chronologiquement première, on en vient à ne plus aider que les ménages qui avaient les moyens par eux-mêmes de devenir locataires ou acquéreurs ; partant, on ignore les plus pauvres, pour qui cette première marche reste désespérément trop haute. Les Régions sont justement devenues compétentes pour reconfigurer le bonus logement à leur guise³⁴ ; c'est peut-être l'occasion de rééquilibrer quelque peu l'aide financière publique en faveur du locatif.

12. Enfin, et telle constitue la troisième remarque relative à la déresponsabilisation présumée du locataire, le système de cautionnement n'est en rien exclusif du versement éventuel par celui-ci d'une certaine somme d'argent, qui servira prioritairement à désintéresser le bailleur ; juste, le montant au global ne devra pas nécessairement correspondre à deux mois de loyer. Puisque les « sinistres » locatifs surviennent environ une fois sur dix seulement, les preneurs, schématiquement, pourraient se contenter de contribuer à hauteur de 10% de ces deux mois de loyer par exemple (ou 15% pour couvrir une partie des frais de fonctionnement du fonds). C'est la *mutualisation* de l'épargne de chacun qui engendre cet effet-là ; mêmes faibles, les écots des différents affiliés au fonds suffisent puisqu'ils sont agrégés et ne servent qu'en cas de coups durs (qui heureusement restent minoritaires), où que ceux-ci se produisent. Et, si le bail est de longue durée, on pourrait même imaginer une (re)constitution *intégrale* — mais toujours graduelle — de la garantie dès lors que l'allongement du temps dilue le poids pécuniaire de chaque mensualité.

Diverses questions restent cependant à régler. *Quid*, tout d'abord, du locataire qui quitte le bien loué *avant* d'avoir achevé le versement de sa quote-part ? Et que se passera-t-il si un preneur défaille définitivement dans ce paiement et, nonobstant, prend à bail un nouveau bien ? Dans les deux cas, l'intéressé sera-t-il encore aidé par le fonds ? Et, dans l'affirmative, un double remboursement (simultané) n'est pas à exclure dans le chef du locataire. Une statistique, à cet égard,



© F. Dor SPW DG04

est rassurante : seuls 4,6% des prêts octroyés pour la garantie locative par le Fonds du logement bruxellois donnent lieu à des difficultés de remboursement³⁵.

Dans un registre approchant, on plaide pour adjoindre dès le départ un « fonds de roulement », histoire de pouvoir couvrir immédiatement des dettes locatives substantielles malgré que, en phase de lancement, le nouvel outil n'ait peut-être pas encore rassemblé un volume d'argent suffisant³⁶. Il y a va de la crédibilité du jeune instrument. On signalera, dans la ligne, qu'un capital de départ a été expressément prévu au bénéfice des groupes d'épargne collective solidaire par exemple (pour permettre aux adhérents d'acheter de suite un logement si une occasion rapide devait se présenter à eux) ainsi que des community land trusts (qui, avant toute chose, doivent faire acquisition d'un terrain). En un mot comme en cent : il faut amorcer la pompe.

d. une idée qui a déjà essaimé

13. Loin d'être chimérique, cette idée de mutualisation a déjà essaimé dans divers domaines. C'est sur un tel principe que, *mutatis mutandis*, se sont construits les groupes d'épargne collective solidaire par exemple.

Un mot d'explication s'impose. Dans le cadre d'une transaction immobilière, l'acquéreur d'un bien est tenu de payer l'acompte (10% généralement de la somme totale) dès la signature du compromis de vente. Or, le prêt hypothécaire — social éventuellement — n'est pas encore accordé à ce stade ; il le sera, le cas échéant, au cours des mois qui suivent (et au plus tard le jour de la passation de l'acte authentique, qui doit intervenir quatre mois après maximum). Ensuite de quoi l'accès à la propriété s'avère impossible à tous ceux qui ne disposent pas des *fonds propres* suffisants pour régler cet acompte.

Pour contourner cet obstacle, des groupes d'épargne collective solidaire ont vu le jour il y a une dizaine d'années, adossés au principe de la tontine africaine. Concrètement, les membres du groupe versent anticipativement (par mois) une somme déterminée³⁷ dans un pot commun qui leur permettra, à tour de rôle, d'y puiser l'argent nécessaire quand il s'agira d'acquitter l'acompte. Et, quand la banque (le Fonds du logement en pratique) accordera le prêt, celui-ci renflouera la cagnotte, ce qui fournira l'occasion à un autre alors de s'acheter un bien, et ainsi de suite.

Aussi bien en Région bruxelloise (où le concept est né, à l'initiative de l'a.s.b.l. Ciré) qu'en Wallonie, les groupes d'épargne collective solidaire ont fait leurs preuves depuis longtemps, offrant à des centaines de ménages à revenus extrêmement modestes la possi-

³⁵ Il est vrai que, en amont, cet organe exerce une sélection serrée des candidats-locataires (voy. *infra* n°26).

³⁶ Pour commencer, on pourrait éventuellement songer à affecter à ce fonds de roulement les quelque 52 millions d'euros dont dispose déjà la Société wallonne du logement, au titre des garanties locatives versées par les 100.000 ménages locataires sociaux. Il faudrait néanmoins, pour ce faire, fusionner les régimes locatifs des parcs privé et public (sous l'angle de la garantie locative à tout le moins) et, concrètement, étendre le futur fonds centralisé au logement social ; cette perspective n'est cependant à l'ordre du jour, et il n'est même pas sûr qu'elle soit souhaitable vu la différence des régimes (la garantie locative dans le logement social, rappelons-le, ne se calculant pas en fonction des loyers).

³⁷ 75 euros généralement.

³⁴ Art. 5/5, §4 et 81 *quater* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, insérés par les articles 11 et 75 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014.

bilité de parvenir néanmoins à accéder à la propriété. Surtout, ceux-ci n'auraient jamais pu, *individuellement*, franchir le pas³⁸.

14. Il ne s'agit cependant pas, avec ces groupes d'épargne collective solidaire (reconnues depuis peu par le Code bruxellois du logement³⁹), de cautionnement en tant que tel. Mais des illustrations concrètes en ce domaine spécifiquement, il en existe aussi ; deux d'entre elles, soufflées par le réseau Financité⁴⁰, méritent ici d'être mises en exergue, preuve que l'idée se révèle à la fois féconde et opérationnelle.

On songe d'abord aux sociétés belges de cautionnement mutuel. Organisées sous forme de coopératives à responsabilité limitée, ces structures « se portent caution d'un coopérateur conformément aux articles 2011 à 2039 du Code Civil, en vue de faciliter l'accès de celui-ci au crédit »⁴¹. S'il lui est interdit d'octroyer elle-même des prêts⁴², la société de cautionnement mutuel aide l'indépendant et la P.M.E. (qui n'ont pas toujours accès aux crédits bancaires classiques) à trouver une source de financement, en garantissant le remboursement desdits crédits bancaires⁴³. Au surplus, elle offre aux intéressés une analyse de leurs besoins de financement⁴⁴.

Doit également être épinglée, en France cette fois, la caution mutuelle intervenant dans le cadre d'une transaction immobilière. Contrairement à la situation chez nous, l'hypothèque n'est nullement de rigueur chez nos voisins ; aussi, pour garantir le remboursement du prêt, nombre de banques proposent elles-mêmes aux acquéreurs de souscrire à ce système, qui couvre aussi bien le prix de vente que la réalisation des travaux éventuels. Ici également, le principe actif tient dans la mutualisation du risque : chaque adhérent cotise à un pot commun, dans lequel les débiteurs défaillants pourront puiser successivement. Ce mécanisme offre des avantages multiples : financier (cet acte sous seing privé qu'est le cautionnement ne requiert pas l'inter-

vention d'un notaire⁴⁵), rapidité (la banque se décide en quelques jours pour l'octroi d'un cautionnement, alors que l'hypothèque prend plusieurs mois⁴⁶), portabilité (la somme ainsi constituée n'est pas liée à un bien précis), souplesse (la banque ne procédera à la vente de l'habitation qu'en dernière extrémité), etc.

3. OBLIGATOIRE OU FACULTATIF, LE RECOURS AU FONDS ?

15. Sitôt accepté le principe d'un fonds centralisé de garanties locatives, une question s'élève inévitablement : faut-il imposer aux parties au contrat de bail le recours à cet instrument ou, bien plutôt, ce dernier gagnerait-il à rester facultatif ? La première branche de l'alternative s'impose selon nous. À l'appui de cette thèse « universaliste », divers arguments prospèrent.

16. En premier lieu, il faut avoir à l'esprit l'effet induit que produirait, de manière éminemment positive, un tel fonds rendu contraignant : généralisé, il met tous les locataires sur un même pied. *A contrario*, le mécanisme actuel est lourd de discriminations puisque les candidats ne disposant pas du cash nécessaire (et qui, pour cette raison, ne peuvent se prévaloir que d'une garantie du C.P.A.S.⁴⁷) sont comme marqués au fer rouge aux yeux des bailleurs potentiels. L'idée de la garantie bancaire instituée par la loi de 2007 n'échappe pas à ce travers. Si, par exception, elle couvre jusqu'à trois mois de loyer, elle n'en livre pas moins au propriétaire un message éloquent : l'intéressé n'est *pas* en mesure de bloquer, par ses moyens propres, une somme équivalant à deux mois de loyer. Obligatoire pour tous, le fonds centralisé, par contraste, désstigmatisera les plus démunis et leur facilitera d'autant l'accès à ce bien fondamental qu'est le logement⁴⁸.

17. Ensuite, et à supposer naturellement que le système requiert une contribution pécuniaire de la part des preneurs, l'agrégation de l'ensemble des garanties locatives permettra d'atteindre une masse financière

critique susceptible d'engendrer le double effet vertueux suivant : obtenir un meilleur taux d'intérêt (n'oublions pas que les sommes versées devront, sauf manquement contractuel, revenir au locataire à l'échéance du contrat⁴⁹, majorées de leurs intérêts) et pallier un maximum de défaillances contractuelles.

Dans le même registre pécuniaire, on notera encore que la centralisation occasionnera, pour les frais de gestion du fonds, d'appréciables économies d'échelle, dont bénéficieront par ricochet les locataires⁵⁰. À titre de comparaison, le coût que le système français de caution mutuelle fait peser à l'acquéreur oscille entre 0,5 et 2% du montant du prêt, à peine⁵¹.

18. Le regroupement de toutes les garanties recèle également un avantage en termes de gouvernance publique. C'est que, aujourd'hui, la pléthore de formules d'aide existantes (les trois types de constitution de garantie imaginés par la loi de 2007, les trois catégories de garanties du C.P.A.S., l'aide du Fonds du logement, les initiatives associatives précitées, etc.) nuit incontestablement à la lisibilité de l'action publique en la matière. Or, l'effet est connu : la complexité du droit décourage ses destinataires à en faire usage. La multiplicité des législations noie le citoyen, qui tend à s'en détourner. Gageons dès lors que l'instauration d'un fonds centralisé — qui, à notre sens, doit aller de pair avec la suppression (l'absorption !) de ces différentes formules — confèrera une effectivité nouvelle au combat pour l'accès au logement des plus défavorisés, et pas qu'eux d'ailleurs.

En tous cas, on peut légitimement présumer que les banques et les C.P.A.S. se délesteront sans regret de cette activité au profit du fonds. Celle-ci, en effet, est à la fois coûteuse et chronophage ; surtout, elle n'émarge assurément pas à leur cœur de métier, pour ainsi dire. De toute façon, il est à parier que les banques — éventuellement organisées en consortium — accueilleront tôt ou tard l'argent du fonds, lequel doit bien fructifier il est vrai.

19. Surabondamment, on relèvera encore que l'imposition d'un système unique est seule capable de mettre fin à l'un des « angles morts » du régime actuel, à savoir l'absence de toute contrainte pesant sur les bailleurs qui, schématiquement, réclament une garantie *autre qu'en espèces* (placées sur un compte bloqué). De fait, la limitation à deux mois de loyer (trois en cas de garantie bancaire) ne vaut que « si [...] le preneur donne pour assurer le respect de ses obligations, une

38 Pour de plus amples développements, voy. N. BERNARD *et al.*, « L'épargne collective solidaire : une solution pour sortir « par le haut » de la crise du logement », *Échos log.*, 2008, n°1, p. 33 et s.

39 Art. 2, §1^{er}, 28°.

40 Cf. B. BAYOT, *op. cit.*, p. 5 et s.

41 Art. 57 de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, *M.B.*, 21 février 1998, *err.* 2 décembre 1998.

42 Art. 5, §2, de l'arrêté royal du 30 avril 1999 réglementant le statut et le contrôle des sociétés de cautionnement mutuel, *M.B.*, 6 août 1999.

43 « Au 2 février 2015, il existait cinq sociétés de cautionnement mutuel agréées : Caution Mutuelle des Métiers et négoce à Liège, Caution Mutuelle du Centre à La Louvière, Caution Mutuelle du Tournaisis à Tournai, Maatschappij voor onderlinge borgstelling voor krediet aan de middenstand te Zele et SOCAME à Mons » (B. BAYOT, *op. cit.*, p. 5).

44 Art. 5, §1^{er}, 2^e tiret, de l'arrêté royal du 30 avril 1999 précité.

45 Pas de droits donc liés à l'inscription hypothécaire ni, en cas de rachat du crédit, à la mainlevée.

46 Notamment parce qu'une série de renseignements (d'ordre urbanistique entre autres) doit au préalable être obtenue.

47 ... dans le meilleur des cas, puisque les centres publics d'action sociale n'acceptent pas toutes les demandes en ce sens, opérant eux aussi un certain tri (en fonction du profil de l'utilisateur).

48 Cela ne suffira certes pas à refouler toute sélection à l'entrée car le bailleur trouvera probablement un expédient pour obtenir des renseignements sur la solvabilité du candidat preneur, en réclamant la fiche de paie par exemple. C'est l'occasion de rappeler que si le propriétaire est parfaitement fondé à prendre en considération la hauteur des revenus de l'intéressé pour arrêter son choix, la *nature* de ceux-ci (revenus du travail ou allocation sociale par exemple) est complètement irrelevante, a estimé la Commission de la protection de la vie privée (Recommandation n°01/2009 du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires, SE/08/128).

49 Voy. toutefois la notion de portabilité développée ci-après (n°28 et s.).

50 Pour autant que ceux-ci soient invités à participer financièrement au fonctionnement du fonds, en lui (re)versant par exemple une partie de leurs intérêts.

51 B. BAYOT, *op. cit.*, p. 7.

des formes de garanties prévues » par la loi de 2007, à savoir le compte bloqué, la garantie bancaire et la garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre une institution financière et le C.P.A.S.⁵² *A contrario*, les autres types de garanties, celles qui n'ont pas été envisagées par le législateur, ne sont soumises à aucun plafond (titres mobiliers, objets de valeur mis en gage, ...). C'est dans cette brèche que s'est engouffrée une société privée comme Korfina par exemple, qui propose un produit basé sur l'assurance-vie, prisé par les agences immobilières entre autres ; il n'est donc pas interdit aujourd'hui, dans ce cadre précis, d'exiger bien davantage que deux (ou trois) mois de loyer.

4. PEUT-ON REFUSER L'AFFILIATION AU FONDS SI LE LOGEMENT EST INSALUBRE ?

20. Une autre question se pose à propos du fonds : l'affiliation à celui-ci doit-elle dépendre de l'état du logement (attendu qu'un bien non conforme ne mériterait pas l'aide mutualiste) ? Il est vrai qu'on peut comprendre la répugnance des autorités en pareil cas, soucieuses de ne point entériner — en aidant l'intéressé à prendre à bail le bien litigieux — une situation marquée par l'illégalité.

21. Cette thèse, toutefois, appelle les contre-arguments suivants. D'abord, et très pragmatiquement, le temps que les gestionnaires du fonds procèdent à la visite préalable, le bien aura probablement été pris en location par un autre candidat, moins « regardant » ou capable de donner immédiatement de la main à la main ce que le bailleur lui réclame. Cruel effet pervers : censé offrir un marchepied pour intégrer le marché locatif, le fonds dégraderait plus encore les chances de ceux qui font appel à lui.

Ce serait, ensuite, instrumentaliser le fonds à notre estime que d'en lier l'entrée au respect des normes de salubrité. Celles-ci font l'objet déjà de contrôles propres, et efficaces. Le fonds ne doit servir d'autre objectif que de rabaisser le seuil pécuniaire de l'accès au logement. Lui greffer indirectement d'autres buts, c'est-à-dire imposer des conditions d'éligibilité supplémentaires, reviendrait à réintroduire des lignes de démarcation au sein des démunis eux-mêmes ; l'outil, et plus encore si on le veut universaliste, doit être englobant plutôt qu'excluant. Du reste, une telle exigence (la compatibilité avec les critères de salubrité) n'assortit nullement une mesure telle que l'allocation-loyer à Bruxelles⁵³. En revanche, elle a

cours en Flandre (pour l'allocation-loyer toujours)⁵⁴ ainsi que, en Wallonie, pour l'octroi à une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement d'une aide financière régionale venant en déduction du loyer à payer par le preneur⁵⁵.

5. LE FONDS CENTRALISÉ DE GARANTIES LOCATIVES, COMME VECTEUR DE L'ENREGISTREMENT DU BAIL

22. De manière un peu plus périphérique peut-être, diverses autres suggestions peuvent être formulées lorsque l'on s'avise, concernant le fonds de garanties locatives, de passer de l'idée générale (qui forge aisément consensus) à sa mise en œuvre pratique. En premier lieu (et sans que cet ordre soit aucunement représentatif de l'importance attachée aux différents sujets), les autorités gagneraient à exploiter l'imposante masse des données afférentes aux contrats de bail que cette précieuse unification va induire.

23. Deux utilisations, au moins, viennent à l'esprit. D'abord, sur le plan statistique, on trouvera là l'occasion providentielle d'affiner notre connaissance du niveau des loyers dans la Région concernée et, surtout, d'élucider les facteurs qui en déterminent la hauteur.

Ensuite, et plus fondamentalement, le futur fonds pourrait judicieusement servir de vecteur à l'enregistrement des contrats de bail. En effet, malgré l'imposition au bailleur d'une obligation explicite en ce sens⁵⁶, des manquements demeurent sur le terrain⁵⁷, au préjudice direct du locataire (dont le maintien dans les lieux n'est alors plus aussi bien assuré en cas de vente du bien loué⁵⁸). Si, naturellement, le fonds

n'est pas habilité à enregistrer *lui-même* les contrats (compétence réservée aux différents bureaux de l'enregistrement⁵⁹), on pourrait imaginer qu'il fasse opportunément office d'intermédiaire.

6. UNE GARANTIE DESTINÉE À COUVRIR LES ARRIÉRÉS DE LOYER ÉGALEMENT

24. Un autre point est à régler : l'ampleur de la garantie offerte par le fonds. La question n'a rien d'ingénu dans la mesure où un acteur comme le C.P.A.S. a pour habitude de ne rembourser que les dégâts locatifs. *A contrario*, les arriérés de loyer par exemple ne sont aucunement visés par la garantie du C.P.A.S. ; ce qui, au passage, déforce l'attrait (déjà faible) que le bailleur est enclin à trouver à une telle intervention... et explique son déficit d'effectivité⁶⁰.

moins dans le logement au moment de l'aliénation, les délais se calculent à partir de la passation de l'acte authentique de vente et non depuis le jour du compromis de vente, ce qui laisse au locataire davantage de temps pour se retourner, pourvu qu'on veuille bien le tenir au courant de la conclusion de l'affaire (voy. à cet égard les précisions apportées dans l'article en cause par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997, art. 11). Quand on connaît cependant la vitesse de rotation des preneurs dans les logements loués — pour 10% d'entre eux, la relation locative ne va pas au-delà de six mois (J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois*, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, 2007) —, on réalise que cette condition d'occupation n'a rien d'une sinécure. En tout état de cause, la « couverture d'appoint » offerte par le législateur est doublement « trouée ». D'abord, c'est à tout moment dans les trois mois de la vente du bien que l'acquéreur peut procéder à la résiliation en invoquant un mobile prévu dans le cadre de la résiliation des baux de neuf ans (occupation personnelle, travaux ou sans motif mais moyennant indemnité : art. 3, §2, 3 et 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil), alors même que cette faculté ne lui ouverte, dans le bail de neuf ans, qu'après trois ou six ans (à la fin donc de chaque triennat), sauf en ce qui concerne l'occupation personnelle — où la résiliation peut intervenir à n'importe quand (art. 3, §2, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil). Ensuite, le délai de préavis pour l'expulsion est diminué de moitié (de six à trois mois) par rapport au régime du bail de longue durée. Signalons encore, pour terminer sur le caractère « ajouré » de la couverture, que la loi reste imprécise sur le point de savoir si l'acquéreur, tout en respectant les conditions et motifs propres à la résiliation d'un bail de neuf ans, est fondé à mettre un terme à un contrat de *courte durée* (non enregistré mais habité depuis plus de six mois) ; il semble cependant, au vu de la doctrine majoritaire (notamment M. DAMBRE et B. HUBEAU, *Woninghuur*, Antwerpen, Kluwer — Story scientia, 2002, n°1218), que cette dernière faculté — non expressément prohibée par la législation — soit bien exclue. En tout état de cause, la sanction civile instaurée il y a une dizaine d'années permet au locataire dont le bail (de longue durée) n'est pas enregistré de quitter le bien loué sans devoir ni respecter le délai normal de préavis (trois mois) ni payer l'indemnité due au cas où le congé prendrait place dans le premier triennat (art. 3, §5, al. 3, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 73 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006). Impossible cependant de ne pas s'interroger sur l'opportunité même et la pertinence de ce type de sanction : y a-t-il du sens en effet à offrir au locataire la possibilité de désertir prestement les lieux loués — certes sans dédommagement à acquitter — alors que, tout à l'inverse, il n'a d'autre aspiration généralement que de pérenniser son séjour dans le bien (et que, surabondamment, la procédure de l'enregistrement vise tout entier à le maintenir dans le logement vendu) ? Poser la question, c'est déjà y répondre.

52 Art. 10, §1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

53 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, *M.B.*, 28 février 2014, err. 7 mai 2014.

54 Art. 1^{er}, 3^o, et 8 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 mai 2012 instituant une subvention aux candidats-locataires, *M.B.*, 25 mai 2012.

55 Art. 2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2013 déterminant les conditions d'intervention de la Région dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion du logement, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013. Cf. aussi l'art. 1^{er}, 1^o.

56 Art. 5bis de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 74 de la loi du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006. Voy. sur le thème E. RIQUIER, « Modifications des dispositions du Code civil en matière de bail par les dispositions fiscales de la loi-programme du 27 décembre 2006 — Une irruption malheureuse de la loi fiscale dans le droit des baux », *R.G.D.C.*, 2007, p. 278 et s., ainsi que N. BERNARD, « Le nouveau régime de l'enregistrement du bail d'habitation (ou, quand un objectif peut en cacher un autre) », *J.T.*, 2007, p. 235 et s.

57 Plus d'un tiers des baux en Région bruxelloise par exemple (37%) restent non enregistrés (*Enquête 2013* de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 69).

58 Lire en creux l'al. 1^{er} de l'art. 9 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil. Certes, l'al. 2 de cette disposition aménage bien une protection subsidiaire (préavis de trois mois) au bénéfice du preneur d'un bien non enregistré qui peut exiger d'une occupation de six mois au

59 Et compétence qui, pour le coup, n'a point glissé dans l'escarcelle des Régions à la faveur de la dé-fédéralisation du bail (art. 39, 7^o, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe).

60 Voy. *supra* n°5.

25. Cette manière de faire, disons-le, ne laisse pas d'interpeller. Il est de l'essence même de la garantie locative de couvrir *l'ensemble* des manquements contractuels imputés au locataire ; la sûreté procurée par là au bailleur s'attache indifféremment à chacune des dettes locatives⁶¹. A cette aune, refuser la garantie pour les impayés peut être vu comme un repoussoir pour les propriétaires.

Aussi, le futur fonds doit renouer avec l'orthodoxie juridique sur ce point, à notre estime. Pour autant, une quelconque mise en faillite du fonds ou une déresponsabilisation totale du locataire n'est pas à craindre dès lors que, on le répète, la caution est dite limitée ; le fonds ne suppléera jamais qu'à concurrence de deux mois de loyer. A cet égard, on n'oubliera pas de prévoir le privilège du bailleur⁶².

7. DÉSAMORCER LA LOI SUR LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION

26. Un autre écueil reste à éviter : la sélection trop stricte des individus à l'entrée (sur la base par exemple des autres emprunts en cours). On s'explique : un organisme comme le Fonds du logement bruxellois par exemple procède à un examen minutieux de la capacité contributive du candidat avant de délivrer, en cas d'évaluation positive (et en cas d'évaluation positive uniquement), un prêt pour la constitution de la garantie locative. Résultat : tous ceux qui sont fichés à la centrale des crédits sont éconduits⁶³. Au nom de la nécessaire prévention du surendettement, on fait le bien des gens contre leur gré en quelque sorte.

27. A nouveau, cette façon de procéder réintroduit de l'exclusion dans un système qui, tout à l'inverse, se veut inclusif (pour peu qu'on lui reconnaisse un caractère obligatoire). Comment en effet ceux qui se verront interdire l'entrée du fonds parviendront-ils alors à constituer leur garantie locative ? Quel accès au logement pour les candidats malheureux qui glissent entre les mailles du (dernier) filet qu'est le fonds ? Lui-même, le législateur de 2007 avait prévu explicitement, à propos de la garantie locative bancaire, que « nonobstant la loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit du 22 mars 1993, une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du loca-



© F. Dor SPW DG04

taire », précisant encore (si besoin était) : « la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation n'est *pas* d'application »⁶⁴.

8. INSTAURER LA PORTABILITÉ DE LA GARANTIE LOCATIVE

28. Il est une dernière vertu dont il faudrait, à notre estime, affubler le futur fonds centralisé : la portabilité des garanties locatives. Dans le système actuel, le locataire qui déménage n'a pas toujours le loisir de récupérer sa première garantie pour l'affecter au second loge-

ment. Ce, simplement parce que la libération des fonds immobilisés (qui requiert l'accord du bailleur) prend parfois du temps, en cas de litige particulièrement. Or, l'intéressé ne peut évidemment pas se permettre d'attendre ce déblocage pour trouver à se reloger ; sitôt le premier contrat expiré, il emménage dans un nouveau bien et, pour ce faire, n'a d'autre choix que de constituer une (nouvelle) garantie locative. Les difficultés d'accès au logement s'en trouvent encore exacerbées.

Dans ce cadre, une idée est indubitablement à creuser : la portabilité de la garantie. Une fois versée (en tout ou

⁶¹ Ainsi, la garantie locative constituée par les locataires sociaux sert majoritairement à rembourser des arriérés de loyer (64% des cas, contre 36% pour les dégâts).

⁶² Ce privilège, classiquement, portera sur cette somme pour toute créance résultant de l'inexécution totale ou partielle des obligations du preneur.

⁶³ 20 à 40% des dossiers, suivant les années, subissent ce sort.

⁶⁴ Art. 10, §1^{er}, al. 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, souligné par nous.

partie⁶⁵), celle-ci servira aux *autres* prises en location. Il ne faut constituer sa garantie qu'une fois : la première. Elle vous suit. Et si le nouveau loyer s'avère plus élevé que l'ancien (ce qui se vérifiera la plupart du temps sur le terrain⁶⁶), seul le complément sera dû.

En tous cas, la portabilité semble d'autant plus impérieuse que le rythme de rotation des preneurs est relativement élevé. En Région bruxelloise par exemple⁶⁷, un tiers des baux plafonne à un an ou moins ; au global, près de quatre conventions locatives sur cinq sont de courte durée (maximum trois ans)⁶⁸. Et l'on n'évoque même pas ici les résiliations anticipées de contrat. Par surcroît, la stabilité du ménage dans le bien loué décline en proportion directe de ses revenus⁶⁹ ; les plus pauvres, autrement dit, déménagent le plus souvent⁷⁰ et, subséquemment, constituent des garanties locatives à répétition.

Evidemment, la portabilité ne constitue jamais qu'une *faculté* offerte au preneur. Ce dernier pourra toujours préférer sortir du système et récupérer l'argent versé (rehaussé de ses intérêts), dans l'hypothèse par exemple où il fait acquisition d'un bien qu'il compte occuper.

29. Loin d'être utopique, cette idée de portabilité est appliquée depuis longtemps en Flandre à propos du droit d'enregistrement (sur les ventes d'habitations destinées à la résidence principale)⁷¹. Appelé également « sac à dos » (« rugzak »), parce qu'il vous accompagne tout au long de l'existence, ce mécanisme permet à l'acquéreur d'un bien de n'acquitter qu'une seule fois au cours de sa vie un droit d'enregistrement plein et entier, les achats ultérieurs ne donnant lieu qu'au paiement du surplus. En d'autres termes, les droits réglés lors du premier achat sont imputés aux acquisitions ultérieures, de sorte que l'accédant n'a plus qu'à payer la différence. Non content de dynamiser le marché de l'immobilier, cette mesure est de nature à favoriser la mobilité résidentielle et, par là, à épouser avantageusement les évolutions profession-

nelles et conjugales (qui imposent, à l'heure actuelle, une grande flexibilité géographique)⁷². Ces considérations ne valent pas moins pour le locataire.

L'idée est d'autant moins irréaliste que le secteur du logement social wallon fonctionne déjà sur ce modèle-là avec les garanties locatives. Ainsi, « en cas de mutation dans un autre logement géré par la même société, le montant de la garantie précédemment constituée, augmenté des intérêts, est à valoir sur le montant de la garantie à constituer »⁷³. L'expérience laisse toutefois apparaître certaines difficultés lorsque des dettes restent à solder (par le preneur) au moment de changer d'habitation sociale.

CONCLUSIONS

30. Le mécanisme de cautionnement mutuel tel que proposé pour le fonds centralisé de garanties locatives a le double avantage selon nous de rassurer le bailleur tout en abaissant le seuil d'accès pécuniaire au logement pour les locataires. En cela, il restaure incontestablement la confiance entre les deux parties au contrat de bail, ce qui devrait conduire à gonfler l'offre locative.

Il y a plus : parce que le mécanisme ne requiert qu'une « cotisation » limitée de la part du locataire, il n'est pas interdit de songer à relever la hauteur maximale de la garantie locative, qu'on pourrait porter à nouveau à trois mois de loyer par exemple. Certes, la Cour constitutionnelle a pleinement validé à l'époque la réduction de trois à deux mois de loyer⁷⁴. Certes encore, un pays comme la France s'accommode d'un plafond arrêté, là, à un mois de loyer seulement⁷⁵. Mais, à partir du moment où le contexte locatif s'apaise, des discus-

sions prospectives de ce type pourraient à nouveau se tenir... voire embrasser d'autres sujets qui tiennent les bailleurs à cœur, comme l'assurance contre les impayés de loyer (sur le modèle flamand⁷⁶).

31. Pour configurer le fonds centralisé des garanties locatives et lui imprimer sa marque, le législateur part d'une page entièrement blanche. La régionalisation du bail lui offre une opportunité unique : innover. En tous cas, chacune des suggestions émises plus haut est parfaitement transposable dans le décret ou l'ordonnance à venir, y compris — si telle est l'option retenue — l'obligatorité du recours au fonds. S'il ne s'agit pas non plus de faire table rase du passé ou de réformer pour réformer, la voie est libre en tous cas, juridiquement parlant, d'autant plus que l'article 23 de la Constitution promeut explicitement le droit à un logement décent.

Ceci étant, des raisons tenant à la fois à la sécurité juridique et à l'organisation matérielle du marché de la location commandent de ne faire courir l'éventuel nouveau régime qu'à l'égard des *nouveaux* baux. Du reste, c'est une solution identique que le législateur avait privilégiée il y a près de vingt-cinq ans à propos de cette même garantie locative, au moment d'édicter un régime locatif propre aux baux de résidence principale⁷⁷.

32. À la lueur des différents éléments évoqués plus haut, la résolution adoptée le 25 mars 2015 par le Parlement wallon va incontestablement dans le bon sens (le fonds se porte « garant », échelonnement du paiement, portabilité, capital de départ, ...). Au-delà cependant du fait qu'il est dépourvu de valeur normative, le texte se garde d'entrer dans le détail des mesures préconisées, renvoyant au Gouvernement pour l'opérationnalisation du dispositif⁷⁸. Puissent dès lors ces quelques suggestions alimenter sa réflexion. Entre autres, il faudra trancher les questions de l'universalité (ou non) du fonds, du statut juridique de ce dernier (coopérative, para-régional, acteur privé, ... ?) ou encore de son mode de financement (avec participation financière du preneur ?), autant d'interrogations sur lesquelles des divergences — fortes — subsistent.

65 Voy. *supra* n°12.

66 Cf. plus haut la note infrapaginale n°15.

67 Les chiffres manquent malheureusement pour la Région wallonne.

68 Enquête 2013 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 69.

69 « Plus les revenus du locataire sont élevés, plus le niveau de stabilité dans le logement est élevé » (*Ibidem*, p. 70).

70 De manière forcée généralement.

71 Art. 2.9.5.0.1 du Code flamand de la fiscalité. Voy. aussi, à l'origine, l'art. 5 du décret flamand du 1^{er} février 2002 portant modification du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, *M.B.*, 28 février 2002.

72 En sus, appliqué aux noyaux urbains (comme Bruxelles), un pareil dispositif aurait pour effet positif de retenir en ville les jeunes ménages qui, sitôt qu'ils ont des enfants et se stabilisent dans leur vie professionnelle, sont tentés par l'exurbanisation vers la périphérie (où les tarifs — pour une maison avec jardin par exemple — sont autrement abordables). Cette diminution du prix global d'achat peut se révéler déterminante pour tous ceux (et ils sont nombreux les « exilés urbains » ne partant qu'à contrecoeur) qui ne se seraient résolus à quitter leur quartier dans le centre que pour des raisons financières.

73 Art. 3, §2, al. 1^{er}, de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 25 février 1999.

74 C.C., 26 juin 2008, n°93/2008 : « La limitation de la garantie locative à deux mois de loyer, en cas de versement de cette garantie par le preneur sur un compte individualisé, est en outre dictée par le souci de limiter l'impact, sur le budget du ménage, d'un premier paiement du loyer en même temps que le versement de la garantie locative, de permettre le paiement du loyer en même temps que le versement de la garantie locative et de favoriser ainsi le droit à un logement décent, garanti par l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution [...] Compte tenu du but supplémentaire consistant à garantir le droit à un logement décent et du constat [...] qu'une garantie locative de deux mois peut suffire pour indemniser le bailleur des dégâts locatifs éventuels, la mesure n'a pas non plus d'effets disproportionnés pour les bailleurs dont les preneurs ont choisi de constituer la garantie locative par un versement sur un compte individualisé » (cons. B.8.3).

75 Art. 22, al. 1^{er}, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.*, 8 juillet 1989.

76 Arrêté du Gouvernement flamand du 4 octobre 2013 instaurant une intervention du « Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen » (Fonds pour la lutte contre les expulsions), 25 novembre 2013. Appelé aussi « *huurgarantiefonds* », ce fonds ne présente que peu de liens *a priori* avec la matière de la garantie locative, mais son libellé ne va pas sans entretenir une certaine confusion.

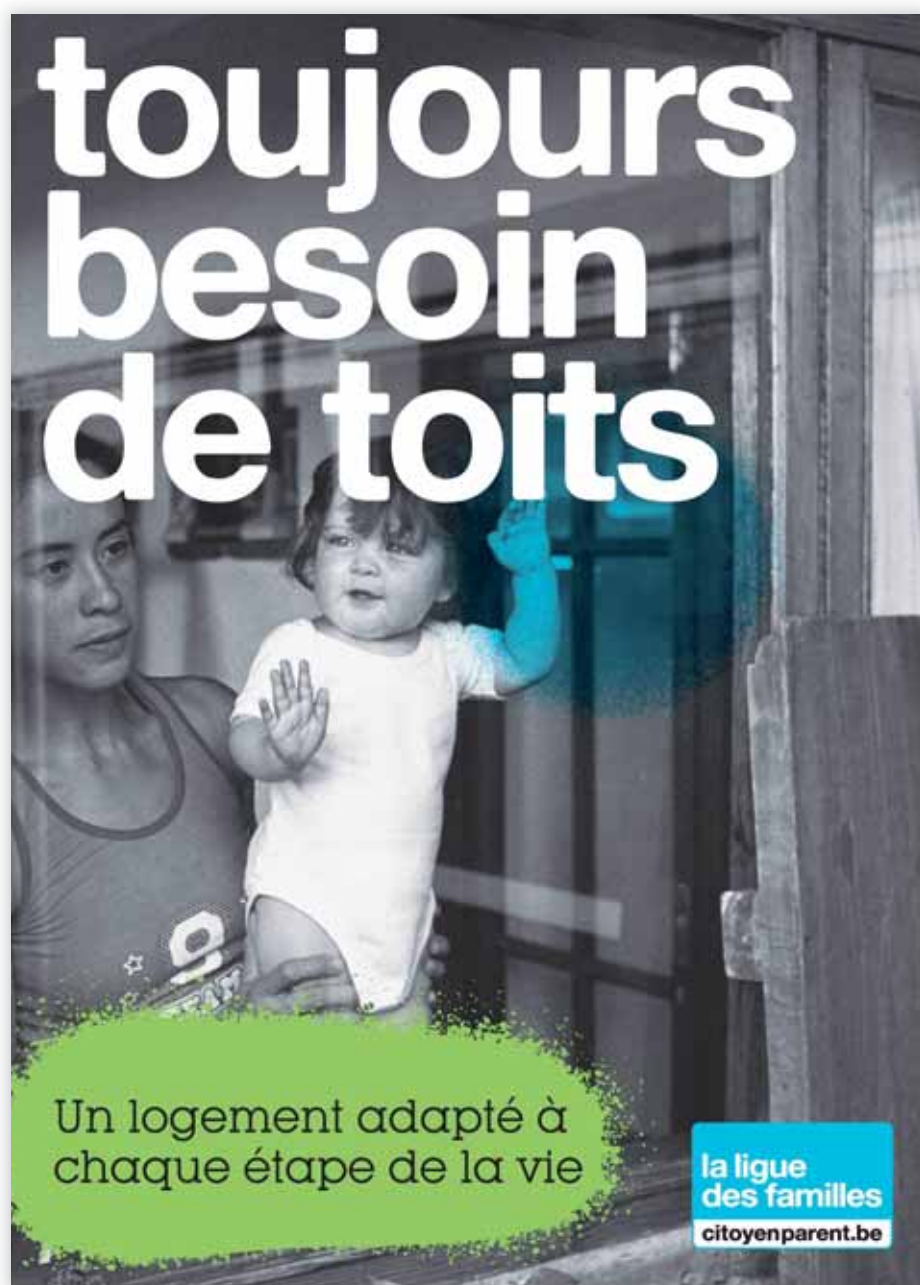
77 Art. 14, §1^{er}, de la loi du 20 février 1991 précitée (et non pas, attention !, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil introduite par ladite législation).

78 C'est un peu la loi du genre pour les résolutions parlementaires.

CONSACRER L'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUTES LES FAMILLES : PROPOSITIONS DE LA LIGUE DES FAMILLES POUR LA CRÉATION DE FONDS DES GARANTIES LOCATIVES

Le logement, une priorité de la Ligue des familles en 2015

par Cécile DARON *



Après avoir déposé une proposition concrète et chiffrée de la création de Fonds des garanties locatives régionaux en mars 2015, la **Ligue des familles** a tenu une Université de printemps sur le sujet. Nous avons sondé le terrain : le secteur associatif revendique un dispositif similaire ; l'administration, les CPAS et les experts émettent un avis favorable ; le Ministre Paul Furlan s'engage à concrétiser l'idée en Wallonie pour la fin de l'année 2016. Bref, les acteurs sont prêts. Bien que ce soit un projet ambitieux, créer un Fonds des garanties locatives n'a rien d'une utopie.

L'essentiel des pages qui suivent est issu de l'étude de la Ligue des familles qui s'inspire largement du modèle en application en Angleterre et au Pays de Galles qui fonctionne selon des modalités proches de ce que nous demandons. La garantie locative représente pour beaucoup de familles – surtout les plus fragiles – un frein à l'accès à un logement. Nous montrons que la création de ces Fonds est réaliste, générerait une valeur ajoutée importante pour la collectivité et permettrait l'accès au logement de façon plus effective.

RENCONTRER LES BESOINS DES FAMILLES

La Ligue des familles appelle à la mise en place d'une politique de logement structurelle, redistributive et sociale. La crise économique et financière a durement touché les familles. Elle les a appauvries et les appauvrit encore. Aujourd'hui, les parents vivent dans une insécurité sociale marquée par des choix politiques qui les fragilisent plutôt qu'ils ne les protègent. Par ailleurs, les carrières professionnelles sont heurtées et provoquent très souvent des déménagements. Le contexte actuel de crise du logement aggrave ces situations de fragilité : les loyers sont disproportionnés par rapport au budget des familles¹, plus de 38.000 personnes sont en attente d'un logement social dans chaque

* Service d'étude de la Ligue des Familles

¹ A Bruxelles, en 2013, « il fallait bénéficier de 2000 € par mois pour que la part du loyer dans le budget du ménage soit inférieure à 30 % et la part du loyer pour ceux qui n'ont que 1500 € de revenus disponibles par mois était de 60 % ». M-L De Keersmaecker, Observatoire des loyers, Enquête 2013, avril 2014, p11.

région² et le taux de risque de pauvreté³ des locataires belges avoisine les 33%⁴.

La proposition de la Ligue des familles se fonde sur l'observation des structures familiales. Les besoins des familles évoluent et subissent une mobilité à plusieurs niveaux : conjugale, professionnelle, géographique et résidentielle. En effet, ce qui caractérise la vie des parents d'aujourd'hui et qui transforme profondément les contours des familles, ce sont les changements : séparation (1 couple sur 2 se sépare en moyenne⁵), monoparentalité, recombinaison... ces configurations se multiplient. Les parcours de vie et les parcours d'habitat se complexifient. 13% la part des locataires bruxellois quittent leur logement en raison du « cycle de vie »⁶. Ces changements de caps et ces transitions représentent des situations de fragilité, de vulnérabilité et d'appauvrissement. C'est souvent dans ces moments que les familles passent à la location qui est presque devenue un passage obligé. Il s'agit d'une situation durable pour beaucoup de ménages. On ne parle plus d'« une famille, une maison, un travail pour la vie ». Les parcours de vie des parents sont fragilisés, ce qui appelle un besoin de sécurité, en tout premier lieu dans le logement.

L'ACCÈS AUX GARANTIES LOCATIVES : SOURCE DE PROBLÈMES

Bien que les publics fragilisés soient les plus rudement touchés par la crise, il serait une erreur de penser que les problèmes d'accès à la garantie locative ne concernent que les seules familles à bas revenus. Fournir ce montant est une difficulté pour de nombreux ménages. 2,7% des ménages belges ont un patrimoine net négatif⁷, soit plus de 124.549 ménages⁸. Ces ménages ont davantage de dettes que d'actifs. Cet endettement est décroissant des quintiles de revenus les plus bas aux plus hauts mais touche toutes les classes de revenu des ménages.

Le cas d'une famille monoparentale

Les familles à revenus modestes sont encore plus touchées par ces difficultés. Nous prenons le cas d'une famille monoparentale pour illustrer nos propos. De multiples études s'étendent sur le risque de pauvreté des parents seuls avec enfant(s) qui atteint 34% en Belgique en 2013⁹. Le seuil de pauvreté d'une personne seule avec un enfant s'établit à 1.396 euros (2013)¹⁰. Plus d'un parent seul sur trois vit avec ce montant ou moins en Belgique. Or une famille avec enfant(s) sur trois est une famille monoparentale à Bruxelles et en Wallonie (2013)¹¹.

Selon l'Observatoire des loyers de 2013¹², une famille monoparentale à bas revenus (inférieurs à 1.500 euros par mois) paye en moyenne 600 euros de loyer à Bruxelles sans les charges. Un parent seul avec enfant(s) doit donc verser 1.200 euros dès l'entrée dans les lieux, soit au moins 80% de son salaire. Mêmes constats en Wallonie. Pour une garantie d'environ 1.000 euros, au minimum 67% du salaire net de ce parent seul est avancé en garantie locative.

Quant au Revenu d'Intégration Sociale pour un chef de ménage, il équivaut à 83% du seuil de pauvreté d'un parent seul avec deux enfants en septembre 2013¹³.

D'autres entraves à l'accès au logement

Ces obstacles ne sont pourtant pas les seuls. Lors de l'installation dans le logement, il faut aussi prévoir le premier mois de loyer à verser et des frais de déménagement. Sans compter le double loyer à payer entre deux contrats de location et la nouvelle garantie locative à verser alors que celle du logement précédent n'a pas forcément été récupérée. Que doivent faire ces familles ? Même avec un niveau de revenu suffisant pour payer le loyer, elles sont parfois obligées de se rabattre sur des logements trop petits par rapport à la composition de ménage, voire insalubres. De plus, il faut pouvoir dégager le montant de la garantie locative rapidement avant qu'un autre locataire s'empare du logement sollicité. Qui plus est, certains propriétaires demandent encore et toujours la garantie locative en liquide ou d'un montant supérieur à deux mois de loyer. Ces pratiques illégales perdurent. Elles peuvent mener à la rétention du montant de la garantie locative en fin de bail durant plusieurs semaines ou purement et simplement à son non remboursement. Elles restreignent encore l'application des droits des familles en matière de logement.

Les faiblesses de la loi

Dernier élément et non des moindres, la loi du 25 avril 2007¹⁴ peine à rencontrer ses objectifs. Elle ne soutient donc pas les familles qui auraient besoin de faire valoir leurs droits. Cette réglementation prévoit la possibilité d'emprunter le montant de la garantie locative à une institution financière. La question : combien de ménages ont recours à ce processus ? Aucune donnée n'est à ce jour disponible. Combien de ménages savent qu'ils peuvent légalement en faire la demande même s'ils présentent des risques d'insolvabilité¹⁵ ? Là-dessus, la réponse est claire : peu, voire aucun. Et lorsqu'une personne connaît ses droits, elle doit encore savoir les faire valoir auprès d'un banquier qui lui-même ne connaît pas la législation ou peut demander des frais de dossier illégaux ou des preuves de revenu¹⁶. Certains avancent que la loi du 25 avril 2007 aurait été votée sans consultation des institutions bancaires ce qui aurait contribué à l'application plus que partielle de cette réglementation. D'autres encore expliquent que ces difficultés sont sans doute à rechercher dans le fait d'avoir confié au secteur bancaire commercial la mission d'accorder des prêts à taux zéro, une tâche qui s'accorde mal avec les activités classiques de ce type d'acteur dont la vocation première est la recherche du profit à travers l'octroi de prêts à intérêt.

Il existe également une grande incertitude pour les familles qui passent par les CPAS pour l'octroi d'une garantie locative. Certains CPAS fonctionnent via un principe de caution et d'autres octroient la garantie locative de main à main¹⁷. Sans compter les stigmatisations qui perdurent. Certains propriétaires refusent systématiquement les allocataires sociaux qui passent par un CPAS. La peur de l'insolvabilité du locataire alerte à partir du moment où elle équivaut à trois mois de loyer.

CRÉER UN FONDS DES GARANTIES LOCATIVES : C'EST POSSIBLE

Créer un Fonds des garanties locatives n'est pas une utopie. L'étude chiffrée de la Ligue des familles nous permet d'être optimiste quand à la pérennité du système. Le modèle se base sur le système mis en place en Angleterre et au Pays de Galles qui présente des résultats probants. Au niveau politique, les avancées sont patentes.

2 En Wallonie, voir Rapport d'activités 2012, Société Wallonne du Logement, 2013, p. 15 & p. 68.

A Bruxelles : Baromètre social 2013, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2013, p. 66.

3 Le taux de risque de pauvreté correspond au pourcentage de la population dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de risque de pauvreté. Par définition, ce seuil est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian de la Belgique. Il est calculé sur base de l'enquête EU-SILC.

4 Direction générale Statistique et Information économique, EU-SILC 2011 et Eurostat.

5 Indice conjoncturel de divorciabilité, 2013, SPF Economie, P.M.E, Classes moyennes et Energie.

6 M-L De Keersmaecker, Observatoire des loyers, Enquête 2013, avril 2014, p. 74.

7 Structure et répartition du patrimoine des ménages : une analyse menée sur la base de la HFCS, Septembre 2013, Banque Nationale de Belgique, Revue économique, p60-61.

8 Il y a 4.612.914 ménages privés en 2009. SPF Economie, P.M.E, Classes Moyennes et Energie. Direction Générale Statistique et Information économique.

9 Quality report Belgian, EU-SILC, 2013, p. 43.

10 Direction générale statistique et information économique. EU-SILC, 2013.

11 WAGENER, M., DEFEVER, C., MORTELMANS, D., Les familles monoparentales en Belgique : une approche par les trajectoires professionnelles, in Vranken J., Lahaye W., et al., Pauvreté en Belgique — annuaire fédéral 2014, ACCO : Leuven, 2014 p. 3.

12 M-L De Keersmaecker, Observatoire des loyers, Enquête 2013, avril 2014, p. 109.

13 Le RIS s'établit à 1089,82€/mois au premier septembre 2013 pour un chef de ménage.

14 Art. 103, Loi portant des dispositions diverses (IV), 25 avril 2007.

15 « Nonobstant la loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit du 22 mars 1993, une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire », Art. 103, Loi portant des dispositions diverses (IV), 25 avril 2007.

16 Voir l'enquête Groupe Garantie locative, 2011.

17 « Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement. La création d'un Fonds des garanties locatives ». Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles du 17 mars 2015, partie 2, mai 2015, p. 7.

Qu'entend-on par Fonds des garanties locatives ?

En premier lieu, un Fonds des garanties locatives devrait mutualiser l'ensemble des garanties locatives au bénéfice des usagers des parcs locatifs privés et publics de la Région. Il s'agirait d'une nouvelle structure, visible et identifiée pour les familles. Nous parlons d'un organisme universel, s'adressant à tous et dont la mission première et prioritaire sera de consacrer l'accès à un logement pour toutes les familles.

Concrètement, que le locataire ait ou pas le montant au moment de la conclusion du bail, il bénéficie d'une caution immédiate du Fonds des garanties locatives pour louer son logement. S'il n'a pas la somme directement, il rembourse la garantie locative à son rythme, via un prêt à taux zéro, en toute confidentialité. Un suivi social est automatiquement proposé. De son côté, le propriétaire reçoit un document type qui garantit le montant. Il est remboursé de la garantie locative même si le locataire n'a pas encore totalement remboursé la somme auprès du fonds commun.

En second lieu, la Ligue des familles plaide pour que les Fonds des garanties locatives régionaux développent une approche globale en vue d'atténuer les dysfonctionnements du marché locatif. Nous sommes convaincus qu'il faut trouver des solutions aux tensions entre locataires et propriétaires. Dans ce cadre, nous proposons de mettre en place des procédures de médiation comme c'est le cas en Angleterre et aux Pays de Galles (voir ci-dessous). La résolution de litiges serait plus automatique et adressée à tous mais resterait facultative. De plus, les familles bénéficieraient d'une facilité d'accès à l'information juridique.

Le modèle chiffré

Un Fonds des garanties locatives pourra-t-il fonctionner par lui-même ? Sera-t-il viable à terme ? Une dotation régionale sera-t-elle forcément nécessaire ? A moyen terme, une fois le processus de démarrage enclenché, la Ligue des familles est optimiste : le système pourrait être autonome et viable¹⁸. Dans le développement ci-dessous, nous imaginons un Fonds des garanties locatives qui a déjà atteint une certaine vitesse de croisière. Les frais de démarrage, le capital de départ, les frais de campagnes d'information ont déjà été insufflés. Les modèles bruxellois et wallons suivent la même logique. Intéressons-nous d'abord à la Wallonie, avant de présenter les résultats pour Bruxelles. Notre modèle tient compte à la fois des ménages locataires du marché privé et public.

Tout d'abord, il y a lieu d'estimer le nombre de locataires wallons. Pas moins de 31% des ménages wallons sont locataires¹⁹, soit un peu plus de 463.000²⁰.

Le loyer moyen wallon est de 510 euros en 2014 (charges comprises)²¹. Fournir le montant de la garantie locative dès l'entrée dans les lieux revient donc à déboursier un peu moins de 1.020 euros en une fois.

Un fonds de roulement a été injecté pour permettre le cautionnement des premiers baux touché par la mesure. Après quelques années et par hypothèse, 63% de ces baux sont déjà pleinement et complètement cautionnés et remboursés. Ce postulat provient de la part des baux enregistrés en région de Bruxelles-Capitale²². Nous reprenons cette donnée faute de statistiques sur l'enregistrement des baux en Wallonie. Ces contrats locatifs ont de fortes chances d'être assortis d'une garantie locative. Il s'agirait du minimum de baux cautionnés. A noter que la procédure d'enregistrement est obligatoire. La législation n'est pourtant pas respectée.

Cette part de locataires a bénéficié d'un prêt à taux zéro ou a versé directement le montant dans le fonds commun. Les 37% de locataires restant sont toujours en train de rembourser la somme, à leur rythme. Ils pourraient également bénéficier d'un subside directement pour l'accès au logement.

Dans ce cadre, nous montrons que le Fonds des garanties locatives bénéficie déjà d'une grande autonomie. Lorsque les 63% de locataires ont déjà mutualisé leur garantie locative, ce Fonds détient 297 millions d'euros.

Nous imaginons que le service place la totalité des montants déposés ou remboursés au taux de 1,3%. Il s'agit de la moyenne des taux des obligations belges à cinq ans entre 2012 et 2014, que nous prenons par hypothèse²³.

Ces placements nous mènent à 3,8 millions d'intérêts annuels.

Avec ce montant, il faut tout d'abord rembourser les intérêts individuels aux locataires et payer les frais de fonctionnement. Ces derniers ont été estimés sur base d'une pondération des coûts opérationnels d'une agence active en Angleterre et au Pays de Galles (The Dispute Service, TDS²⁴). La pondération équivaut simplement au rapport entre le nombre de garanties anglaises et wallonnes. Finalement, un résidu positif est obtenu, qui équivaut à 1,2 millions d'euros sur l'année. Les intérêts générés doivent servir à pérenniser le système et à assurer un fonds de roulement suffisant.

A Bruxelles, sur base d'un loyer médian de 650 euros²⁵, la garantie locative vaut 1.300 euros. Par un raisonnement

similaire, le Fonds des garanties bruxellois centraliserait plus de 259 millions d'euros si 63% des ménages locataires sont déjà passés par le processus²⁶. Le solde des intérêts nets des frais de fonctionnement et du remboursement aux locataires est de 1,9 millions d'euros disponibles annuellement.

Bien entendu, une gestion dynamique est nécessaire pour que le Fonds produise un rendement intéressant. Une partie du montant doit être placée à très court terme afin de rembourser les locataires qui quittent le système, puis cautionner les suivant. Il faut assurer que le fonds de roulement soit viable et donc estimé sur base de modèles financiers plus poussés et aboutis. Il faudra également tenir compte des arriérés et du taux de défaut de paiement. Enfin, étant donné la durée moyenne de location, les intérêts à rembourser aux locataires ne se feront pas sur base annuelle, mais à terme du contrat de location. Pour la Ligue des familles, les frais de fonctionnement de l'organisme doivent également couvrir la mise en application du suivi social ainsi que les frais liés aux procédures de résolution de litiges. Une partie du personnel serait affectée à ces missions. Notons également qu'un tel système nécessite une étude de marché, un accord de la Banque Nationale et de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA). Ces éléments ne devraient pas faire peur à un organisme s'il est soutenu par chaque région.

LE SYSTÈME ANGLAIS : EXEMPLE DE BONNES PRATIQUES

En Angleterre et au Pays de Galles, toutes les garanties locatives doivent obligatoirement être assurées depuis le 6 avril 2007²⁷. Si le propriétaire ne protège pas la garantie locative, le locataire ne peut pas être expulsé de son logement. De plus, des amendes peuvent être infligées au propriétaire qui ne remplit pas cette obligation. La pénalité peut aller jusqu'à trois fois le montant de la garantie locative. Le locataire perçoit le montant de l'amende. Le propriétaire protège la caution qu'il a reçue du locataire.

Sur le terrain, trois sociétés procèdent à un système de cautionnement. Dans ce système, le bailleur conserve lui-même l'argent de la garantie locative. En contre partie, il paye à l'agence un certain montant. Entre 18 et 30 euros sont payés en cotisation pour chaque bien locatif assuré par un propriétaire privé en 2015. Le locataire reçoit un courrier validant la protection de son argent dans cette agence. En fin de bail, le propriétaire rend tout ou partie de l'argent au locataire. En cas de désaccord, le locataire informe l'agence. L'organisme demande les preuves et le montant de la caution. Si le locataire est dans ses droits,

Enquête 2013, avril 2014, p. 14. En Wallonie, nous n'avons les données que sur le loyer moyen.

26 C'est-à-dire 199.775 ménages sur plus de 317.000 chefs de ménages locataires bruxellois en 2009. Direction générale statistique et Information économique.

27 The Housing Act 2004 (amendé), loi en application le 6 avril 2007.

18 Vers un Fonds régional des garanties locatives Bruxelles et Wallonie. Estimations chiffrées de la Ligue des familles, janvier 2015.

19 Données disponibles : Anfrin, M.N., Casside, S., Kryvobokov, M. & Pradella, S. (2013). « Chiffres clés du logement en Wallonie – 2012 », Centre d'Etudes en Habitat Durable, p. 48.

20 Sur 1.493.820 ménages wallons en 2009. SPF Economie, Classes moyennes, P.M.E, Direction Générale Statistiques et information économique.

21 Le loyer est calculé charges comprises, faute de données supplémentaires. Kryvobokov, M. & Pradella, S. (2014), « Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'Enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013 », Centre d'Etudes en Habitat Durable, Cahier d'Etudes et de Recherches / 2014-01, Charleroi, p. 10.

22 M-L De Keersmaecker, Observatoire des loyers, Enquête 2013, avril 2014, p. 69.

23 Banque Nationale de Belgique, Belgostat. <http://www.nbb.be/belgostat>.

24 TDS Annual Review 2014, The Dispute Service.

25 Nous prenons le loyer médian (sans les charges) pour tenir compte des disparités de la distribution. M-L De Keersmaecker, Observatoire des loyers,

l'agence le rembourse. Si le bailleur ne reverse pas le montant à l'agence, elle entreprend éventuellement une action en justice, pour récupérer le montant.

Une des trois agences a également mis en place un système de dépôt, dans lequel l'argent est consigné jusqu'à la fin du bail. En fin de contrat, si les deux parties parviennent d'emblée à un accord, la garantie locative est reversée à l'un ou à l'autre, en partie ou en totalité. En cas de désaccord, le montant reste bloqué jusqu'à ce que le conflit soit réglé par les Tribunaux ou la médiation. Il s'agit bien d'une procédure de centralisation des garanties locatives, comme proposé par la Ligue des familles.

Un autre point important qui a inspiré la Ligue des familles, est la mise en place d'une procédure de résolution des litiges par l'agence The Dispute Service (TDS). Pour en bénéficier, le locataire et le propriétaire-bailleur doivent donner leur consentement lors du différend. Une fois l'aval des deux parties acté, l'agence sert d'arbitre. En tant que tiers neutre, sa décision doit être suivie obligatoirement. Si les deux parties ne désirent pas passer par la procédure de résolution des conflits, les tribunaux restent une option.

Lors de l'année 2014, TDS a statué sur 0,87% du total des garanties enregistrées (9.482 litiges arbitrés sur 1 million de garanties locatives enregistrées)²⁸. Cette année-là, la majorité des litiges a mené à un remboursement pour partie au locataire et au propriétaire (62%). Pour près de 40% des problèmes, le montant est reversé totalement à l'une ou l'autre partie : 18% des garanties locatives aux propriétaires et 20% aux locataires. Ces chiffres montrent l'impartialité du système. Les principaux points de désaccords concernent le nettoyage et les dégâts locatifs pour un montant moyen de 1.230 euros.

Le marché des garanties locatives a été attribué par appel d'offres sur le marché public. Aucune dotation n'est donnée aux agences. Le gouvernement veille à ce que les objectifs donnés soient atteints par un contrôle régulier. Ils concernent l'efficacité globale de l'agence et ses performances. Par exemple, l'agence doit rembourser le montant de la garantie locative dans les 5 jours suivant l'accord des parties. Le conseil d'administration de TDS est composé de représentants des locataires, des propriétaires et de personnes indépendantes.

AU NIVEAU POLITIQUE

La proposition a des chances d'avancer en 2015. La Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 wallonne (DPR) décrit la volonté de créer un « fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas



²⁸ TDS, *Annual Review 2014*, p. 17. The dispute Service, Sur l'ensemble des agences anglaises de garanties locatives, ce taux est similaire en moyenne (0,80%).

encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative »²⁹.

Mais encore, durant l'Université de printemps du 17 mars 2015 de la Ligue des familles, le Ministre Paul Furlan, par le biais de son représentant, s'est engagé formellement à créer un Fonds des garanties locatives pour fin 2016³⁰. La Ligue des familles soutient l'ambition, mais veillera à ce que le système mis en place garantisse les principes essentiels posés dans le présent document.

D'autant plus que le parlement wallon a adopté le 25 mars 2015 une proposition de résolution déposée par les partis CDH, PS et Ecolo. Le Parlement demande au Gouvernement wallon « d'étudier les modalités de centralisation des garanties locatives versées par les locataires du marché privé » en octroyant la mission à un établissement de crédit par appel d'offre ou à une administration publique. Il est également proposé d'analyser la possibilité d'un subside afin de permettre à un Fonds des garanties locatives d'atteindre sa vitesse de croisière. Au préalable, le Parlement demande à ce que soit fixée « à deux mois de loyer pour tous les baux » la garantie locative³¹. Il s'agit pour les parlementaires d'un prérequis à la création de ce Fonds régional des garanties locatives.

À Bruxelles, les discussions sont plus incertaines. Selon la Déclaration de Politique Régionale 2014-2019, le gouvernement entend mettre en place un Fonds des garanties locatives qui sera « chargé de soulager les CPAS dans la prise en charge du financement des garanties locatives du public fragilisé accueilli par les CPAS »³². À l'Université de printemps du 17 mars 2015, la Ministre Céline Frémault a affirmé la nécessité de trouver une solution essentiellement pour les familles locataires à bas revenus. Pour la Ligue des familles, mettre en place un processus qui déchargerait les CPAS de cette mission n'est pas contradictoire avec la proposition de créer un service pleinement universel.

DES PRINCIPES CLÉS

L'universalité pour rencontrer les missions

Le principe d'universalité est réaliste. Un texte légal et régional peut être promulgué étant donné la régionalisation de la loi sur le bail habitation (2014). Selon la Ligue des familles,

la participation de tous les locataires et propriétaires serait obligatoire et ceci pour trois raisons.

D'abord, un Fonds des garanties locatives régional qui resterait confiné à un public cible déterminé (les personnes précaires) instaurerait une nouvelle discrimination sur le marché locatif entre les locataires à bas revenus et à haut revenus. Les uns passeraient par l'aide publique, les autres non. Ceci ne rassurerait en rien les propriétaires. Aucun avantage ne prévaut par rapport à la situation actuelle qui permet de passer par un CPAS pour sa garantie locative. Personne ne doit être exclu du processus.

Ensuite, la masse critique des sommes regroupées permettrait de générer des intérêts qui pourraient garantir la pérennité du système. Cet élément devrait permettre la mise en place d'une politique sociale sur base de la solidarité entre tous les locataires. Le système aurait plus de chance d'être autonome et viable.

Enfin, un système universel pourrait réduire les pratiques illégales par une meilleure information des locataires et propriétaires. En outre, les procédures de médiation seraient plus automatiques et accessibles à toutes les familles et pas seulement à celles à bas revenus.

En cas de déménagement : la portabilité

La portabilité de la garantie locative devra être assurée par les Fonds régionaux. Autrement dit, le déménagement du locataire ne doit pas lui imposer de déboursier une nouvelle fois la somme mais seulement la différence si le loyer est plus élevé. S'il devient propriétaire ou s'il loue avec un loyer moindre, le Fonds des garanties locatives le rembourse de ces montants. Ceci peut fournir une réponse à la rotation des personnes sur le marché locatif. Les ménages restent en moyenne 5 ans et 4 mois dans leur logement à Bruxelles³³ et 6 ans et 5 mois en Wallonie (parc privé)³⁴. Ce sont le plus souvent les familles précaires qui subissent les déménagements fréquents³⁵ et les loyers les plus élevés. Qui dit logement inadéquat ou de basse qualité dit également déménagement, loyers plus élevés et instabilité des familles les plus défavorisées. En cas de changement d'habitation, la garantie locative devrait suivre la personne vers le futur logement loué.

Une aide individuelle et confidentielle

L'aide doit être délivrée aux ménages en toute confidentialité pour ne pas ajouter une discrimination dans un dispositif visant à lutter contre les discriminations. Il serait donc impossible de détecter si la personne est encore en train

de rembourser le prêt ou non. À noter que le propriétaire peut toujours, comme c'est le cas dans le système actuel, sélectionner le locataire sur base de critères objectifs : si le niveau de revenu paraît effectivement insuffisant pour payer le loyer, il ne s'agit pas d'une discrimination. Par contre, elle a lieu si la nature du revenu est utilisée à cette fin.

En cas d'endettement important

Dans le cas où un prêt à taux zéro est impossible à contracter pour le locataire, la Ligue des familles plaide pour qu'une allocation non remboursable soit octroyée, c'est-à-dire un subside direct aux ménages pour l'accès au logement. Elle serait réaliste si des conditions strictes sont d'application, qui restent encore à déterminer. Il ne s'agit pas d'un nouvel instrument. Aujourd'hui un CPAS sur quatre octroie la somme de main à main pour garantir l'accès au logement³⁶.

Notons que dans le système actuel, une exception à l'insolvabilité pour les crédits à taux zéro a été prise en compte. Bien que la procédure soit très peu appliquée, les prêts bancaires doivent, en principe, suivre cette logique. Selon la loi du 25 avril 2007, toute institution bancaire face à une demande de prêt à taux zéro pour le montant de la garantie locative doit la fournir, peu importe sa situation d'endettement. Dans les faits, des frais de dossier voir des exclusions sur base du revenu sont constatées³⁷.

Sécurité renforcée des bailleurs

Les propriétaires y trouvent leur intérêt. D'abord, ils bénéficient de la certitude d'obtenir la garantie locative en fin de bail, selon l'accord entre les parties. Elle devra bien entendu être rapidement dégagee tant dans l'intérêt du propriétaire que du locataire. Ensuite, ils bénéficient d'une sécurité supplémentaire puisque la procédure du prêt à taux zéro impliquerait un suivi social du locataire. Enfin, une procédure de médiation gratuite et facultative pourra leur éviter des frais de justice s'ils considèrent que le litige peut raisonnablement être soumis à une médiation.

QUELLE STRUCTURE METTRE EN PLACE ?

Quel acteur pourrait gérer un tel Fonds ? Deux possibilités sont envisagées ici : soit un service public s'en charge directement, soit un appel d'offre est lancé sur le marché privé.

La première possibilité offre de nombreux avantages. Entre autres, la certitude qu'il s'agira d'un service axé sur la participation collective, solidaire et redistributive. Le fonctionnement sera obligatoirement non lucratif.

29 « Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 : Oser, innover, rassembler », p. 58.

30 « Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement. La création d'un Fonds des garanties locatives ». Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles du 17 mars 2015, partie 2, mai 2015, p. 15.

31 Proposition de résolution visant la centralisation régionale des garanties locatives, amendements 1 et 2.

32 « Accord de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 2014/2019 », 2014, p. 44.

33 M.-L. De Keersmaecker, Observatoire des loyers, Enquête 2013, avril 2014, p. 70.

34 Kryvobokov, M. & Pradella, S. (2014), « Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'Enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013 », Centre d'Études en Habitat Durable, *Cahier d'Études et de Recherches* / 2014-01, Charleroi, p. 72.

35 BERNARD, N., voir analyse ci-avant page 4.

36 « Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement. La création d'un Fonds régional des garanties locatives. Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles du 17 mars 2015, partie 2 », mai 2015, p. 7.

37 *Rapport 2008-2009 Lutte contre la pauvreté*, Partie 1, Une contribution au débat et à l'action politiques. p. 35-37.

Le deuxième choix possède des caractéristiques intéressantes. L'avantage d'un appel d'offre est le cadre concurrentiel que cela pourrait générer. Si plusieurs entreprises se montrent intéressées, elles seraient incitées à mettre en place des services aux familles innovants et adaptés. Ces entreprises seraient bien entendu soumises au contrôle régulier des autorités publiques sur les missions à rencontrer. Cette procédure a permis, en Angleterre et au Pays de Galles, la création des trois agences dont The Dispute Service décrit ci-dessus.

Si une nouvelle structure se crée, la Ligue des familles plaide pour qu'une coopérative à mission d'intérêt public se charge des garanties locatives. L'objet social de la coopérative envisagée inclut un descriptif de la politique sociale à mettre en œuvre (soutien aux ménages locataires les plus démunis dans les statuts), en fonction des moyens disponibles. Par exemple, le *Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale* et le *Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie* (FLRBC et FWL) sont des coopératives privées. Leur objectif est axé sur un soutien aux ménages à bas revenus, via notamment des crédits hypothécaires (familles nombreuses pour le FWL), ainsi qu'une aide locative. La construction et la rénovation de logement à destination des familles en état de précarité est une de leurs missions. Les Fonds du logement sont soumis à la réglementation régionale (Code du logement, etc.), tout comme le serait obligatoirement un Fonds des garanties locatives, selon le modèle proposé.

Dans tous les cas, à la gouvernance des Fonds des garanties locatives régionaux doivent figurer les représentants des locataires, des propriétaires et de la région en toute équité. Cela permettrait de rencontrer l'adhésion tant des locataires que des propriétaires. La parité assurerait également la neutralité des procédures de médiation. Il faut également être attentif à ce que les rendements générés par la centralisation restent aux mains de l'organisation dans le cadre stricte de ses missions. Il est nécessaire que le Gouvernement mette en place des règles et objectifs pour garantir la qualité des services fournis par chaque Fonds des garanties locatives.

DES QUESTIONS EN DÉBATS

La proposition de la Ligue des familles a suscité de nombreuses questions dont voici le compte rendu³⁸.

Marché privé et parc immobilier public

La centralisation des garanties locatives du marché public reste en débat. Autrement dit, les Fonds des garanties locatives pourraient ne s'adresser qu'au marché privé. A Bruxelles, aucune instance ne capte les garanties locatives

du marché public. C'est par contre le cas en Wallonie, où la Société Wallonne du Logement (SWL) effectue déjà le regroupement des dépôts de garanties locatives. Pour la Ligue des familles, il faudrait s'inspirer de son expertise. De plus, transférer ces montants dans le Fonds régional devrait permettre aux habitants de logements sociaux de passer également par les processus de médiation.

Les différends et les sinistres

Une autre remarque concerne les litiges de grande ampleur. Pour la Ligue des familles, il faut se faire à l'idée qu'un Fonds des garanties locatives ne règlera pas tous les problèmes du marché locatif. Les sinistres et le non-paiement récurrent de loyer existent et resteront la mission des juges de paix. Bien qu'il faille s'en préoccuper, la mise en place d'un Fonds des garanties locatives ne doit pas être freinée sous prétexte qu'il ne remplirait pas cette mission. Notons que l'étendue des problèmes sur le marché locatif n'est pas visible aujourd'hui étant donné le manque de données. Les informations regroupées par les juges de paix pourraient renseigner sur la proportion de ces litiges.

Tous les baux concernés

Même si la question reste en suspens, nous suggérons que la réglementation sur les garanties locatives concerne tous les baux, qu'ils soient ou non en cours. Si tel n'était pas le cas, il existe un risque que l'agence ne soit budgétairement pas viable. Il est également plus complexe d'expliquer un double cadre légal aux locataires et propriétaires : les baux touchés par la réglementation ou non. Alors qu'en Angleterre et au Pays de Galles la législation de départ (2007) ne s'adressait qu'aux nouveaux baux, elle a été changée récemment et concerne à présent les baux déjà conclus ou non³⁹.

LES ACTEURS CLÉS

D'autres acteurs importants s'occupent aujourd'hui des garanties locatives ; leur expertise devrait renforcer la mise en place des Fonds des garanties locatives régionaux.

Le premier, les institutions financières. Elles bénéficient aujourd'hui des dépôts de garantie locative. La part de ces dépôts dans le bilan total des banques belges est proportionnellement peu importante. Le montant total des dépôts en Belgique équivaut à 490,8 milliard d'euros en 2012⁴⁰. Les garanties locatives ne représentent qu'un millième de ces dépôts selon nos calculs. Toutefois, il s'agit d'une épargne stable et sans risque. Bien que l'accord du secteur bancaire

ne soit pas un frein à la mise en place d'une réglementation régionale, leurs avis et contribution devraient être entendus, notamment du point de vue de l'expertise dont elles font preuve en matière de prêts et de gestion bancaire.

Lors du colloque du 17 mars 2015, les intervenants ont rappelé que les CPAS bénéficient actuellement d'un certain subside pour leur mission d'octroi de garanties. Une des pistes évoquées est que le subside soit transféré vers un Fonds des garanties locatives régional ; à condition toutefois que les allocataires sociaux n'en soient pas exclus. A condition aussi que chaque Fonds régional fonctionne parfaitement. Dans le cas contraire, les CPAS devraient toujours assurer l'accès au logement pour ces personnes alors qu'ils ne bénéficieraient plus du subside.

Plusieurs associations et organismes fournissent déjà une aide précieuse aux familles en matière de garanties locatives et d'accès global au logement. Ils s'adressent principalement aux ménages à bas revenus. Citons certaines Agences Immobilières Sociales (AIS, notamment Charleroi-logement), Associations de Promotion du Logement (APL), le Fonds des garanties locatives du Brabant-Wallon de la Ligue des familles ou autres associations de terrain qui avancent le montant de la garantie locative à taux zéro par mensualités. Elles effectuent également des procédures de médiation pour le public auquel les aides sont adressées. La proposition de ne vient pas interférer avec ces organismes. Il ne s'agit pas de se substituer aux aides existantes. La seule différence est de les proposer à toutes les familles locataires à bas ou hauts revenus sans exception. Un réseau de ces associations pourrait travailler en partenariat avec le Fonds des garanties locatives régional qui est proposé ici. Cela permettra un relai des procédures sur tout le territoire pour toucher tous les publics. Ce serait d'ailleurs essentiel pour garantir une proximité géographique entre les citoyens et ces Fonds des garanties locatives régionaux.

CONCLUSION

Au cœur des préoccupations des parents se trouvent l'accès au logement. Notre proposition est imparfaite et doit être améliorée mais elle a permis de faire avancer le débat. Peu importe le chemin qui sera pris pour créer les Fonds des garanties locatives pour autant que les principes clés d'un soutien effectif des familles soient rencontrés. Il faut accompagner les familles locataires et soutenir les propriétaires-bailleurs. Les enjeux sont de taille : accessibilité, non-discrimination, relation de confiance avec le propriétaire-bailleur, médiation, etc. Bien que la création et la gestion d'un Fonds des garanties locatives régional demande une expertise importante, la création pérenne de ces Fonds est réaliste et représente une avancée pour tous, locataires et propriétaires.

38 « Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement. La création d'un Fonds régional des garanties locatives. Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles du 17 mars 2015, partie 2 », mai 2015, www.liguedesfamilles.be.

39 « Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement. La création d'un Fonds régional des garanties locatives. Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles du 17 mars 2015, partie 2 », mai 2015, p.6. Voir également TDS, Annual Review 2014, voir <http://www.tds.gb.com/annual-reports.html>.

40 Huyghebaert, N, « Etude consacrée à l'importance des dépôts pour l'économie belge et leur relation avec la crise financière », 28 janvier 2015, www.febelfin.be.



LES EXPULSIONS DOMICILIAIRES EN WALLONIE : PREMIER ÉTAT DES LIEUX



© F. Dor SPW DG04

Cet article est consacré à la présentation synthétique d'un rapport d'étude commandité par le Conseil supérieur du logement. Les auteurs de cette étude, rendue publique le 28 janvier 2015, sont Anne Deprez et Vincent Gérard avec la collaboration de Mathieu Mosty, tous de l'IWEPS.

Le rapport complet est consultable à l'adresse suivante : <http://www.iweps.be/les-expulsions-domiciliaires-en-wallonie-premier-etat-des-lieux>

La présente synthèse — qui se concentre sur le volet quantitatif de l'étude même si le volet qualitatif est passionnant — a été écrite par Philippe Defeyt, économiste et président du Conseil supérieur du logement. Il en porte seul la responsabilité.

L'essentiel des passages de cette synthèse étant un quasi copier-coller du rapport on s'est dispensé de mentionner exactement tous les extraits et leurs références précises, ce qui aurait alourdi inutilement la lecture. Les sources sont précisées dans le rapport complet.

INTRODUCTION

Le terme « expulsion domiciliaire » évoque à beaucoup l'image d'une famille désespérée à côté de ses meubles sur le trottoir, entourée de l'huissier et d'agents de police. Cela arrive, certes, mais cette situation est en fait très rare.

Mais rare, c'est combien ? Et si c'est rare, pourquoi les travailleurs sociaux de terrain et les associations actives

dans la lutte contre la pauvreté parlent-elles si souvent des problèmes liés à l'expulsion ?

Jusqu'il y a peu, impossible, en Wallonie, de répondre à ces questions et à beaucoup d'autres qui concernent le phénomène des expulsions domiciliaires. Pourtant, être expulsé d'un logement met à mal un droit fondamental des citoyens : le droit à un logement décent.

Fort de ce constat, le Conseil supérieur du logement a initié une démarche auprès de Monsieur Jean-Marc Nollet, en sa qualité, à l'époque, de Ministre du logement, pour qu'une étude soit réalisée en Wallonie.

Au vu des difficultés de toutes natures rencontrées par les auteurs de l'étude, ils se sont limités à certains types d'expulsions (voir Tableau 1 ci-après) pour réaliser le volet quantitatif de cette étude.

1. DÉLIMITATION DE LA RECHERCHE

Les « expulsions domiciliaires » sont un terme générique pouvant recouvrir plusieurs types d'expulsions : expulsions administratives, expulsions judiciaires, expulsions illégales et saisies immobilières. À l'exception des expulsions illégales, ces trois types d'expulsions s'inscrivent dans des cadres réglementaires bien balisés. Quelques questions permettent de les différencier facilement, comme l'illustrent les éléments du tableau 1.

Tableau 1 : Aperçu synthétique des types d'expulsion d'un logement

Types d'expulsion	Types d'expulsion d'un logement			
	Expulsion administrative	Expulsion judiciaire	Expulsion illégale	Saisie immobilière
Quelle autorité décide ?	Bourgmestre ou Gouvernement wallon	Juge de paix ou Tribunal de première instance	Bailleur ou propriétaire	Juge des saisies
Qui applique la décision ?	Commune	Huissier de justice	Inconnu	Huissier de justice et notaire
Quel public est visé ?	Propriétaires, locataires, occupants	Locataires, occupants	Locataires, occupants	Propriétaires, occupants
Le CPAS doit-il être informé ?	Non	Oui (le plus souvent)	Non	Non
Une offre de relogement doit-elle être proposée ?	Oui	Non	Non	Non
Quelle est la base légale de la procédure ?	Code wallon du logement et de l'habitat durable	Code judiciaire	Aucune	Code judiciaire

Le lecteur intéressé trouvera aux pp. 7-11 du rapport complet une présentation détaillée de ces différentes procédures.

Un premier constat, essentiel : lorsqu'on évoque le terme expulsion, on se focalise généralement sur la mise à exécution de l'expulsion. Or, de nombreuses étapes précèdent cette mise à exécution. Ces étapes préalables s'inscrivent dans des cadres réglementaires bien balisés, qui sont fortement différents.

2. MÉTHODOLOGIE : UNE DÉMARCHE EXPLORATOIRE ET SEMI-INDUCTIVE

La rareté des publications spécifiques aux expulsions domiciliaires en Wallonie et la quasi-absence de données connues au départ de la recherche ont contraint les chercheurs à adopter une approche exploratoire et partiellement inductive. L'objectif n'était donc pas de tester un modèle théorique préétabli mais bien de recenser les sources pertinentes, de récolter des données éparpillées entre différents organismes, de mesurer le phénomène au niveau wallon, et de saisir les catégories relatives aux expulsions domiciliaires effectivement mobilisées par différents groupes d'acteurs professionnels locaux.

3. LES EXPULSIONS ADMINISTRATIVES

Sur base d'une enquête adressée à toutes les communes wallonnes (170 y ont répondu), il est possible d'extrapoler les résultats à toutes les communes.

On peut estimer qu'en 2012, les 262 communes ont prononcé 1.119 arrêtés, dont 716 arrêtés d'inhabitabilité, 302 arrêtés de surpeuplement, 101 arrêtés d'inhabitabilité et de surpeuplement. Les 262 communes auraient procédé à 73 expulsions de logement et proposé 388 offres de relogement.

Tableau 2 : Les procédures administratives au niveau local

Extrapolation suivant la répartition socio-économique des communes	
Variables	Nombre total
Arrêtés d'inhabitabilité	716
Arrêtés de surpeuplement	302
Arrêtés d'inhabitabilité et de surpeuplement	101
Offres de relogement	388
Expulsions administratives	73

4. LES EXPULSIONS JUDICIAIRES : PRÉSENTATION ET ANALYSE DE DONNÉES QUANTITATIVES

4.1. Les Agences Immobilières Sociales

Les données récoltées auprès des 28 Agences Immobilières Sociales (AIS) renseignent sur certaines étapes de la procédure d'expulsion judiciaire (requêtes et citations introduites, jugement rendu, jugements exécutés). Le tableau suivant présente une extrapolation des réponses reçues à l'ensemble des AIS.

Les AIS obtiennent généralement des jugements les autorisant à expulser les locataires mais elles n'en exécutent qu'une minorité.

4.2. Les Sociétés de Logement de Service Public (SLSP)

Le tableau suivant indique les résultats extrapolés à l'ensemble des SLSP sur base des réponses reçues au questionnaire adressé aux 64 SLSP.

Tableau 3 : Les différentes étapes de la procédure d'expulsion judiciaire dans les AIS en 2012 (données extrapolées)

Nombre de ménages locataires (11/2013)	3.544
Nombre de requêtes et citations introduites 2012	153
En pourcentage du nombre de ménages locataires	4,30%
Nombre de jugements d'expulsions rendus 2012	133
En pourcentage du nombre de ménages locataires	3,80%
Nombre de jugements d'expulsions exécutés	47
En pourcentage du nombre de ménages locataires	1,30%

Tableau 4 : Les différentes étapes de la procédure d'expulsion judiciaire dans les SLSP en 2012 (données extrapolées)

Nombre de logements loués	96.869
Nombre de requêtes et citations introduites	255
En pourcentage du nombre de logements loués	2,60%
Nombre de jugements d'expulsions rendus	1.892
En pourcentage du nombre de logements loués	2,00%
Nombre de jugements d'expulsions signifiés	1.086
En pourcentage du nombre de logements loués	1,10%
Nombre de jugements d'expulsions exécutés	340
En pourcentage du nombre de logements loués	0,40%

En général, les SLSP, comme les AIS, obtiennent des jugements les autorisant à expulser des locataires mais elles ne les exécutent pas. En moyenne (2010 à 2012), 85 % des demandes introduites n'aboutissent pas à l'exécution d'expulsions.

4.3. AIS et SLSP : l'effet entonnoir

Cinq hypothèses sont avancées pour interpréter la faible proportion de jugements d'expulsion mis à exécution par les AIS et les SLSP :

1. Faire exécuter un jugement d'expulsion représente un coût qui est généralement supporté par le bailleur. On minimise ce coût en ne mettant pas à exécution les jugements d'expulsion.
2. Certains locataires visés par un jugement d'expulsion quittent le bien avant la mise à exécution du jugement.
3. Le jugement d'expulsion est utilisé par des bailleurs comme un moyen de pression à l'égard du locataire pour obtenir le paiement des sommes dues ou/et leur départ du bien avant la mise à exécution du jugement.

4. L'intervention financière des CPAS supporterait une partie ou la totalité de sommes dues par des locataires.
5. L'accompagnement social mis en place par les bailleurs permettrait de récupérer une partie ou la totalité des sommes dues par des locataires.

Les deux dernières hypothèses présupposent qu'une part des locataires est en défaut de paiement vis-à-vis des bailleurs. Ces hypothèses sont confortées par les observations dont on dispose.

L'« effet entonnoir » de la procédure est manifeste tant dans les SLSP que dans les AIS : plus on avance dans la procédure et plus le nombre de ménages concernés diminue.

4.4. Les expulsions judiciaires

• Evolution du nombre de jugements rendus en matière de bail à loyer

Durant la période de 2005 à 2013, la tendance est à l'augmentation du nombre de jugements rendus.

Une seule diminution du nombre de jugements rendus, – 9%, intervient entre 2012 et 2013. Cette diminution est probablement l'indice d'un changement de pratiques de bailleurs qui veulent trouver un règlement aux litiges locatifs sans recourir à la justice de paix qui implique toujours un coût, en temps et en argent.

• Analyse des jugements

Malgré la richesse des données transmises par le SPF Justice, il manquait des informations concernant l'objet principal de

la recherche, à savoir les expulsions. La seule façon d'obtenir ces informations était de lire les jugements un par un et d'encoder les informations recherchées. C'est la démarche adoptée par l'IWEPS pour 1.402 jugements rendus en 2012 et pour 1.297 jugements rendus en 2013. Chaque fois que le jugement le mentionnait, ont été encodés les montants

- des arriérés de loyer ;
- des indemnités de relocation ;
- des indemnités de résolution ;
- des dégâts locatifs ;
- des arriérés de charge ;
- des arriérés de loyer et de charge ;
- de sommes non précisées à payer.

Ont été également encodées la condamnation à payer des indemnités d'occupation et l'autorisation d'expulser le locataire ou l'occupant.

Bien que l'autorisation d'expulsion soit la condamnation la plus fréquente (33% en 2012 et 27% en 2013), il convient de nuancer ce constat. Pour différentes raisons, les condamnations autorisant l'expulsion ne sont pas toutes mises à exécution.

Premièrement, les juges de paix autorisent les expulsions mais ils ne les ordonnent pas. Ce sont les bailleurs qui peuvent faire exécuter ou non un jugement d'expulsion, moyennant l'intervention d'un huissier de justice, dans un certain délai. Autrement dit, l'autorisation d'expulsion ne

signifie pas une mise à exécution « automatique ». De plus, cette autorisation est parfois conçue comme un moyen de pression permettant au bailleur d'obtenir le paiement des sommes dues par le locataire ou/et leur départ volontaire des lieux, sans l'intervention d'un huissier.

Deuxièmement, l'autorisation d'expulsion peut contenir une double clause résolutoire, lorsqu'un plan d'apurement est convenu entre les parties à l'audience. Si le preneur respecte le plan d'apurement, l'autorisation d'expulsion ne peut être mise à exécution. Par contre, s'il ne respecte pas une échéance ou un montant du plan d'apurement, la somme restant due deviendra immédiatement et de plein droit exigible.

Troisièmement, des personnes condamnées à être expulsées disposent généralement d'un délai d'un mois pour quitter les lieux avant la mise à exécution du jugement. Il arrive qu'elles habitent déjà dans un autre lieu que celui visé par le jugement.

Enfin, des locataires condamnés à être expulsés peuvent contester le jugement rendu. Les oppositions et les appels sont toutefois rarissimes, de l'avis des juges de paix interrogés.

Le tableau ci-dessous compare les montants médians de sept types de condamnations.

Tableau 6 : Montants médians en des types de condamnation à payer en 2012 et 2013 – estimations

Type de condamnation à payer	2012	2013
Arriéré(s) de loyer et de charge	2.900	2.338
Arriéré(s) de loyer	1.650	1.848
Indemnité de résolution	1.326	1.500
Dégâts locatifs	1.260	1.490
Somme indéterminée	1.188	705
Indemnité de relocation	1.140	1.260
Arriéré(s)	499	836

5. UNE GRILLE DE LECTURE POUR ANALYSER LES IMPAYÉS DE LOYERS OU DE CHARGES

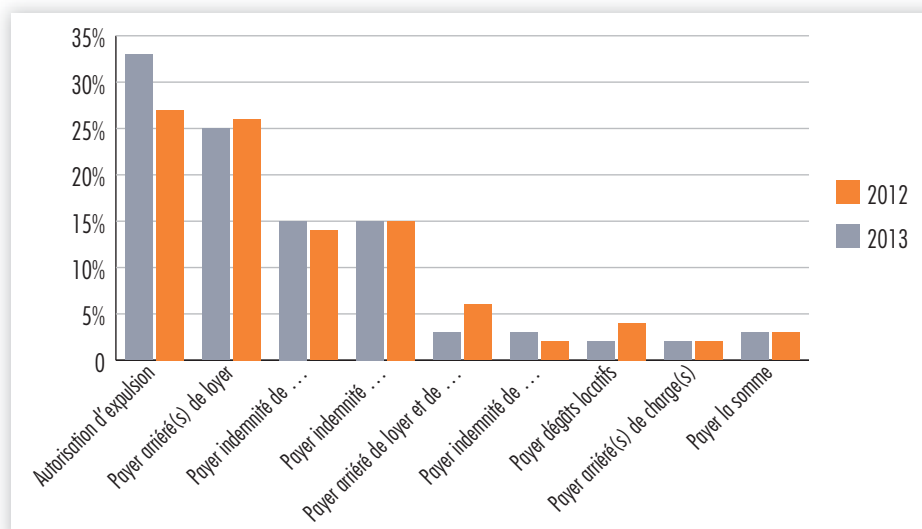
Six catégories explicatives sont en général avancées pour expliquer les retards dans le paiement du loyer :

1. **La responsabilité individuelle** interprète les cessations de paiement comme relevant uniquement, ou principalement, de la responsabilité des locataires, pour des raisons qui seraient dépendantes de leur (mauvaise) volonté.
2. **L'accident individuel** interprète les cessations de paiement comme relevant d'événements inattendus,

Tableau 5 : Nombre de jugements rendus en matière de bail à loyer dans 63 cantons judiciaires, de 2005 à 2013

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
5.529	6.973	7.539	9.609	12.215	13.599	13.851	14.234	13.014

Fréquences des condamnations en matière de bail à loyer (en 2012 et en 2013)



imprévisibles ou indépendants du choix des personnes. C'est par exemple le cas de locataires ayant perdu leur emploi suite à une restructuration ou à un accident de travail, ou ceux qui se trouvent confrontés à un handicap suite à un accident de la route.

3. **La responsabilité institutionnelle** cherche l'explication des impayés dans les modes d'organisation spécifiques à certaines institutions, à certaines communautés. Elle est illustrée notamment par des conditions qui entravent ou empêchent des locataires à accéder à certains types de logement, à prétendre à une allocation spécifique, à recourir à certains services.
4. **L'accident institutionnel** cherche également l'explication au niveau des organisations ou communautés mais pour des raisons externes à leurs modes d'organisation ou de fonctionnement. Cela peut être, par exemple, les stéréotypes véhiculés sur certaines communautés de locataires, leur stigmatisation, le manque d'attention politique envers des minorités.
5. **L'accident sociétal** met l'accent sur les changements et les conjonctures qui, par définition, sont toujours de nature temporaire. C'est le cas d'une crise écono-

mique. Ce type d'explication suggère que les impayés de loyer(s) ou de charge(s) diminuent lorsque les années maigres cèdent la place aux années d'abondance.

6. **La responsabilité sociétale** met l'accent sur la société qui produit, reproduit et maintient des catégories de population dans la pauvreté.

Les facteurs explicatifs essentiels seraient à rechercher au niveau sociétal.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le volet quantitatif de l'étude de l'IWEPS a indubitablement permis d'améliorer la connaissance de l'ampleur des phénomènes d'expulsion administrative et judiciaire ainsi que de quelques grandes tendances qui les caractérisent. Du côté des expulsions administratives, relevons la très inégale répartition de ces expulsions sur le territoire wallon, quelques communes concentrant la majorité des expulsions. En ce qui concerne les expulsions judiciaires, le volet quantitatif a permis non seulement de mesurer l'ampleur du phénomène mais a aussi mis en évidence une évolution à la

hausse au cours des huit dernières années (hormis la baisse enregistrée en 2013). Parmi les expulsions judiciaires, la répartition entre les demandes issues de bailleurs publics et celles issues de bailleurs privés a pu être précisée (+/- 80 % de jugements à la demande de bailleurs privés). Un effet « entonnoir » de la procédure judiciaire a aussi été mis en évidence : entre le démarrage de la procédure judiciaire et l'exécution d'une expulsion via huissier, le nombre de cas concernés diminue fortement.

De nombreuses questions demeurent néanmoins en suspens. Parmi celles-ci, soulignons celle du profil et du parcours des ménages expulsés ou menacés d'expulsion. Les ménages expulsés parviennent-ils à se stabiliser dans un logement, au bout de combien de temps et dans quelles conditions ? La mobilité résidentielle des ménages précaires nécessite encore beaucoup d'éclaircissements.

L'accompagnement des ménages a été peu abordé dans cette étude. Le peu que l'on en sait indique toute son importance à la fois dans la prévention et, une fois les procédures lancées, dans l'évitement d'une expulsion effective.



Manifestation contre les expulsions à Paris (2011)

ENTRETIEN AVEC LAURENCE DI NUNZIO*

■ À PROPOS DES RÉFÉRENTS SOCIAUX :

« Le temps où le fait de donner les clés à un locataire suffisait pour qu'une SLSP considère sa mission terminée est révolu »

À la suite de l'étude de l'IWEPS sur les expulsions domiciliaires, nous avons voulu prolonger la réflexion sous l'angle du logement public. L'étude relève que « *L'accompagnement social mis en place par les bailleurs (publics) permettrait de récupérer une partie ou la totalité des sommes dues par des locataires* ». La question de l'accompagnement social étant en dehors du champ d'observation de l'étude, les *Echos du Logement* ont souhaité en savoir plus sur les mécanismes mis en place dans les sociétés de logement pour lutter contre les impayés de loyer, et plus particulièrement sur le rôle des référents sociaux.

Dans le cadre de cet entretien, Laurence Di Nunzio, coordinatrice des référents sociaux, nous explique notamment que l'approche mise en place se veut globale et transversale. Ainsi par exemple, les arriérés locatifs ne sont pas appréhendés exclusivement sous l'angle d'une procédure de récupération mais bien en lien avec d'autres secteurs d'interventions d'ordre préventif avec un accompagnement social qui peut se décliner de différentes manières.

De façon plus générale, il nous a paru intéressant de faire le point sur l'évolution des pratiques d'accompagnement social dans le domaine du logement public qui a conduit voici maintenant 3 ans à la mise en place des référents sociaux.

Comment l'accompagnement social est-il apparu dans le domaine de la politique du logement public ? Comment en est-on arrivé à la création des référents sociaux ?

L'accompagnement social « par et dans » dans le logement est issu de pratiques associatives et est devenu une réalité dans le domaine du logement public dans le courant des années 80, à une époque où la crise économique commençait à faire sentir ses effets et que le profil des locataires évoluait avec de plus en plus de personnes disposant de revenus de remplacement. Au sein des sociétés de logement de service public (SLSP) aujourd'hui, cela concerne près de 80% des locataires.

De nouveaux besoins se sont créés. Certaines sociétés de logement de service public avaient déjà investi dans l'engagement de travailleurs sociaux voici de nombreuses années. Leur mission à l'époque n'était ni organisée dans les textes réglementaires, ni subsidiée. Leur engagement dépendait de la volonté des gestionnaires. 20 % des SLSP ont alors franchi le pas en mettant en œuvre une démarche d'accompagnement social lié au logement et ce, dès les années 80-90.

La problématique principale rencontrée à l'époque est celle des impayés de loyer, derrière laquelle se cachent pas mal d'autres difficultés qui doivent être réglées à la source. Les travailleurs sociaux ne vont donc pas se focaliser uniquement sur les impayés, mais ils vont également travailler sur les causes dans le cadre d'un accompagnement social individuel. L'entretien des logements et de leur environnement proche, le paiement des loyers et le respect des relations de voisinage sont des questions récurrentes au centre de l'action des travailleurs sociaux et on verra que cela se retrouvera parmi les missions des référents sociaux en lien avec la notion de « pédagogie de l'habiter ».

En 1993, arrivent les premières régies de quartier qui sont à l'époque des services à part entière des SLSP, avec une double mission : la réinsertion socioprofessionnelle et la redynamisation des quartiers. L'approche est différente — puisque les travailleurs sociaux développent leur mission dans le cadre d'un accompagnement multidimensionnel et collectif — mais elle peut également avoir un effet positif sur la problématique des arriérés de loyer.

On peut donc dire que deux constats vont conduire à l'institutionnalisation progressive de l'accompagnement au sein des SLSP : d'une part, on se rend compte que les difficultés se cumulent entre elles. Il faut donc y apporter une réponse globale et transversale. De là, naît le sentiment qu'il est important de nouer des partenariats avec les différents opérateurs sociaux qui travaillent au niveau local. La mise en place du « référent social » permet donc de consolider et de financer cet accompagnement qui s'est construit dans les sociétés « pionnières ». Cela va permettre de développer cet accompagnement au sein des SLSP partout sur le territoire wallon.



Concertation des locataires pour la construction d'un abri pour les jeunes à Ath (Habitat du Pays Vert)

* Coordinatrice du dispositif en lien avec les référents sociaux au sein de la Direction de la Gestion locative et de l'Action sociale à la Société wallonne du Logement (SWL)

La proportion des locataires avec des revenus de remplacement n'a jamais cessé d'augmenter au cours de ces dernières années dites-vous. Où en est-on actuellement au niveau de la répartition des locataires ?

Comme je vous le disais, près de 80% des 102.000 ménages locataires disposent de revenus de remplacement. Ils se répartissent comme suit :

Pensionnés ou pré-pensionnés	30,33%
Chômeurs	23,66%
Bénéficiaires du revenu d'insertion	6,44%
Handicapés	4,12%
AMI (Assurance Maladie Invalidité)	13,91%
Total	78,46%

L'augmentation de la proportion de pensionnés influence la vision de l'accompagnement social ces dernières années. Elle a conduit par exemple à la création des premières résidences-services sociales¹. Elle est également en lien avec la question des logements sous-occupés. Il est essentiel d'offrir un accompagnement spécifique à des ménages qui sont transférés d'un logement qu'ils occupent parfois depuis plusieurs décennies vers un logement proportionné à leur taille.

Pourriez-vous en dire un peu plus sur la façon dont les référents sociaux se sont progressivement installés dans le paysage du logement wallon, notamment d'un point de vue réglementaire ?

Pour structurer et étoffer les dispositifs d'accompagnement existants, un premier appel à projets « Le référent social au cœur de l'accompagnement social » a été lancé en 2011.

Cet appel avait pour objectifs :

- d'expérimenter les bonnes pratiques de terrain en matière d'accompagnement social ;
- d'intégrer progressivement la fonction de référent social au sein des sociétés de logement ;
- le développement de partenariats locaux, l'échange d'expériences et la mise en réseau des référents.

Dans la foulée de ce premier appel à projets, le Gouvernement wallon a adopté en décembre 2011, deux arrêtés de subvention : le premier octroyant un financement aux 43 SLSP retenues dans le cadre de l'appel à projets ; et le

second allouant à la SWL une subvention destinée à assurer le suivi des projets liés aux référents sociaux.

Le suivi des projets retenus ainsi que la formation et la coordination de la mise en réseau des référents sociaux dans les SLSP a été et est, depuis lors, assurée par la SWL. La question de la mise en réseau des référents est essentielle. En interne, elle passe notamment par la constitution de plateformes au niveau provincial avec l'aide de « sociétés relais » pour favoriser le partage d'expériences, par exemple entre les travailleurs sociaux qui pratiquent l'accompagnement depuis plusieurs années et les nouveaux référents. Cet échange est vraiment très profitable. Il permet un réel partage de pratiques dans le secteur et aide à la mise en œuvre des mesures.

D'autre part, le développement de la mise en réseau avec les partenaires externes est essentiel pour développer l'accompagnement social dans une approche globale et transversale et répondre ainsi plus efficacement aux réalités de terrain de plus en plus complexes.

Le décret du 9 février 2012 modifiant le Code Wallon du Logement et de l'Habitat Durable est venu consolider cette nouvelle dynamique :

- en officialisant dans le Code la mission des SLSP relative à l'accueil des locataires ;
- en y inscrivant les notions d'accompagnement social, de logement social accompagné et de ménage accompagné ;
- en instituant la présence d'un référent au sein de chaque SLSP et en définissant son rôle.

Le 15 novembre 2012, le Gouvernement wallon lançait ensuite un second appel à projets pour la programmation 2012-2013. Depuis lors, l'Arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2014 pérennise la fonction de référent social en lui accordant une subvention annuelle qui bénéficie au 64 SLSP. Le nombre de référents sociaux dépend de la taille des sociétés. Certaines sociétés de logement plus importantes peuvent bénéficier de 3 équivalents temps plein tandis que les plus petites d'entre elles sont subsidiées pour un mi-temps.

Quelle est la philosophie de travail des référents sociaux et quels sont leurs axes d'intervention ?

Selon moi, l'élément fondateur est que la politique de la « brique » ne suffit pas pour garantir à tous le droit au logement et le maintien en logement. Le temps où le fait de donner les clés à un locataire suffisait pour qu'une SLSP considère sa mission terminée est révolu.

La fonction du « référent social » au sein d'une SLSP consiste à définir, à aménager et à mettre en œuvre des mesures en lien avec un accompagnement social qui peut se décliner

de différentes manières : en fonction des contextes institutionnels et des personnes, l'accompagnement peut être individualisé, collectif ou communautaire et prendre plus ou moins d'intensité avec l'implication active des habitants dans la démarche...

Des axes prioritaires ont été fixés par le Gouvernement Wallon pour orienter l'action des référents :

- la pédagogie de l'habiter ;
- la lutte contre les impayés ;
- le soutien au logement.

Le locataire est au centre de la démarche. Le rôle des « référents sociaux » n'est pas de faire « pour » mais « avec » et quand c'est nécessaire « à la demande ». En d'autres termes, dans notre esprit, « accompagner » ne signifie pas « assister ».

La mise en œuvre d'une démarche participative est l'instrument le plus adapté pour permettre l'accomplissement de l'accompagnement social au sein d'une SLSP qui aura un impact direct sur la bonne gestion de la société. Approche win win.

Il ne faut jamais oublier que les habitants sont les premiers experts de leur propre vie. L'objectif des référents est donc bien de travailler à partir des ressources des habitants et de favoriser par ce biais le « développement de leur pouvoir d'agir ». Cette notion est bien connue dans les pays anglo-saxons sous le terme « empowerment ». Elle nous est très chère et fera d'ailleurs l'objet prochainement de formations à l'attention des référents.

La notion d'« Habitant Relais » est importante. Pour être efficace, le soutien communautaire doit être de moins en moins présent au fur et à mesure que, dans l'approche individuelle, les personnes deviennent autonomes et, à leur tour, deviennent de véritables relais pour d'autres (« apprentissage par les pairs »). Dans l'approche communautaire, on parvient alors à une délégation de projets aux locataires, les véritables acteurs des quartiers.

Ils sont d'ailleurs parfois directement à l'initiative de projets. L'utilisation des locaux communautaires est emblématique de cette démarche. Les locaux communautaires sont conçus pour permettre aux habitants de se réunir. Au-delà de ce premier objectif, ils permettent aussi de mobiliser leur participation pour toute une série d'activités rayonnant autour de l'espace communautaire. Par exemple : la mise en place d'actions locales qui améliorent la qualité de vie dans les quartiers (activités de loisirs, activités formatives, privées...).

Le contexte « territorial » des SLSP permet le développement d'une dynamique de quartier avec l'implication active des habitants.

Ce sont des perspectives à long terme. Le secteur social exige du temps pour mener des projets sur des bases solides et

¹ Nous y reviendrons dans un prochain numéro



Aménagement de prés fleuris à Dour (Le Logis Dourois) ...



et d'un potager collectif à On (La Famennoise)

évoluer en réponse aux besoins. Ce besoin de temps est parfois difficilement conciliable avec des projets s'inscrivant dans des programmes descendants notamment institués par décrets, arrêtés ou circulaires.

La pratique renvoie bien entendu parfois à de nombreuses difficultés plus ou moins surmontables selon les contextes. C'est un long processus, nous en sommes conscients.

On note déjà des exemples réussis au sein de certaines SLSP : salles communautaires autogérées par les habitants, Comités Consultatifs de Locataires et Propriétaires très actifs au sein des quartiers, associations diverses qui participent à la redynamisation des sites.

Le logement représente en quelque sorte une « clef d'entrée », un « marchepied » qui favorise aussi l'accès à d'autres droits. L'objectif des « référents sociaux » est d'accompagner les besoins liés à l'activité locative — qui ne sont que le révélateur d'autres difficultés comme je l'expliquais au début de l'entretien — tout en confrontant la politique du logement à celle de l'action socio-sanitaire (santé), de l'aide à la personne ou de l'insertion d'une manière générale en respectant les fonctions de chacun. Dans ce contexte, il est nécessaire de développer les complémentarités entre acteurs dans une approche intégrée qui renforce les coordinations locales : mise en réseau, développement de filières et passerelles, développement du partenariat entre institutions publiques et secteur associatif.

Pour faire le lien avec l'étude de l'IWEPS sur les expulsions locatives, pouvez-vous nous en dire plus de la gestion de la problématique des arriérés de loyers au sein des SLSP ?

Il faut faire la part entre la gestion journalière de cette problématique par les services des SLSP et l'intervention en amont dans une optique multidimensionnelle qui était déjà pratiquée par les SLSP avant l'arrivée des référents sociaux et qui s'est renforcée depuis lors.

Pour faire face à la problématique des loyers impayés, les SLSP mettent de plus en plus l'accent sur une gestion proactive de la « lutte contre les impayés » dès le premier « retard locatif ». Des procédures contentieuses « amiables » ou « judiciaires » sont mises en œuvre et suivies mensuellement.

Par ailleurs, au vu des problématiques spécifiques rencontrées par le public, une « gestion renforcée » de la part des SLSP est mise en place et les efforts consentis, en cette matière, semblent porter leurs fruits.

Voici quelques exemples :

- Organisation de rencontres sur rendez-vous (entretiens personnalisés, visites de logement, ...) afin de prévenir et traiter plus efficacement les problématiques financières et le surendettement des locataires. Ces rencontres permettent de cerner les difficultés dans une

approche plus globale et transversale et de proposer des pistes de solution adaptées avec l'implication active des personnes qui restent au centre de la démarche.

- Orientation vers les services adaptés en fonction des problématiques identifiées (médiation de dettes, règlement collectif de dettes, administration provisoire des biens, ...).
- Renforcement des coordinations entre services internes et partenaires externes autour des situations problématiques.

En effet, un retard de paiement de loyer peut occulter un problème d'un autre type, plus fondamental, dont la résolution durable nécessite une approche multidimensionnelle. C'est la raison pour laquelle les « référents sociaux » interviennent aussi dans le cadre de mesures mises en place par les sociétés. Même si j'insiste sur le fait que les SLSP n'ont pas attendu l'arrivée des « référents sociaux » pour agir dans ce domaine.

L'intervention des référents dans le cadre de la procédure « contentieuse » proprement dite varie en fonction des spécificités de chaque SLSP, notamment de leur taille et donc du nombre de « référents sociaux » engagés en leur sein.

Mais ce qui est intéressant dans le cadre des missions du « référent social », c'est l'approche globale et transversale qui est mise en place en matière d'accompagnement afin de ne pas concevoir notamment les arriérés locatifs exclusivement sous l'angle d'une procédure de récupération des arriérés (mesures curatives) mais bien en lien aussi avec d'autres secteurs d'interventions d'ordre préventif avec un accompagnement social qui peut se décliner de différentes manières (individuel, collectif, communautaire...) grâce au développement du partenariat notamment local.

Comme exemple de l'action des « référents sociaux », on peut citer

- Le fait de collaborer avec une régie des quartiers implantée sur le territoire d'une SLSP, ce qui revient à travailler sur les difficultés économiques vécues par un grand nombre de locataires (soutien à la formation, à la mise à l'emploi, à la gestion quotidienne du logement, ...). Ce sont des axes de travail complémentaires à la procédure d'arriérés locatifs.
- L'organisation d'un accueil personnalisé des nouveaux locataires qui permet de donner un accès au logement en pleine connaissance de ses droits et devoirs. C'est vraiment un aspect essentiel. Plus de

85% des SLSP mènent des initiatives visant l'accueil des locataires qu'il soit personnalisé ou organisé sous d'autres formes. Pour soutenir ces démarches, la SWL a édité le guide « Habiter un logement social »², qui expose les différentes situations auxquelles le locataire pourra être éventuellement confronté de la signature du contrat de bail à la restitution des lieux.

- L'animation d'un atelier collectif au sein des quartiers d'habitations sociales en partenariat avec un CPAS, par exemple, concernant la bonne gestion du budget.

Pourriez-vous fournir quelques données chiffrées témoignant du résultat des actions menées au cours des dernières années pour résoudre le problème des arriérés locatifs ?

Le total des arriérés locatifs enregistrés dans la comptabilité des SLSP est, après une période de hausse constante entre 2005 et 2009, en diminution depuis 2010. Cette diminution est plus sensible pour les locataires en place. L'arriéré total des locataires partis est, quant à lui, en légère hausse. Cette évolution s'explique notamment par une gestion plus serrée de la part des SLSP, tant en matière de résiliation des baux pour non-paiement, qu'en termes de recouvrement des montants qui restent dus par les locataires après leur départ.

Les efforts consentis, en cette matière, par les SLSP semblent donc bien porter leurs fruits.

Le nombre de locataires en place en retard de paiement est également en diminution constante depuis 2009. On comptait 17.199 locataires dans cette situation au 31 décembre 2013, soit 18% d'entre eux.

Les arriérés des locataires en place représentent, fin 2013, 8,1% des recettes locatives attendues. C'est un problème important pour les SLSP qui sont déjà confrontées à un déficit de financement structurel et bien que les arriérés de loyers des locataires en place tendent à diminuer depuis quelques années, il faut rester attentif à l'évolution de la situation qui demeure préoccupante. Outre le paiement régulier du loyer, le locataire paie également des charges locatives, couvrant ses consommations en eau, gaz, électricité, ... La précarité énergétique mérite aussi une attention toute particulière. Une série de constats et de situations problématiques sont relevés qui touchent tout particulièrement les ménages en situation de précarité et qui nécessitent un travail en réseau.

Les différentes actions préventives et autres n'empêchent toutefois pas qu'on en vienne à expulser certains locataires. L'étude de l'IWEPS en témoigne. Pourriez-vous nous expliquer comment les référents interviennent à ce stade ?

Dans une logique de mise en réseau, les référents travaillent notamment avec les CPAS pour accompagner les personnes expulsées en demande d'aide de relogement et trouver avec elles des pistes de solutions (exemples : orientation vers des structures d'accueil, autres opérateurs logement, recherche de logement dans le secteur privé notamment avec l'aide d'une AIS...). Il faut noter aussi que beaucoup de locataires visés par un jugement d'expulsion quittent le bien avant la mise à exécution du jugement.

Mais les relogements ne sont pas nécessairement liés à des expulsions locatives. Les référents interviennent également pour accompagner les locataires dans le cadre des mutations ou plus spécifiquement ceux qui

- sont transférés d'un logement sous-occupé vers un autre logement adapté à la taille de leur ménage ;
- doivent quitter temporairement ou pas un logement faisant l'objet d'une rénovation dans le cadre d'un programme d'investissement (PEI et PIVERT) ;
- souffrent d'un handicap et dont le logement fait l'objet d'aménagements AWIPH.

Pour conclure, est-ce que vous pourriez nous dresser un rapide bilan de l'évolution de l'accompagnement dans les SLSP ?

Les sociétés de logement de service public ont franchi une étape stratégique en matière d'accompagnement social. Les référents sociaux et l'ensemble des travailleurs sociaux des SLSP sont des relais essentiels pour assurer le lien avec les acteurs sociaux locaux. Leurs missions les positionnent sur le montage d'outils, de projets et de partenariats pour répondre au mieux aux besoins rencontrés sur les territoires dans une approche intégrée et inclusive. « Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin ».

Entretien : Sébastien FONTAINE

2 Disponible sur le site <http://www.swl.be/brochures-et-publications>

IDENTIFIER ET ESTIMER LA VACANCE IMMOBILIÈRE RÉSIDENTIELLE : QUELLE MÉTHODOLOGIE ?

Par Marjorie LELUBRE *, Emilie LEMAIRE ** et Stéphanie CASSILDE ***



La ville de Charleroi constitue le terrain de cette recherche-pilote sur la vacance immobilière résidentielle

Favoriser un équilibre entre offre et demande sur l'ensemble du marché immobilier constitue un défi de taille pour toute collectivité territoriale. À ce titre, si la vacance résidentielle apparaît comme une composante « naturelle » de cette dynamique, notamment lorsqu'elle s'inscrit dans une visée d'entretien ou de rénovation du bâti existant (on parle alors de vacance frictionnelle), un pourcentage trop important de logements inoccupés pour une longue durée peut s'avérer néfaste à bien des égards.

D'une part, elle peut jouer un rôle important dans les difficultés actuelles à assurer l'effectivité réelle de l'article 23 de notre Constitution, garantissant l'accès à un logement décent pour tous. Bien que tous les citoyens soient concernés par cette question, accéder à un logement de qualité à un prix abordable apparaît comme une question centrale pour les ménages précarisés. D'autre part, cette vacance peut entraîner l'apparition de chancres urbains et ainsi hypothéquer l'attractivité, notamment économique, d'une ville ou d'une région. Lutter contre la vacance immobilière s'ajoute alors aux enjeux fondamentaux pris en charge par les pouvoirs publics.

L'identification et l'estimation de la vacance immobilière résidentielle constituent des étapes centrales pour opérer un suivi des politiques publiques visant à remettre les logements vacants sur le marché. Il convient de mettre en place une méthodologie facilement applicable par les acteurs publics et qui permette d'en faire un suivi dans le temps et dans l'espace. C'est dans ce cadre qu'une recherche-pilote a été mise en place sur le territoire de la Ville de Charleroi auprès du parc des logements privés. En effet, face au mouvement de rénovation urbaine qui la touche depuis quelques années, la Ville de Charleroi constitue un territoire emblématique en termes de vacance immobilière. Première ville wallonne en nombre d'habitants, elle est toutefois frappée de plein fouet

par de nombreux phénomènes de précarité¹. Charleroi apparaît comme un territoire des plus adéquats pour la mise en place de cette recherche-pilote menée en collaboration par le Centre d'Etudes en Habitat durable (CEHD)² et le Relais social de Charleroi (RSC)³ par le biais de son Observatoire de la Grande précarité et de l'exclusion du logement.

Cette configuration institutionnelle originale découle de la volonté d'inscrire cette recherche au plus près des réalités du terrain et des opérateurs concernés tout en l'entourant des balises scientifiques indispensables à sa réussite. Le CEHD apporte son expertise scientifique quant à la problématique du logement en général, et ce dans une visée régionale. Le RSC apporte son expertise scientifique en matière d'exclusion du logement et plus spécifiquement à l'égard du sans-abrisme dans une visée urbaine, bénéficiant par ailleurs de son inscription de longue date sur le territoire carolorégien.

Cette recherche-pilote s'est construite autour de deux objectifs à la fois distincts et complémentaires. Question centrale dans la compréhension de ce phénomène, nous avons, tout d'abord,

chercher à élaborer une méthode, fiable et reproductible en d'autres territoires, permettant d'identifier et d'estimer la vacance immobilière résidentielle. Ensuite, au-delà de cette approche quantitative, nous avons cherché à comprendre les raisons de cette vacance. Comment expliquer que des propriétaires choisissent de retirer, momentanément ou de manière permanente, ou de ne pas insérer leur(s) bien(s) sur le marché immobilier ? Cette seconde partie de notre démarche nous apparaissait fondamentale au vu de notre volonté de proposer aux autorités publiques des outils leur permettant de lutter contre ce phénomène de vacance résidentielle. L'ensemble de la recherche-pilote a été réalisé en dix mois (de mai 2014 à mars 2015). Elle a été subsidiée grâce au concours successif des deux derniers Ministres wallons ayant le logement dans leurs compétences : Jean-Marc Nallet et Paul Furlan.

Dans le présent article, nous concentrons notre attention sur le premier volet de cette recherche-pilote⁴, en établissant un recensement des méthodologies existantes permettant d'identifier et d'estimer la vacance immobilière (section 1) puis en détaillant la mise en œuvre d'une méthodologie spécifique basée sur les consommations d'eau et d'électricité, méthode mobilisée dans le cadre de notre recherche-pilote sur le territoire de la Ville de Charleroi (section 2). Nous terminons notre propos par une mise en perspective des résultats mis en exergue par cette première expérience-pilote (section 3).

De manière liminaire, rappelons que notre démarche s'est concentrée sur le marché privé alors que cette question touche bien évidemment le parc social et assimilé. D'une part, nous émettons l'hypothèse que le phénomène de vacance se joue différemment selon le type de marché sur lequel il se déploie.

* Docteure en Sociologie, chargée de recherche au Relais Social de Charleroi.

** Chargée de recherche au Centre d'Etudes en Habitat Durable et au Relais Social de Charleroi dans le cadre de la recherche-pilote décrite dans cet article.

*** Docteure en Economie et Sociologie, chargée de recherche au Centre d'Etudes en Habitat Durable.

1 Le taux de chômage du BIT (15-64 ans) est de 17,6% pour la Ville de Charleroi et ses 14 communes en 2012 contre 10,1% pour l'ensemble de la Wallonie la même année. En 2014, on recense 1.384 demandes en attente pour un logement social, soit près de 5% de l'ensemble des demandes en attente à l'échelle de la Wallonie. Le revenu médian net imposable est de 17.875 euros contre 21.214 euros pour l'ensemble de la Wallonie (Source : www.walstat.iweeps.be).

2 <http://www.cehd.be>

3 <http://www.relaisocialcharleroi.be>

4 Pour une vision d'ensemble des deux volets de recherche, voir Lemaire (2015).

Une analyse approfondie et différenciée nous paraissait donc indispensable, mais impossible à mettre en œuvre dans les conditions de cette recherche-pilote. D'autre part, ce choix est motivé par une moindre connaissance des mécanismes à l'œuvre dans la vacance immobilière sur ce segment ainsi que par le cadre temporel (10 mois) et financier (possibilité de financer une seule enquête) du projet.

Rappelons également que les recherches-pilotes ont les inconvénients de leurs avantages. Tout en étant en mesure de dégager des tendances inédites et de tester une méthodologie, il convient de considérer les résultats comme une première étape ; nous espérons pouvoir appliquer notre protocole méthodologique à d'autres territoires afin de consolider nos interprétations.

I. VUE D'ENSEMBLE DES MÉTHODOLOGIES DISPONIBLES POUR IDENTIFIER ET ESTIMER LA VACANCE IMMOBILIÈRE RÉSIDENTIELLE

La volonté d'élaborer une méthodologie opportune de recensement de logements vacants dans les communes n'est pas nouvelle (Jamart, 1996). De même, la vacance immobilière fait partie des indicateurs rassemblés actuellement pour l'ancrage communal de la politique du logement auprès de la DSOPP (Direction des subventions aux organismes publics et privés)⁵, qui est l'une des directions de la DGO4 (Direction Générale Opérationnelle – Aménagement du Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie) du Service Public de Wallonie. Dans la pratique, il apparaît cependant que cet indicateur est collecté de manière hétérogène sur le territoire wallon. En effet, la mise en œuvre des méthodes connues (*Memento du Logement*, 2013 : 337-340) peut varier d'une commune à l'autre, tant dans le choix de l'unité de repérage (logement *versus* bâtiment) que dans la combinaison d'outils d'identification de la vacance. Nous présentons ici les trois méthodologies principales.

La première méthode s'appuie sur une **identification visuelle**, accompagnée ou non, dans un second temps, d'une vérification auprès du registre de la population afin de déterminer une éventuelle absence de domiciliation. Cette méthode nous paraît présenter trois écueils importants. Tout d'abord, elle réclame des déplacements nombreux et limite l'étendue du territoire couvert. Par ailleurs, l'identification visuelle permet de repérer les logements portant des traces visibles d'inoccupation. À cet égard, il semble que des stratégies soient déjà mises en place par certains propriétaires afin de donner à leurs biens l'apparence d'un logement occupé. Si l'absence de rideaux et/ou de meubles ainsi qu'une présence abondante de courriers constituent de premiers indicateurs, c'est souvent l'état dégradé du bâtiment (portes ou fenêtres obstruées, présence de graffiti ou de végétation abondante, ...) qui attire l'œil des personnes en charge de

telles investigations. C'est alors la part 'insalubre' du parc qui est la plus couramment repérée, hypothéquant une remise rapide sur le marché. Enfin, ce type de méthode est souvent difficilement applicable à l'échelle d'un immeuble de par l'impossibilité d'accéder aux étages supérieurs.

La seconde méthode porte sur la consultation de **données administratives existantes**. À cet égard, on peut notamment évoquer la possibilité de réduction du précompte immobilier pouvant être demandée par des propriétaires déclarant leur logement comme inoccupé. Bien que constituant une source d'information intéressante, il nous semble que cette seule base de données n'offre qu'une vision très limitée du phénomène. En effet, dans le contexte actuel de taxation des logements inoccupés, on peut craindre que de telles déclarations soient très peu fréquentes. Notons, en outre, qu'une telle réduction n'est accordée que selon certaines dispositions précises, laissant de côté une part importante des logements pourtant inoccupés dans les faits. Aussi, si nous sommes conscients de l'existence de telles données, ces dernières ne nous apparaissent pas comme suffisamment complètes pour constituer une base solide d'estimation et d'identification de la vacance.

Une troisième méthode consiste à repérer des logements inoccupés sur base des **consommations d'eau et d'électricité**. Notons que cette méthode ne peut actuellement pas être mise en œuvre par les communes, qui ne peuvent accéder aux données de consommation, protégées dans le cadre de la protection de la vie privée. Or, en Wallonie, les décideurs publics ont fait de cette méthode un outil central par la modification de l'article 80, alinéa 2, 3° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable qui prévoit désormais une telle possibilité.

« L'alinéa 2, 3° de l'article 80 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable est remplacé par la disposition suivante :

3° le logement pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité déterminée ou estimée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs sur la base des index disponibles est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement, sauf si le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel peut justifier l'inoccupation du logement par des raisons légitimes ou un cas de force majeure.

Les exploitants du service public de distribution d'eau publique, agissant conformément au décret du 27 mai 2004 relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, et les gestionnaires de réseaux de distribution désignés en application du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché de l'électricité en Région wallonne sont tenus de communiquer à l'administration, au moins une fois par an, la liste détaillée des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité est inférieure à la consommation minimale fixée par le

Gouvernement selon les modalités qu'il arrête. Cette liste mentionne, pour chacun des logements visés : l'adresse du logement, la consommation d'eau et/ou d'électricité pendant une période d'au moins douze mois consécutifs déterminée ou estimée sur la base des index disponibles, s'il s'agit d'une estimation ou d'un relevé et les numéros de compteurs. Le Gouvernement arrête la manière dont les données seront traitées, en ce compris leur délai de conservation nécessaire pour la réalisation des objectifs poursuivis. »

Votée à la fin de la précédente législature, cette mesure n'a pour l'instant pas fait l'objet des arrêtés d'exécution y afférant. Sa mise en œuvre soulève ainsi de nombreux questionnements. Afin d'apporter quelques éléments de réponse, c'est cette méthodologie qui a été retenue dans le cadre de cette recherche-pilote. Les données de consommation d'eau et d'électricité fournies par les gestionnaires de réseaux ont fait l'objet d'un engagement de confidentialité par nos deux organismes et n'ont été communiquées à l'équipe de recherche qu'à des fins de recherches scientifiques uniquement.

II. IDENTIFIER ET ESTIMER LA VACANCE IMMOBILIÈRE RÉSIDENTIELLE SUR LA BASE DES CONSOMMATIONS D'EAU ET D'ÉLECTRICITÉ : UNE PREMIÈRE APPLICATION SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE CHARLEROI

II.1. Dénombrement des logements potentiellement vacants

La mise en œuvre d'une méthode d'identification basée sur les consommations d'eau et d'électricité appelle la collaboration active des fournisseurs. Dans le cadre de cette recherche-pilote, nous avons pu compter sur la participation d'ORES, concernant les données relatives à la consommation électrique, et de la SWDE pour la consommation d'eau⁶. La communication de ces données a fait l'objet d'accords de confidentialité détaillés afin d'éviter toute communication à des tiers (qu'il s'agisse d'acteurs publics ou privés). L'équipe de recherche s'est par ailleurs engagée à ce que ces données ne soient utilisées qu'à des fins scientifiques et détruites après un délai donné afin de garantir le respect de la vie privée des propriétaires concernés. À l'avenir, il nous semble que la communication de telles données aux communes, hors d'un contexte de recherche, devront également faire l'objet d'accords précis afin de délimiter leur cadre d'utilisation.

Actuellement, le Gouvernement wallon n'a pas fixé les seuils à partir desquels l'on peut considérer qu'une consommation représente un indicateur de vacance. Dans le cadre de cette recherche-pilote, nous avons décidé de concentrer notre recensement sur

5 cf. <http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatip/dgatip/Pages/Log/Pages/Ancrage/ancrage.asp>

6 Ces deux partenaires ont été partie prenante du Comité d'accompagnement entourant cette recherche-pilote.

les adresses de compteurs présentant une consommation d'eau comprise entre 0 et 5 m³ inclus, en parallèle avec ce qui est déjà appliqué en Région de Bruxelles-Capitale⁷. Concernant les consommations d'électricité, le seuil a été fixé à 10 kWh : n'ont donc été retenues que les adresses de compteurs présentant une consommation comprise entre 0 à 10 kWh. Pour ce dernier, le choix de limitation a été fixé en commun accord avec le gestionnaire de réseau d'électricité (ORES) dans une optique de protection de la vie privée. La pertinence de ces seuils est mise en perspective dans la section 3.

À la première étape de notre démarche, nous disposions donc de deux bases de données distinctes :

- l'une indiquant les adresses de compteurs présentant une consommation d'eau inférieure ou égale à 5 m³, nommée par convention SWDE 2013,
- l'autre indiquant les adresses de compteurs présentant une consommation d'électricité inférieure à 10 kWh, nommée par convention ORES 2013.

Notre réflexion nous a amené à constituer trois catégories de logements alors considérés comme potentiellement inoccupés :

- Catégorie 1 : les adresses présentant uniquement une consommation d'eau faible (ou nulle), autrement dit lorsque la consommation d'eau est inférieure ou égale à 5 m³ ;
- Catégorie 2 : les adresses présentant uniquement une consommation d'électricité faible (ou nulle), autrement dit lorsque la consommation d'électricité est inférieure à 10 kWh ;
- Catégorie 3 : les adresses présentant à la fois une consommation faible ou nulle d'eau et d'électricité ; nous émettions alors l'hypothèse que les adresses reprises dans cette troisième catégorie étaient celles présentant le plus de chance d'être inoccupées.

Pour construire ces trois catégories, il nous fallait croiser les deux bases de données ORES 2013 et SWDE 2013. La base de données croisée est nommée par convention EVR 2013 (Estimation de la Vacance Résidentielle 2013). Cette étape a demandé un important travail, notamment de recodage en raison des disparités de présentation entre les deux bases de données. L'ensemble des étapes nécessaires à cette mise en commun sont détaillées dans un document technique *ad hoc* (Lemaire et Cassilde, 2014). Cependant, afin de faciliter la tâche des communes qui, à l'avenir, devraient appliquer une telle méthode, nous recommandons aux fournisseurs d'énergie d'opérer différentes mesures d'harmonisation d'encodage des données⁸.

Suite à ce premier croisement, et en faisant l'hypothèse que derrière chaque adresse de compteur il y a un logement⁹, nous avons pu aboutir à l'identification de **10.853 logements potentiellement vacants** sur le territoire de Charleroi. Nous utilisons le terme *potentiellement vacant* en raison de notre impossibilité de vérifier cette inoccupation sur base des seules consommations d'eau et d'électricité. A ce stade, il s'agit bien d'une suspicion d'inoccupation. Cette dernière étant par la suite vérifiée sur base des déclarations du propriétaire identifié (section 2.2.2.). Les 10.853 logements potentiellement vacants se répartissent comme suit :

Tableau 1 : Répartition des logements potentiellement inoccupés selon le mode d'identification après croisement des adresses de compteurs à consommation d'eau et d'électricité faible ou nulle¹⁰

Catégories d'adresses présentant une :	Effectifs	Pourcentage
1. Consommation d'eau faible ou nulle	3 141	28,9%
2. Consommation d'électricité faible ou nulle	7 027	64,7%
3. Consommation d'eau ET d'électricité faible ou nulle	685	6,3%
TOTAL	10 853	100%

9 Notons que si une telle hypothèse paraît pouvoir être validée au vu des réalités du patrimoine immobilier carolorien, composé en majeure partie d'unités de logement individuelles, elle doit être plus nuancée pour d'autres territoires.

10 Source : EVR 2013 (CEHD/RSC)
Champ : Adresses de logements potentiellement vacants par type d'identification compteur

Ce premier dénombrement a l'avantage de poser les prémices d'une comparaison harmonisée à l'échelle de l'ensemble d'un territoire ainsi que dans l'optique d'un suivi longitudinal. En effet, un même ensemble de règles est appliqué au croisement des données et à la sélection des logements potentiellement vacants. En revanche, à ce stade nous ne sommes pas assurées de la vacance effective des biens identifiés. Pour consolider l'estimation de la vacance, nous recourons aux registres cadastraux puis aux déclarations des propriétaires.

II.2. Consolider l'estimation de la vacance

A partir de cette étape, nous procédons par enquête, c'est-à-dire sur un échantillon aléatoire représentatif des 10.853 logements identifiés comme potentiellement inoccupés ; cet échantillon rassemble 1980 adresses¹¹ (cf. Tableau 1 ; stratégie 1). Par ailleurs, et partant de l'hypothèse que ce sont les logements qui ont une double consommation faible ou nulle qui présentent le plus de probabilités d'être inoccupés, nous choisissons d'en faire une population d'étude spécifique étudiée dans son intégralité (cf. Tableau 1 ; stratégie 2). De ce fait, nous menons deux stratégies d'échantillonnage en parallèle (cf. Schéma 1) afin de pouvoir mener au mieux l'estimation et la caractérisation de la vacance immobilière sur le parc privé. La base de données basée sur l'ensemble de cette démarche d'enquête est nommée par convention RVR 2013 (Raisons de la Vacance Résidentielle 2013) car elle contient également les variables afférentes au volet 2 de la recherche-pilote¹².

11 La stratégie d'échantillonnage repose ici sur un tirage aléatoire au sein de la liste des 10.853 logements potentiellement inoccupés, ordonnés par catégories d'adresses (eau, électricité, eau+électricité), par localités puis par ordre alphabétique des noms de rue.

12 Pour une présentation des variables en lien avec les raisons de la vacance résidentielle, voir Lemaire (2015).



Action contre l'inoccupation des logements à Charleroi (mai 2009)

7 Protection et de la vie privée et communication des données de consommation d'eau et d'électricité à Bruxelles-Capitale : http://www.google.be/url?sa=t&ict=j&q=&escr=s&source=web&cd=10&ved=0CfEQFJAJ&url=http%3A%2F%2Fwww.privacycommission.be%2Fsites%2Fprivacycommission%2Ffiles%2Fdocuments%2Favis_12_2012_0.pdf&ei=FG5jVNjAqvdsASgoHoDw&usq=AFQjCNHxoUcJCwwKi07X2vR_HS7aciUbQ

8 Un tel engagement a depuis peu été pris par les distributeurs d'énergie en Région de Bruxelles-Capitale.

II.2.1. Consolider la vacance potentielle : le filtre du cadastre

Pour vérifier la vacance supposée, identifiée par le croisement des consommations d'eau et d'électricité, nous choisissons d'entrer en contact avec les propriétaires de ces logements pour qu'ils puissent confirmer ou infirmer la vacance. Afin d'identifier ces derniers, nous avons donc dû réaliser un important travail de recherche au sein des registres cadastraux. En effet, les compteurs ne sont pas forcément au nom des propriétaires des logements identifiés. La consultation des données cadastrales — particulièrement chronophage puisque nécessitant un traitement adresse par adresse — nous a permis de consolider l'estimation de la vacance potentielle en éliminant, d'une part, tous les non-logements (garage, ateliers, commerces, entrepôts de stockage, ...) et, d'autre part, tous les logements non issus du parc privé, champ de notre étude¹⁴. Précisons également que certaines adresses étaient tout simplement absentes des fichiers cadastraux ou que nous manquions d'informations permettant d'identifier l'adresse du propriétaire. Dans ce dernier cas, nous n'avons donc pas pu leur demander si le bien considéré est vacant ou non.

Sur les 1980 adresses de la stratégie 1, nous avons ainsi dû éliminer 422 adresses pour aboutir à un échantillon de 1558 adresses (-20,1% ; cf. Schéma 1) ; pour la stratégie 2, nous sommes passés de 685 à 554 adresses (-19,1%). Signalons que pour la stratégie 1, seuls 1558 questionnaires ont été envoyés sur les 1582 adresses collectées car dans 24 cas nous n'avons pas réussi à identifier le propriétaire au sein d'une copropriété¹⁵.

Si l'on reporte ce même phénomène, que nous nommons **filtre du cadastre**, à l'ensemble de notre population de 10.853 logements, reprenant la stratégie qui rassemble les trois catégories d'adresses à l'image de notre population, nous aboutissons à une estimation revue à la baisse de **8.671 logements potentiellement vacants (vacance potentielle avérée)**.

II.2.2. Estimer la vacance avérée : les déclarations par questionnaire

Bien que l'estimation de la vacance immobilière résidentielle et la mise en œuvre d'une méthodologie *ad hoc* constituent les objectifs principaux de notre démarche, la construction d'un questionnaire visait également à comprendre les raisons de la vacance et à mieux définir l'état des logements déclarés vacants. Ce questionnaire s'est donc construit autour de nombreuses variables et les réponses apportées ont fait l'objet d'analyses statistiques spécifiques. Dans le

Tableau 2 : Répartition des adresses échantillonnées pour l'enquête selon le type de stratégie¹³

Catégories d'adresses	Nombre d'adresses par catégories après croisement des adresses de compteurs à faible consommation*	Stratégie 1**	Stratégie 2***
		Echantillon d'étude	Population d'étude
Adresses à faible consommation d'eau (ou nulle)	3 141	560	
Adresses à faible consommation d'électricité (ou nulle)	7 027	1 298	
Adresses à faible consommation d'eau ET d'électricité (ou nulle)	685	122	685
TOTAL	10 853	1 980	685

13 Source : * EVR 2013 et **/** RVR 2013 (CEHD/RSC)

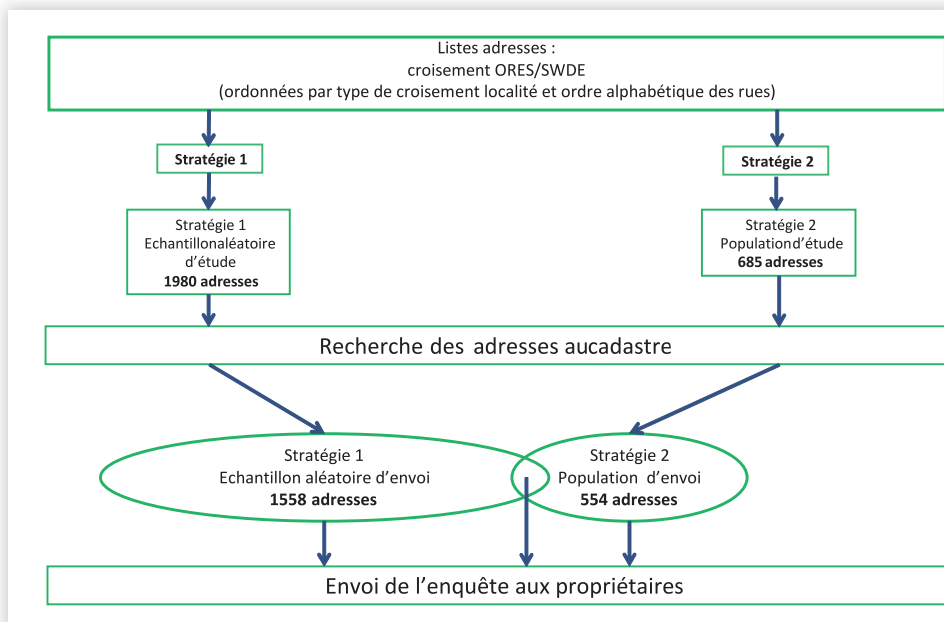
Champs :

* Ensemble des adresses de logements potentiellement vacants par type d'identification compteur

** Echantillon d'étude des adresses représentatives des trois types de croisement avant recherche des adresses des propriétaires au cadastre

*** Population d'étude des adresses identifiées par une double faible consommation d'eau et d'électricité avant recherche des adresses des propriétaires au cadastre

Schéma 1. Affinage de la méthodologie d'enquête après recherche des adresses de l'échantillon et de la population d'étude au cadastre



cadre de cet article, nous nous focalisons sur l'analyse des premiers items de ce questionnaire visant à demander aux propriétaires de confirmer qu'ils sont bien propriétaire du bien identifié et, si tel est le cas, de nous informer du statut de ce logement (occupé ou inoccupé).

Le taux de réponse a été particulièrement élevé puisqu'il a atteint 48,9% dans le cadre de la stratégie 1 (762 réponses) et 55,8% pour la stratégie 2 (309 réponses). Cet impor-

tant taux de réponse est à comprendre au regard de la thématique abordée. La vacance immobilière a en effet fait l'objet d'une attention politique importante au cours de ces dernières années. De nombreux propriétaires ont été angoissés lors de la réception de notre questionnaire, justifiant leur réaction rapide afin de vérifier notre statut et l'absence de liens avec le service taxation la ville.

14 En effet, les mentions figurant dans les bases de données ORES 2013 et SWDE 2013 ne permettaient pas d'identifier tous ces non-logements ou les logements publics ou assimilés.

15 Pour une partie aléatoire de ces adresses de propriétaires non-identifiables au sein des copropriétés, nous avons décidé d'envoyer le questionnaire à l'ensemble des copropriétaires des immeubles considérés. Cette démarche compréhensive a fait l'objet d'une analyse dédiée, non reprise ici (Lemaire, 2015).



Bâtiment inoccupé à Jambes © F. Dor SPW DG04

Ces réponses nous sont parvenues principalement par le biais de l'enveloppe préaffranchie fournie lors de l'envoi (50,8% des réponses) mais aussi par le biais d'appels téléphoniques (33,7% des réponses) dont le nombre inattendu a réclamé un temps de travail particulièrement important à l'équipe de recherche mais a aussi permis de récolter des informations plus qualitatives sur la situation des propriétaires. Dans certains cas, des entretiens en face-à-face ont également été menés

Comme le montre le Tableau 3 ci-dessous, cette étape de vérification sur une base déclarative auprès d'un échantillon représentatif de propriétaires nous permet d'affiner encore notre estimation et de passer à une vacance avérée : 7,9% des propriétaires contactés confirment la vacance du bien identifié par le croisement des consommations d'eau et/ou d'électricité. Lorsqu'il y a une double consommation faible ou nulle, le taux de détection de la vacance passe à 15,3%. Cela corrobore notre hypothèse que les logements présentant une double faible consommation énergétique (eau et électricité) ont une probabilité plus importante d'être vacants. Un tel constat devra néanmoins être confirmé sur la base d'une analyse similaire sur d'autres territoires.

Ces pourcentages sont calculés en considérant que l'ensemble des logements pour lesquels nous n'avons pas obtenu de réponse de la part du propriétaire sont des logements occupés. Or, l'on sait que de nombreux propriétaires de logements inoccupés ont choisi de ne pas participer à l'enquête, soit parce qu'ils avaient déjà été sollicités par d'autres opérateurs, notamment le service réquisition douce de la Ville et ne souhaitaient pas entamer une démarche supplémentaire dans le cadre de cette enquête, soit avaient bien compris le caractère volontaire de l'enquête et choisi de ne pas y participer pour des raisons diverses. Considérer l'ensemble des non-réponses comme des logements occupés nous est donc apparu comme un choix non pertinent, raison pour laquelle nous avons procédé à de nouvelles analyses, en éliminant cette fois les non-réponses de l'analyse.

En procédant de la sorte, nous aboutissons à une nouvelle estimation de la vacance avérée (cf. Tableau 3), qui concerne 16,1% des propriétaires contactés pour la stratégie 1 et 27,5% des propriétaires contactés pour la stratégie 2

Tableau 3. Répartition des réponses à l'enquête selon le statut d'occupation et de propriété du logement par type de stratégie d'échantillonnage¹⁶

Statut déclaré des adresses potentiellement inoccupées	Stratégie 1*			Stratégie 2**		
	Effectifs	% - avec non réponse (N = 1558)	% - sans non réponses (N = 762)	Effectifs	% - avec non réponses (N = 554)	% - sans non réponses (N = 309)
Occupé	525	33,7	68,9	165	29,8	53,4
Inoccupé	123	7,9	16,1	85	15,3	27,5
Pas propriétaire	12	0,8	1,6	6	1,2	1,9
Plus propriétaire	45	2,9	6	24	4,3	7,8
Pas un logement	11	0,7	1,4	3	0,5	1
Propriétaire sans autre indication	6	0,4	0,8	0	0	0
Refus de répondre	1	0	0,1	3	0,5	1
Courrier non attribué	39	2,5	5,1	23	4,2	7,4
Non-réponse***	796	51,1	/	245	44,2	/
Total	1558	100	100	554	100	100

Si l'on reporte ce taux de 16,1% — stratégie applicable car elle comprend les trois catégories d'adresses à l'image de notre population — à l'échelle de notre population dans son ensemble et réestimée à 8.671 adresses suite au filtre du cadastre, l'on obtient **une première estimation de la vacance avérée de 1.396 logements vacants sur l'ensemble du territoire de la Ville de Charleroi.**

II.2.3. La vacance avérée consolidée : prise en compte du phénomène de la vacance frictionnelle

Afin de travailler sur les consommations annualisées (tel que prévu par le décret), nous avons choisi de nous baser sur les données les plus récentes disponibles au moment de la mise en place du protocole, soit sur l'année 2013. L'enquête étant réalisée entre décembre 2014 et février 2015, nous sommes confrontées à trois situations possibles de vacance :

- Des logements vacants au moment de l'enquête mais qui ne l'étaient pas en 2013 : nous ne pouvons pas les quantifier dans le cadre de cette recherche-pilote ;
- des logements potentiellement vacants en 2013 et dont la vacance est confirmée par leur propriétaire : au moment de la passation du questionnaire en 2014, le logement est inoccupé et l'était déjà en 2013 (cela correspond à la vacance avérée présentée dans la section 2.2.2.) ;
- des logements potentiellement vacants en 2013 mais ne l'étant plus en 2014 ou 2015 : au moment de la passation du questionnaire en 2014, le logement est occupé mais il était inoccupé en 2013 : cela correspond à de la vacance frictionnelle, c'est-à-dire à une vacance temporaire, entre deux occupations du logement.

Cette vacance frictionnelle est indispensable pour le dynamisme d'un marché et implique souvent la rénovation du bâti existant. Néanmoins, nous pensons que sa prise en compte dans l'analyse est indispensable pour donner une image la plus adéquate de la vacance immobilière résidentielle pour une année de consommation fixée. Ces analyses démontrent, par ailleurs, le caractère mouvant de la vacance immobilière, rendant son analyse d'autant plus complexe. Nous considérons donc une **vacance avérée consolidée**, qui agrège la vacance avérée au temps t+1 (2014 ici) ainsi que la vacance frictionnelle constatée au temps t (2013 ici).

¹⁶ Source : RVR 2013 (CEHD/RSC)

Champs :

* Échantillon d'étude des adresses représentatives des trois types de croisement recherchées des adresses des propriétaires au cadastre

** population d'étude des adresses identifiées par une double faible consommation d'eau et d'électricité recherchées au cadastre

*** concerne tous les courriers pour lesquels nous n'avons pas eu de réponse et quatre personnes qui ont répondu mais qui ont refusé de participer à l'enquête

Nota bene : Les chiffres en gris italiques indiquent que le nombre d'observations est inférieur à 30

Tableau 4. Estimation de la vacance immobilière résidentielle avérée consolidée

	Stratégie 1*			Stratégie 2**		
	Effectifs	Pourcentage — Non-réponse = logement occupé (N = 1558)	Pourcentage — Non-réponse retirée de l'analyse (N = 762)	Effectifs	Pourcentage — Non-réponse = logement occupé (n = 554)	Pourcentage — Non-réponse retirée de l'analyse (N = 309)
Logements occupés mais inoccupés en 2013	109	7%	14,3%	53	9,6%	17,1%
Logements déclarés inoccupés en 2014	123	7,9%	16,1%	85	15,3%	27,5%
Vacance immobilière résidentielle consolidée	232	14,9%	30,4%	138	24,9%	44,6%

De nouveau, nous présentons les résultats selon nos deux interprétations, soit en considérant les non-réponses comme des logements occupés, soit en retirant ces non-réponses de l'analyse (cf. Tableau 4).

Si l'on reporte ces estimations construites au départ de notre échantillon à l'ensemble de notre population de 8.761 logements en considérant un taux de détection de 30,4% de vacance

avérée consolidée en prenant en compte la vacance frictionnelle, on obtient une estimation de **2.636 logements vacants, soit 2,7% de l'ensemble du parc immobilier carolorégien se composant de 97.649 logements** (source : Cadastre régional, 1^{er} janvier 2014).

Précisons d'emblée que cette estimation correspond sans doute à une sous-estimation — au vu de la base déclarative sur laquelle

elle repose et de la sensibilité du sujet -, elle nous apparaît néanmoins comme une première tendance construite au départ d'une méthodologie à affiner par son application sur d'autres territoires.

L'ensemble des étapes de notre raisonnement sont reprises dans le Tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5. Evolution de la quantification de la vacance immobilière résidentielle sous l'angle de la consommation énergétiques — les non-réponses sont retirées de l'analyse¹⁷

Type de vacance	Effectifs		Méthode globale	Méthode spécifique	Données sensibles en termes de vie privée	Identification des propriétaires
Potentielle*	10.853		Dénombrement (on travaille sur la population)	Croisement des consommations d’eau et d’électricité	oui	non
	Enquête	Projection à l’échelle de la population				
Potentielle consolidée**	1582 (i.e. 79,9% de 1980)	8 671 (+/- 5%)	Estimation (on travaille sur un échantillon d’étude)	Cadastre		oui/non
Avérée en t+1***	123 (i.e. 16,1% de 762)	1 396 (+/- 5%)		Enquête : déclaration des propriétaires en t+1		oui
Avérée en t****	232 (i.e. 30,4% de 762)	2 636 (+/- 5%)		Enquête : déclaration des propriétaires en t+1 ET indication des occupés en t+1 mais inoccupés en t		oui

17 Source : EVR 2013 et RVR 2013

Champs :

* Ensemble des logements du territoire de la Ville de Charleroi

** Echantillon d'étude représentatif de l'ensemble des logements potentiellement vacant sur le territoire de la Ville de Charleroi avant vérification au cadastre

*** Echantillon d'étude représentatif de l'ensemble des logements potentiellement vacant sur le territoire de la Ville de Charleroi après vérification au cadastre (hors non-réponses des propriétaires).



Bâtiment inoccupé à Bastogne © F. Dor SPW DG04

II.2.4. Test des seuils

La détermination des seuils fut une question centrale dans la mise en place de notre protocole méthodologique. Toutefois, nous disposions de peu de références en la matière et leur détermination a été le fruit d'une négociation spécifique avec chacun des distributeurs. Cette recherche-pilote a été l'occasion de tester la pertinence des seuils considérés, bien que des analyses ultérieures soient sans doute nécessaires pour disposer de seuils optimaux en la matière.

Si on analyse les données issues de la stratégie 1, l'on constate que 32,8% des 123 logements déclarés comme vacants (soit, par inférence, environ 458 logements) affichaient une consommation supérieure ou égale à 10 kWh (nous avons néanmoins pu les repérer grâce à leur consommation en eau) ; de même, 48,8% des logements déclarés comme vacants (soit, par inférence, environ 681 logements) affichaient une consommation supérieure à 5 m³ (nous avons pu les repérer grâce à leur consommation en électricité).

Un tel constat nous amène à plaider pour une méthodologie basée sur cette double entrée prenant en compte de manière non exclusive tant la consommation en eau que celle en électricité. Également, afin d'éviter une sous-estimation, nous pensons qu'il est nécessaire de réexaminer les seuils utilisés dans le cadre de cette méthodologie expérimentale. Au vu de nos premiers résultats, il nous paraît opportun de relever ces seuils. Cependant, la détermination de nouveaux seuils doit pouvoir s'argumenter sur base d'une analyse détaillée des consommations au niveau de chaque compteur de logement déclaré inoccupé. Actuellement, les conventions passées avec les fournisseurs énergétiques ne nous permettent pas d'opérer de telles analyses. Il s'agirait

donc de revoir ces conventions afin d'obtenir ces renseignements complémentaires tout en demeurant dans le respect de la vie privée des consommateurs. Un approfondissement de cette question demeure un élément clé dans la mise en place d'une méthodologie de qualité.

De même, outre ce relèvement des seuils, il nous paraît également opportun d'opérer une harmonisation des seuils utilisés. En effet, actuellement, le seuil utilisé au niveau de l'eau (5 m³) correspond à la consommation moyenne d'un ménage sur deux mois tandis que le seuil utilisé au niveau de la consommation électrique correspond à une consommation moyenne pour trois jours. Une telle disparité est un obstacle à une estimation de qualité.

III. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Cette recherche-pilote a été, dès ses origines, conçue comme un espace d'expérimentation laissant une place centrale aux essais-erreurs. Notre volonté n'était donc pas d'aboutir à la mise en place d'une méthodologie cadencée mais bien de tenter d'apporter de premières réponses aux questionnements qui entourent depuis de longue date un tel phénomène. De nombreux pans restent encore à explorer, notamment par l'application de cette méthode sur d'autres territoires mais également par la poursuite de l'enquête débutée sur le territoire de Charleroi par la consolidation de notre échantillon représentatif.

Bien qu'une poursuite de cette recherche-pilote s'avère nécessaire pour confirmer nos hypothèses, nous pouvons d'ores et déjà tirer de premiers enseignements de ces 10 mois d'expérimentation.

Tout d'abord, si l'on peut reconnaître les limites de cette méthode basée sur les consommations d'eau et d'électricité — notamment dans la détermination de seuils plus représentatifs —, elle nous apparaît comme l'une des seules applicables à l'échelle de vastes territoires afin de disposer de chiffres harmonisés et comparables. De même, elle permet une approche reposant sur des critères plus objectifs — et donc plus aisément compréhensibles pour les citoyens — que l'identification visuelle, chronophage et particulièrement subjective.

Ensuite, nos premiers constats nous confirment la nécessité de ne pas évacuer le caractère local de la vacance immobilière. Aussi, si notre objectif reste d'aboutir à une méthodologie reproductible en d'autres territoires, celle-ci doit pouvoir s'adapter aux réalités du marché immobilier concerné, sans pour autant mettre à mal l'harmonisation du

monitoring à l'échelle de l'ensemble de la Wallonie. Le type de marché (public-privé), l'état et l'organisation du bâti, la densité de population, le caractère rural d'une commune, ... sont autant de caractéristiques pouvant influencer la pertinence de cette méthode. Ces adaptations nécessaires doivent encore être déterminées.

Enfin, cette recherche-pilote a fait émerger de nouveaux questionnements sur la possibilité des communes d'appliquer une telle méthode en l'état actuel — telle que recommandée dans le Code wallon du logement et de l'Habitat durable. Pour qu'une telle recommandation puisse s'envisager, il nous apparaît nécessaire d'opérer une harmonisation dans l'encodage des données communiquées par les fournisseurs d'énergie. Une telle étape est indispensable à un croisement de qualité. À cet égard, à l'image des accords pris depuis peu en Région de Bruxelles-Capitale, nous recommandons que des informations supplémentaires telles que les coordonnées géocentriques cartésiennes soient reprises dans les bases de données.

Nos perspectives visent donc à pouvoir prolonger notre réflexion en collaboration avec de nouveaux opérateurs intéressés par cette question et ainsi tenter d'obtenir une image encore plus détaillée de la situation du marché immobilier en Wallonie.

RÉFÉRENCES

Jamart G. (1996), *Inventaire communal des logements vacants. Méthodologie et mise en œuvre pratique*, brochure méthodologique du Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, 40 pages.

Lemaire (2015), *Estimer et comprendre la vacance immobilière résidentielle. Une recherche-pilote carolorégienne*, rapport final du Relais Social de Charleroi et du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, mars 2015, 68 pages.

Lemaire E. et Casside S. (2014), « Estimation de la vacance immobilière résidentielle — méthode du croisement des consommations d'eau et d'électricité », Centre d'Études en Habitat Durable, *Document Technique 2014-09*, novembre 2014, 24 pages.

Memento du Logement en Région wallonne (2013), « 3. Méthodologie d'inventaire des logements inoccupés », pages 337 à 340.

LE PERMIS DE LOCATION A 20 ANS !

Chronique de jurisprudence 1995-2015

La qualité de l'habitat est devenue un pilier des politiques publiques en matière de logement : il s'agit en effet de veiller, notamment par le biais de la promotion de la salubrité des logements, à la concrétisation de l'article 23 de la Constitution — le droit à un logement décent — afin de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Avant de définir des normes applicables à tout logement, les Régions se sont tout d'abord attachées à tenter de réguler en priorité le « parc social de fait » : celui des chambres, des petits studios ou des garnis, où logent des personnes précaires, en subordonnant formellement l'introduction sur le marché locatif de ces logements à l'obtention préalable d'un document administratif certifiant la conformité du bien. En Wallonie, il s'agit du « permis de location ». Et, a priori audacieuse, cette idée a prospéré à Bruxelles également, revêtant la forme là d'une « attestation de conformité » (obligatoire pour les petits logements — moins de 28 m² — et pour les meublés)¹

Le permis de location est entré dans les prétoires des justices de paix et s'est même invité à la Cour d'Arbitrage et au Conseil d'Etat.

Alors que le permis de location s'apprête à souffler ses vingt bougies — il est en effet entré en vigueur le 1^{er} octobre 1995 —, un coup d'œil dans le rétroviseur s'imposait !

I. LE PERMIS DE LOCATION DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE (ALORS D'ARBITRAGE)

La constitutionnalité du permis de location — les sanctions civiles en cas d'infraction

1. Vu l'état souvent défectueux des logements collectifs et des petits logements individuels au niveau de la salubrité, de la sécurité ou de la promiscuité, la Cour d'Arbitrage, dans un arrêt du 14 mai 2003, a reconnu la légitimité du permis de location, pour assurer l'effectivité des normes édictées par la Région visant à améliorer la qualité de l'habitat (C.A., 14 mai 2003, n°67/2003, cette revue, 2003, p. 120).

Répondant à une question préjudicielle, la Cour d'Arbitrage a admis la constitutionnalité du permis de location, sans broncher, ce qui n'a pas manqué d'étonner certains observateurs. En effet, si les standards régionaux ne constituent pas sur le plan civil des conditions de mise en location — ce qui, à

l'époque de l'introduction du permis, aurait pu contrevenir aux règles répartitrices de compétences — il n'en reste pas moins que le logement donné à bail doit y satisfaire, si le bailleur entend échapper aux sanctions qui s'y attachent (N. BERNARD, « Un permis de location qui contrairement à ce que son intitulé, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location », note sous C.A., 14 mai 2003, n°67/2003, J.J.P., 2004, pp. 92 et svtes).

La Cour s'est également penchée sur les sanctions civiles en cas de défaut de permis de location.

Il n'appartenait évidemment pas à la réglementation régionale de l'époque — 1995² — de prévoir les conséquences civiles sur l'exécution du bail d'une infraction au permis de location ou tout simplement de l'absence du document administratif requis.

C'est aux Tribunaux, relève la Cour, qu'il revient, au cas par cas, d'évaluer cette incidence : « *Sans doute le juge de paix devra-t-il apprécier si l'absence de permis est de nature, soit à entraîner la nullité du bail, soit à vicier le consentement du preneur, soit à justifier la résiliation du bail, soit encore à fonder la condamnation du bailleur à satisfaire aux exigences du Code wallon.* »

Pour étonnante puisse-t-elle paraître (car, sans indiquer les conséquences civiles, le législateur régional n'en assortit pas moins le respect des normes régionales de salubrité de sanctions pénales et/ou administratives), cette position a été confirmée, à l'occasion notamment de l'examen par la Cour des normes flamandes (C.C., 11 mars 2009, n°47/2009).

La « dé-fédéralisation » de la matière droit du bail d'habitation³ est l'occasion de circonscrire les incidences sur le plan civil d'un défaut de permis de location ou d'une infraction au permis de location. Nous y reviendrons.

II. LE PERMIS DE LOCATION DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Le champ d'application du permis de location

2. La matière du logement, sans la moindre réserve et dans sa globalité, relève de la compétence des entités fédérées. Toutefois, jusqu'au 1^{er} juillet 2014, l'Etat fédéral était demeuré compétent, de manière résiduaire, en ce qui concerne le droit du bail d'habitation. Signalons toutefois que, tant que le législateur régional n'a pas pris de réglementation spécifique, la loi fédérale reste entièrement d'application.

A l'origine, l'intention était d'appliquer le permis de location à l'ensemble du parc locatif. Toutefois, l'avant-projet de décret sur le permis de location a fait l'objet de remarques de la part de la section de législation du conseil d'Etat : le législateur wallon a donc dû réduire la voilure du navire, sous peine d'entamer largement les compétences fédérales (Avis du C.E., 21 novembre 1994, *Doc. Cons. Rég. w.*, 1994-1995, n°297, p. 3).

Il a été fait appel à la théorie des pouvoirs implicites. Celle-ci autorise un empiètement des Régions dans les attributions de l'Etat fédéral, pourvu qu'il soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales.

S'agissant du permis de location, cette exigence est remplie, a estimé le Conseil d'Etat, pour autant que la matière se prête à un traitement différencié et que l'incidence sur la matière réservée du bail reste marginale. Cette double condition, cependant, est on ne peut plus classique dans le cadre de la théorie des pouvoirs implicites. Le champ d'application du permis de location a dès lors été rogné pour se limiter à la frange la plus menacée du segment locatif, à savoir celui des petits logements et des logements collectifs.

Le permis de location, un préalable à toute location

3. À l'origine, en l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement wallon pouvait interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés.

Le bourgmestre pouvait ainsi prononcer l'interdiction d'occuper, sur la simple absence d'un permis de

1. Souffrant cependant d'une effectivité déficiente, le dispositif a été abrogé en 2013. L'administration peut concentrer dès lors ses énergies sur les visites effectuées sur plainte ou d'initiative, c'est-à-dire les procédures qui permettent de débarrasser les situations les plus problématiques.

2. Décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, *M.B.*, 4 juillet 1995. Le Code du logement a repris (aux art. 9 et s.) l'économie générale de ce décret fondateur, tout en l'adaptant.

3. Art. 6, §1^{er}, IV, 2^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'Etat, *M.B.*, 31 janvier 2014.

LE PERMIS DE LOCATION EN BREF!

La base réglementaire

- Art. 9 à 13 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable : socle du permis de location.
- Art. 200bis du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable : amendes administratives.
- Art. 201 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable : amendes pénales.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 : procédures d'octroi et de contrôle du permis de location.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 : critères de salubrité et de surpeuplement.

Quels sont les logements visés ?

Les petits logements individuels et les logements collectifs loués ou mis en location

- servant de résidence principale aux locataires ;
- ou dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiants (« kots, par ex. »).

Les petits logements individuels

Les logements d'une superficie habitable égale ou inférieure à 28m².

Les logements collectifs

Les locataires utilisent un ou plusieurs locaux à titre collectif (pièce de séjour, cuisine, salle de bain, W.-C.).

Une dérogation à l'obligation du permis de location

Les logements situés dans l'immeuble où habite le bailleur ; si l'immeuble comprend au maximum 2 logements et quatre locataires.

Les exigences

- Aucune cause d'insalubrité.
- Le respect de normes minimales de superficie habitable, sauf pour les « kots » d'étudiants.
- Le respect de l'obligation d'équipement en matière de détecteurs d'incendie.
- L'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée.
- Le respect des règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie.
- Le respect des règles en matière d'urbanisme.
- Le certificat de performance énergétique.

La procédure

La visite des logements par un enquêteur agréé et la délivrance du permis de location par le Collège communal pour une durée de 5 ans.

En cas d'infraction

Une mise en demeure du Collège communal, suivie d'un retrait de permis de location.

Les amendes administratives (article 200 bis du CWLHD)

Une amende au bailleur qui :

- soit loue ou met en location un logement sans avoir obtenu de permis de location ;
- soit, après obtention d'un permis de location, contrevient à une des dispositions du Code relatives aux normes minimales à respecter en matière de permis de location.

Le montant de l'amende administrative est fixé à 1.500 euros/logement et plafonné à 12.500 euros/immeuble.

La commune dresse un constat d'infraction qu'elle envoie au Directeur du Département de la Qualité de l'Habitat (DG04) qui commence par interroger le Ministère public car il s'agit d'une infraction pénale.

Le Ministère public dispose d'un délai de 2 mois à compter du jour de la réception du constat de l'infraction pour notifier au Directeur sa décision quant à l'intentement ou non de poursuites pénales. Dans le cas où le Ministère public renonce à poursuivre ou omet de notifier sa décision dans le délai fixé, le Directeur met le contrevenant en mesure de présenter ses moyens de défense, puis décide s'il y a lieu d'infliger une amende administrative.

location, même en l'absence de manquements aux critères minimaux de salubrité (art. 13bis du Code du logement⁴).

Le non-respect d'une formalité administrative pouvait donc entraîner la fermeture de logements, avec dans son sillage le départ des occupants appartenant le plus souvent à la frange la plus précarisée des locataires, sans que le Conseil d'Etat (section du contentieux administratif cette fois) n'y trouve à redire.

En effet, la Haute Cour administrative a considéré que « la fermeture d'un logement donné en location par un bailleur ne disposant pas d'un permis de location dans un cas où le Code wallon du logement requiert un tel permis, constitue l'une des mesures ressortissant de la compétence du bourgmestre ; l'obtention d'un tel permis est, en effet, une obligation à laquelle le bailleur doit satisfaire préalablement sous peine de sanction pénale ; que, d'ailleurs, en cas d'inaction du bourgmestre, le Gouvernement peut se substituer à lui pour interdire l'accès ou l'occupation au logement [...] ; dans un tel cas, la motivation en fait de l'arrêt d'interdiction peut se limiter à la constatation que le logement est soumis à permis de location, à celle qu'un tel permis n'a pas été demandé ou obtenu en l'espèce et à la réfutation des raisons pertinentes éventuelles avancées par le bailleur en ce qui concerne l'absence de permis (force majeure, retard du collège, etc.) » (C.E., n°123.055, Rasez, 18 septembre 2003).

Dans l'avis qu'il avait rendu sur une autre affaire, l'auditeur du Conseil d'Etat (section du contentieux administratif encore) avait estimé, pour sa part, que, par « le seul effet du Code wallon du logement, il est interdit de mettre un logement en location, sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location ». En outre, le même auditeur n'avait pas retenu l'argument de la violation du principe de proportionnalité entre la gravité de la mesure prise et le simple fait que le propriétaire ne dispose pas du permis de location, en raison de son omission persistante d'en demander un, et ce en dépit des demandes successives que lui avait adressé l'administration communale en vue de régulariser la situation (Avis de l'auditeur du Conseil d'Etat du 31 janvier 2001, cette revue, 2002, p. 27).

Abrogée entre-temps pour préserver le droit des habitants⁵, cette possibilité d'interdiction d'occuper a aujourd'hui été réinstaurée, mais elle est balisée, uniquement « lorsque les manquements constatés le

requièrent. » (art. 13, al. 3, du Code du logement). Ceci vise « la prise d'un arrêté d'inhabitabilité en cas de constat de problème de salubrité qui justifie l'interdiction d'occuper, à l'occasion d'un contrôle de permis de location. Le retrait du permis de location n'implique pas automatiquement une interdiction d'occuper. C'est le non-respect des conditions d'octroi qui peut conduire au retrait du permis de location, ce qui ne doit pas avoir comme conséquence la fermeture du logement » (Parl. W., sess. 2011-2012, 517 (2011-2012), n°1, p. 7).

4. De lege lata, la possibilité qu'a l'administration d'infliger une amende administrative suite à un constat d'absence du permis de location ou d'une infraction au permis de location est riche de promesses pour sensibiliser les bailleurs récalcitrants à régulariser des situations en désordre, tout en préservant la sécurité d'occupation des locataires en place (voy. sur cette question le débat entre F. DEGIVES et R. THYS, cette revue, 2015/2, pp. 19 et svtes). Il n'en reste pas moins que l'époque où le bourgmestre était fondé à fermer un bien simplement pour absence du permis (indépendamment donc des défauts du logement) est révolue, et c'est heureux. En effet, il s'agit d'ôter tout prétexte à certains bourgmestres qui instrumentalisent les normes de salubrité aux seules fins de vider certains quartiers de leurs habitants défavorisés.

Instaurer des règles plus contraignantes est interdit !

5. Avec en arrière-fond, à tout le moins, une volonté d'endiguer la multiplication des petits logements, certaines communes ont succombé à la tentation — coupable — d'adopter des règlements communaux prévoyant des normes plus sévères que celles édictées par le Gouvernement wallon.
6. Ainsi la Ville de D. a-t-elle tenté d'adopter un règlement communal, dont l'objectif, selon son préambule, était « de donner aux occupants des petits logements, en règle générale des ménages à revenus modestes, un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement [wallon] et d'améliorer [ainsi] la qualité du logement de résidence principale dans la commune ». Et d'ajouter que « le respect des normes minimales des petits logements ne permet pas, dans de nombreux cas, l'accroissement du ménage dans le logement occupé et favorise ainsi une instabilité du domicile. »

Le Conseil d'Etat a suspendu, puis annulé le règlement communal (C.E., n°105.215, Rosier, 27 mars 2002)⁶.

En effet, relève le Conseil d'Etat, les objectifs poursuivis par ce règlement relèvent de la politique du logement mise en œuvre notamment par le code du logement et sont étrangers à la police communale de la salubrité publique réglée par l'article 135 de la nouvelle loi communale, lequel ne peut en conséquence pas servir de fondement légal au règlement communal de la Ville de D. Il en résulte donc une confusion des objectifs propres de deux polices administratives distinctes.

En effet, l'article 10, alinéa 2, 2°, du code du logement subordonne l'octroi du permis de location au respect notamment des règlements communaux en matière de salubrité. Cette disposition permet ainsi la coexistence, d'une part, de critères minimaux de salubrité que fixe le Gouvernement en vertu de l'article 3 du même code et, d'autre part, des règlements complémentaires de salubrité, d'origine communale. Cependant, aucune disposition décrétole ne charge le conseil communal de fixer des critères de salubrité des logements en exécution du code wallon du logement — l'article 3 réserve ce pouvoir au Gouvernement. Ce pouvoir réglementaire complémentaire ne peut trouver un fondement que dans l'article 135 de la nouvelle loi communale.

Si le principe du cumul de la police spéciale du logement avec celle de la police générale en matière de salubrité publique peut donc être tenu pour acquis, encore faut-il vérifier si l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale peut servir de fondement à un règlement communal qui, à l'instar de l'article 3, alinéa 2, du code wallon du logement, fixe des critères de salubrité relatifs à la dimension minimale du logement, notamment en fonction de la composition du ménage occupant.

Or, relève le Conseil d'Etat, fidèle à sa jurisprudence⁷, l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la nouvelle loi communale charge les autorités locales du soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties. Les autorités locales sont ainsi chargées du soin de prévenir et de

du [seuil régional] dès lors que l'arrêté se fonde non pas sur le Code wallon du logement mais sur l'article 135 de la nouvelle loi communale » et, partant, « que l'arrêté attaqué n'explique pas pour quelle raison la circonstance que le logement soit situé sous les combles impliquerait qu'il doive être considéré comme étant insalubre » (C.E. n°103.845, Dejardin, 21 février 2002, cette revue, 2002, p. 154). Voy. aussi C.E., n°14.935, Vrielynck, 6 octobre 1971 et C.E., n°68.650, Modica, 7 octobre 1997.

7 Cf., en matière de salubrité publique, C.E., n°11.779, Baetens et Beernaert, n°11.779, 28 avril 1966 ; C.E., n°25.152, Bidoul, 22 mars 1985 et C.E. n°38.624, Sustikova, 31 janvier 1992. Et, pour ce qui concerne cette fois la sécurité publique (réglementation incendie plus spécifiquement), voy. C.E., n°221.339, Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, 12 novembre 2012.

4 Sous la dénomination « Code du Logement », par convention et pour le confort du lecteur, nous visons tant le « Code wallon du Logement », que le « Code wallon du logement et de l'habitat durable ».

5 Art. 1^{er} du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie, M.B., 18 juin 2009.

6 Dans l'arrêt Dejardin, déjà, le Conseil d'Etat avait annulé un arrêté d'inhabitabilité d'un logement ne répondant aux normes régionales de superficie, car « il importe peu que la superficie ainsi calculée [...] reste en dessous

faire cesser les atteintes à la salubrité publique qui trouvent leur origine dans l'existence de logements insalubres. Pour l'application de cette disposition, la notion d'insalubrité doit être appréciée en fonction de critères hygiéniques : l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général.

Cette notion doit ainsi être distinguée de la signification que revêt le concept de « salubrité » dans la police spéciale du logement ; que l'intervention des autorités communales en application de l'article 135 de la nouvelle loi communale s'impose parce que l'ordre public est menacé dans l'une de ses composantes, à savoir la salubrité publique. Or l'objectif poursuivi par le code du logement, à savoir l'amélioration des conditions de logement, est autre et la notion d'insalubrité est donc aussi logiquement distincte.

7. Un cran au-dessus de sa consœur, la Ville de C., pour sa part, entend soumettre au permis de location à l'ensemble des logements mis en location sur son territoire. Le 20 mars 2007, le conseil communal ressuscite un règlement communal du 30 juin 1997, qui avait fait l'objet d'une annulation par les autorités de tutelle.

En vertu du principe *specialia generalibus derogant* (les lois spéciales dérogent aux lois particulières), une autorité de police administrative générale ne peut prendre une mesure qui relève de la compétence d'une autorité de police spéciale. Il est précisé, à l'article 135 de la nouvelle loi communale, que les missions générales attribuées aux communes ne le sont que dans la mesure où elles n'ont pas été exclues de leurs compétences, solution qui peut aussi être déduite de l'article 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution. En outre, l'article 119, alinéa 2, de la nouvelle loi communale et l'article 46, alinéa 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles prévoient que les actes des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires, notamment, aux décrets et aux règlements des communautés ou des régions, la seconde de ces dispositions ajoutant que les entités fédérées peuvent charger les autorités locales de l'exécution de ces décrets et règlements. On déduit de ce dispositif qu'il n'est pas permis aux pouvoirs locaux de réglementer une matière qui est entièrement organisée par une norme supérieure.

Si la loi fait parfois réserve des pouvoirs des collectivités locales ou leur permet expressément d'adopter des règlements complémentaires, le plus souvent, l'interprète devra dire si le système mis en place est suffisamment complet et précis pour mettre fin au pouvoir autonome des communes lequel sera d'autant plus étendu que la matière considérée ne fera l'objet que de mesures diffuses, mal définies ou non contraignantes.

Le code du logement est un dispositif complet ne prévoyant pas que les communes puissent adopter des règlements complémentaires. Dans le silence des textes, il n'est pas possible de considérer qu'en n'appréhendant que les logements dont la superficie habitable ne dépasse pas vingt-huit mètres carrés, le législateur régional aurait entendu réserver aux communes le soin de réglementer les logements d'une surface supérieure. Dans ce contexte, l'intervention de l'autorité locale ne pourrait être admise que pour parer à une question d'insécurité ou d'insalubrité particulière qui n'entrerait pas dans les prévisions du code mais ne pourrait se concevoir par voie de disposition générale (C.E., n°222.352, *a.s.b.l. Syndicat national des Propriétaires*, 1er février 2013).

Toutefois, il convient de ne pas consacrer l'exclusion, *par principe*, de la compétence réglementaire communale en matière de salubrité, dans la mesure où la loi supérieure prévoit elle-même cette intervention. De fait, les exigences tant wallonnes⁸ que bruxelloises⁹ renvoient en termes explicites à la compétence de la commune, ce qui peut attester de la volonté du législateur régional de ne pas s'arroger le monopole en cette matière (théoriquement à tout le moins) ; du reste, les Régions qualifient elles-mêmes leurs critères de « minimaux » ou d'« élémentaires »¹⁰, laissant ici du jeu aux pouvoirs locaux¹¹. Force est toutefois de constater que les exécutifs chargés de donner chair aux

prescriptions régionales de salubrité se sont montrés passablement extensifs — et sévères — dans leurs arrêtés. De la même manière CWATUPE¹² et CoBAT¹³ prévoient *expressis verbis* la possibilité pour les communes d'adopter un règlement d'urbanisme.

8. Si la commune n'est pas fondée à édicter un règlement relatif à la superficie minimale dans les logements dès lors que cette question est sans rapport avec sa compétence en matière de salubrité, laquelle est cantonnée à des aspects hygiéniques et de santé publique, il n'en demeure pas moins que reste posée la question du bien-fondé de directives d'urbanismes visant à restreindre les divisions de logement (Voy. pour plus de développements N. BERNARD, « La question de la superficie minimale au croisement des polices de logement et d'urbanisme (ou les communes ont-elles le droit de prendre un règlement renforçant les exigences régionales et une directive limitant les subdivisions d'immeuble ? », cette revue, 2015/2, pp. 3 à 9).

Le respect des principes généraux de droit administratif

9. Conformément à la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation d'une décision doit donc être claire, complète, précise et adéquate, afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Le respect de ce principe a fait l'objet d'un contrôle strict de la part du Conseil d'Etat dans les deux arrêts suivants.

10. Dans la première affaire, la propriétaire possède un immeuble divisé en sept logements collectifs. Le Collège communal refuse d'octroyer le permis de location pour absence de permis d'urbanisme, requis par l'article 84 du CWATUPE. Le conseil de la requérante introduit un recours administratif contre la décision de refus de permis de location.

L'obligation d'un permis d'urbanisme a été introduite par le décret du 14 juillet 1994, entré en vigueur le 20 août 1994. Cette réglementation ne s'applique qu'aux travaux de création de logements réalisés après son entrée en vigueur.

Le refus d'octroi du permis de location est confirmé.

Devant le Conseil d'Etat, la requérante relève que l'acte attaqué n'explique pas pourquoi les diverses attestations jointes à son dossier, qui tendent à établir

8 Ainsi le logement soumis au permis de location (voy. *supra* n°3 et 6) est-il tenu de « respecter les règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie » (art. 10, al. 2, 2°, du Code du logement).

9 « Sans préjudice de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale, le Gouvernement fixe le contenu de ces différentes exigences [de sécurité, de salubrité et d'équipement] » (art. 4, §1er, al. 2, du Code bruxellois du logement).

10 Art. 3, al. 1er, du Code wallon du logement et de l'habitat durable et, respectivement, art. 4, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

11 Ainsi, « les communes pourront [...] dans le cadre de leur propre compétence en matière de salubrité et dans le respect des normes régionales, fixer des normes plus contraignantes », reconnaît le ministre wallon ayant porté le Code wallon du logement sur les fonts baptismaux (projet de décret instituant le Code wallon du logement, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n°371/1, p. 6 ; voy. également p. 11). Son homologue bruxellois n'est pas en reste, qui a déclaré, à propos des critères régionaux de salubrité, qu'il s'agissait de « normes minimales que les communes peuvent compléter » (projet d'ordonnance portant le Code du logement, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14).

12 Art. 78 et s.

13 Art. 91 et s.

que les travaux de division de l'immeuble litigieux ont été effectués avant 1994, ne peuvent pas être prises en considération. Ce à quoi la partie adverse réplique que la requérante n'apporte pas la preuve de ce que les logements existaient avant le 20 août 1994 et que seul un certificat de domicile est en mesure d'apporter cette preuve.

Le recours administratif se réfère notamment à « quatre attestations qui démontrent bien la pré-existence des appartements à l'entrée en vigueur du décret de 1994 ».

L'acte attaqué indique, par rapport à ces éléments, que si la requérante est « en mesure d'apporter une preuve légale (les diverses attestations de particuliers jointes à votre recours ne peuvent malheureusement être prises en considération) de ce que les logements concernés étaient déjà créés avant le 20 août 1994, la décision prise par le Collège communal devrait alors être annulée puisque dans ce cas aucun permis d'urbanisme ne devrait être réclamé ».

Cependant, relève le Conseil d'Etat, il n'existe pas de forme « légale » de preuve, c'est-à-dire de réglementation de l'administration de la preuve indiquant les moyens de preuve admis, en vue d'établir l'existence de construction ou de travaux, pour lesquels un permis d'urbanisme est nécessaire. Dès lors, en estimant que seule une « preuve légale » pourrait être prise en considération, sans préciser quel type de preuve serait admissible et en vertu de quelle base « légale », la partie adverse ne motive pas suffisamment l'acte attaqué de manière adéquate (C.E, n°216.552, *Senny c./ Région wallonne*, 20 novembre 2011).

11. Dans une autre affaire, voici qu'une société anonyme acquiert en 2001 un immeuble de rapport, et le met immédiatement en location en le subdivisant notamment en différents logements individuels et collectifs nécessitant des permis de location.

Elle demande l'annulation et la suspension d'un arrêté pris, le 25 juillet 2013, par le Bourgmestre de la Ville de C. décrétant la fermeture de trois logements dans un immeuble pour insécurité en matière d'incendie.

La bailleresse invoque la violation de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Certes, cette obligation n'implique pas la réfutation détaillée de tous les arguments avancés par l'administré. Elle n'implique que celle d'informer celui-ci des raisons qui ont déterminé l'acte attaqué, sous la réserve toutefois que la motivation réponde, fût-ce de manière implicite, mais certaine, aux arguments essentiels avancés par l'intéressé. Il en va particulièrement ainsi lorsque celui-ci a, en vertu du principe « audi alteram partem » (audition préalable), été



© F. Dor SPW DG04

amené à faire valoir ses observations avant l'adoption d'une mesure grave susceptible de l'affecter, telle une interdiction de mettre un logement en location, de le louer ou de le faire occuper.

Or, en l'espèce, l'administrateur délégué de la requérante a remis un argumentaire de neuf pages qui conteste non seulement l'absence de report de l'audition mais invoque également des arguments relatifs à une discrimination dont la requérante serait l'objet, à l'absence de réponse à sa demande de dérogation et au bien-fondé de l'avis du service régional d'incendie lui-même.

La motivation de l'acte attaqué, très sommaire, constate le Conseil d'Etat, se limite à renvoyer à l'avis émis initialement par le service régional d'incendie sans rencontrer, de manière implicite, les arguments essentiels soulevés dans cet argumentaire, ce qui conduit à l'annulation de l'acte attaqué (C.E., s.a. *Finki*, n°226.049, 14 janvier 2014).

Une mise en demeure préalable au retrait du permis de location

12. Le permis de location peut être retiré en cas de non-respect de la réglementation par le bailleur (dégrada-

tion du bâtiment telle que les conditions de salubrité ne sont plus rencontrées ; non-respect des superficies minimales en fonction du nombre de locataires ; violation des normes protectrices de la vie privée ; etc.).

Le collège échevinal, et en cas d'inaction de ce dernier, le Gouvernement wallon, doit d'abord procéder à une mise en demeure du bailleur le sommant de prendre, dans un délai de 48 heures à six mois, les mesures nécessaires pour respecter la législation.

13. Dans l'affaire *Dussart*, un permis de location octroyé le 30 janvier 2007 précise que sa délivrance ne dispense pas le propriétaire de se conformer aux prescriptions en matière d'urbanisme et d'incendie, le dossier administratif ne contient aucune mise en demeure que le collège communal de la Ville de C. aurait adressée au requérant lui enjoignant de prendre, dans le délai qu'il fixe, les mesures nécessaires pour respecter les dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et, plus particulièrement, de demander et d'obtenir un permis d'urbanisme de régularisation, à supposer ce permis requis en l'espèce, voire d'effectuer les travaux permettant d'obtenir ce permis.

Aucun document en la possession du Conseil d'Etat ne laisse penser qu'une telle mise en demeure aurait été adressée en l'espèce au requérant ; qu'en outre, le préambule des arrêtés attaqués n'en fait pas état.

La mise en demeure non datée faisant suite au contrôle effectué le 6 décembre 2006 est antérieure au permis de location délivré le 30 janvier 2007 et ne porte pas sur cette question alors que ce n'est qu'en cas de défaut du bailleur de prendre les mesures prescrites dans le délai fixé par la mise en demeure que le collège communal « peut » retirer le permis de location, en respectant de plus un délai de 20 jours à compter de l'expiration de la mise en demeure.

A supposer que l'article 13 habilite le collège communal à retirer, sans condition de délai, un permis de location qui aurait été délivré lorsqu'il apparaît après coup que ce permis aurait été délivré sans que soit remplie, à l'époque de sa délivrance, la condition prévue à l'article 10, alinéa 2, 4°, ce que conteste le moyen, il est en tout cas certain que ce retrait ne pouvait pas être décidé avant qu'intervienne une mise en demeure spécifique et avant que soit expiré un délai qui doit être laissé au bailleur pour se mettre en ordre.

Il s'ensuit donc que l'acte attaqué méconnaît l'article 13 du Code wallon du Logement (C.E., n°189.020, *Dussart*, 19 décembre 2008).

14. Dans une autre affaire similaire, le requérant reproche à la commune de ne pas l'avoir mis en demeure de prendre les mesures nécessaires afin qu'un compteur électrique soit placé dans le logement concerné et ce en violation de l'article 13 du Code du Logement.

La partie adverse répond qu'elle a mis le requérant en demeure d'exécuter tous les travaux nécessaires, qu'elle l'a entendu à ce sujet le 20 mai 2009 et qu'elle lui a ordonné, le 2 juillet 2009, de réaliser les travaux requis ; qu'elle fait valoir que le requérant n'a pu obtenir son permis de location que sur la base d'une attestation de conformité qui s'est avérée, à la lecture des plans déposés dans le cadre de la demande de permis d'urbanisme, inexacte puisque le locataire du rez-de-chaussée gauche n'a pas d'accès direct et permanent au compteur d'électricité.

Lorsqu'un bailleur, disposant d'un permis de location, ne respecte pas les exigences prescrites par l'article 10 du Code du Logement, l'article 13 de ce même code lui confère une opportunité de mettre fin à ses manquements et de conserver son permis. Cet article impose en effet au collège communal ou, en cas d'inaction de celui-ci, au gouvernement, de mettre le bailleur en demeure de prendre les mesures pour se conformer aux obligations précitées.

Par la mise en demeure du 2 juillet 2009, dont se prévaut la commune, celle-ci n'a pas offert au requérant la possibilité de faire cesser le manquement qu'elle lui reprochait, ni de conserver le permis de location qu'elle lui avait octroyé dès lors que cette mise en demeure est antérieure à l'attribution de ce permis.

En outre, cette mise en demeure a été opérée dans le cadre d'une procédure étrangère à celle relative à l'octroi et au retrait des permis de location ; que la mise en demeure du 2 juillet 2009 n'est donc pas celle requise par l'article 13 du Code wallon du Logement.

Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier administratif qu'une telle mise en demeure ait été effectuée par la partie adverse. En adoptant l'acte attaqué sans mettre le requérant en demeure, conformément au prescrit de l'article 13 précité, la commune a méconnu celui-ci (C.E., n°189.020, *Pesquet*, 24 novembre 2010).

La connexion entre les polices de l'urbanisme et du logement

15. L'article 84, §1^{er}, du CWATUPE soumet à l'obtention d'un permis d'urbanisme la création d'au moins un logement supplémentaire par rapport au logement existant. Il en va de même pour la création du premier logement dans un immeuble initialement non destiné à la résidence.

Depuis 2005, le respect du droit de l'urbanisme conditionne la délivrance du permis de location¹⁴.

Ainsi, à l'occasion de l'examen des demandes de permis de location, les autorités communales veillent au respect d'un éventuel permis d'urbanisme autorisant la présence de plusieurs logements dans un immeuble.

« La difficulté réside dans le fait que l'obligation de permis d'urbanisme est récente et que de nombreux logements, créés préalablement, sont maintenus sans permis. C'est seulement depuis le 20 août 1994 que la mise en place d'au moins deux logements dans un bâtiment existants est visée par le Code d'urbanisme, à condition que certains travaux accompagnent la création de ceux-ci. Le décret du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, vise la création de deux nouveaux logements, sans plus exiger des travaux complémentaires. La version actuelle de la disposition, qui vise la création d'un logement, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002. Il faut donc vérifier, au cas par cas, si au moment de la création du ou des logements le permis était requis. » (M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme entre CWATUPE et CoDT*, Larcier, 2015, n°317, p. 367, avec référence à J. VAN YPERSELE et L. OLIVIER, *La vente et le droit de l'urbanisme wallon et bruxellois*, coll. Pratique du droit, n°48, Kluwer, 2011, pp. 61 et svtes).

Avant de subordonner la délivrance du permis de location au respect des règles urbanistiques, la question de l'interconnexion des polices de l'urbanisme et du logement s'était posée devant le conseil d'Etat.

Sans autorisation préalable des services urbanistiques compétents, une propriétaire avait transformé un atelier afin d'y aménager diverses chambres pour étudiant destinées à la location. Soucieuse de respecter les prescriptions du permis de location, elle sollicite de l'administration communale de L. un permis de location, tout en lui demandant un permis d'urbanisme afin de régulariser la situation urbanistique. Ce dernier permis lui a été refusé par le Collège communal, puis par le Ministre compétent.

Craignant que le sort réservé à sa demande de permis d'urbanisme ne déteigne sur sa demande de permis de location, la propriétaire saisit le Conseil d'Etat dans le but d'obtenir la suspension de l'acte litigieux.

Le Conseil d'Etat choisit de désolidariser les deux questions.

En effet, « on n'aperçoit pas ce qui permettait à la ville de L. de subordonner l'octroi d'un permis de location à l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme. En effet, les conditions d'octroi du permis de location étaient limitativement énumérées par l'article 10, alinéa 2, du Code wallon du logement qui ne visait pas l'octroi d'un permis d'urbanisme. La police administrative spéciale du logement et la police administrative spéciale de l'urbanisme sont distinctes et le principe

¹⁴ Art. 10, al. 2, 4°, du Code du logement, inséré par l'art. 13, §2, du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2005, *M.B.*, 25 août 2005.



© F. Dor SPW DG04

de l'indépendance des polices s'oppose à ce qu'une autorisation prévue par une police soit refusée pour la raison que le demandeur n'aurait pas (encore) obtenu l'autorisation requise en vertu d'une autre police. »

Par conséquent, le préjudice allégué par la propriétaire — la non délivrance du permis d'urbanisme — ne saurait pas, s'il advient, être mis en relation causale avec le refus déjà intervenu du permis d'urbanisme (C.E., n°120.877, *Iserentant*, 24 juin 2003)¹⁵.

16. Le permis de location a une durée de validité de cinq ans. A son échéance, il doit être renouvelé : à défaut de disposition transitoire, les logements concernés doivent respecter les conditions en vigueur au moment du renouvellement, ce qui peut poser des problèmes tant pratiques que juridiques.

Le cas échéant, un permis d'urbanisme de régularisation devra être préalablement obtenu, avant que la commune ne puisse renouveler le permis de location.

La requérante est propriétaire d'un immeuble pour lequel elle a obtenu, le 5 juin 2007 un permis de location valable pour cinq ans pour un logement collectif de neuf ménages.

Par un courrier du 23 mars 2011, la Ville de C. a informé la requérante que ces logements devaient être régularisés, car ils avaient été créés après le 1^{er} octobre 2002, date à partir de laquelle un permis d'urbanisme était requis. Ce courrier l'invitait, dès lors, à déposer dans les trois mois une demande de régularisation.

Le 8 novembre 2011, la requérante est informée qu'à défaut de régularisation dans les trois mois et en cas de carence passé cette date, le collège communal prendra la décision de retirer le permis de location. Le 15 mai 2012, le collège communal de la ville de C. a décidé de retirer le permis de location délivré le 5 juin 2007 en raison de l'absence de régularisation de la situation urbanistique. Il s'agit de l'acte attaqué qui a été notifié par un courrier daté du 31 mai 2012.

Le requérant doit justifier d'une lésion ou d'un intérêt. Celui-ci doit être direct, certain, actuel, légitime et suffisamment personnalisé. L'annulation de l'acte attaqué doit, dans le chef du requérant, avoir un effet utile.

C'est au requérant qu'il appartient de justifier l'existence de son intérêt à la date d'introduction de sa requête, et sa persistance jusqu'au prononcé de l'arrêt par lequel il est statué sur cette requête.

En l'espèce, il y a lieu de constater que l'acte attaqué a pour objet de retirer un permis de location qui arrivait à échéance le 5 juin 2012. Il s'ensuit que, le 5 juillet 2012, jour d'introduction du présent recours, la requérante ne justifiait pas de l'intérêt requis, l'annulation sollicitée ne pouvant avoir pour effet de faire renaître et de prolonger la validité du permis de location expiré dans l'intervalle.

S'agissant des perspectives de poursuites pénales ou de litiges civils, qu'invoque la requérante, il convient de relever que la circonstance qu'un arrêt d'annulation pourrait être de nature à faciliter, pour la requérante, l'aboutissement d'une procédure devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ne suffit pas à justifier la recevabilité du présent recours.

De même, sont vaines les considérations du dernier mémoire de la requérante, relatives à d'autres procédures administratives en cours, puisque, comme cela vient d'être relevé, une annulation de l'acte attaqué n'aurait pas pour effet de rétablir le permis de location expiré, ni d'influencer le sort d'une nouvelle demande

¹⁵ Dans le même sens, on relèvera encore que, récemment, le Conseil d'Etat (C.E. n°228.798, *Toint*, 17 octobre 2014) n'a pas jugé contradictoire le fait qu'un immeuble ait, de la part des mêmes autorités régionales, à la fois obtenu un brevet de salubrité et essuyé un refus de permis d'urbanisme (de régularisation d'une subdivision opérée à l'époque sans autorisation).

de permis. A cet égard, la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle tente de soutenir que l'appréciation de sa nouvelle demande de permis de location sera différente selon qu'il s'agit d'une demande de renouvellement (en cas d'annulation du retrait) ou qu'il s'agit d'une véritable nouvelle demande (en cas de rejet de son recours dirigé contre le retrait), les critères d'appréciation et la procédure étant identiques selon qu'il s'agit d'une nouvelle demande ou d'un renouvellement, ainsi que cela ressort notamment des dispositions contenues aux articles 10 du Code du Logement et 4 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location (C.E., n°225.028, *s.a. Gema*, 9 octobre 2013).

17. Le 1^{er} décembre 2009, la Ville de C. délivre un permis de location valable cinq ans pour un logement collectif de huit unités. Après vérification auprès du service de l'urbanisme, il s'avère que le permis d'urbanisme octroyé concernait la transformation de l'immeuble en huit kots d'étudiants. Le 29 décembre 2011, le collège communal met le requérant en demeure de transmettre la preuve que l'immeuble est en règle en matière d'urbanisme ou d'introduire une nouvelle demande de permis de location correspondant au permis d'urbanisme. A défaut de quoi, le collège prendrait la décision de retirer le permis de location, ce qui fut fait le 13 mars 2012.

Le requérant demande l'annulation et la suspension de la décision prise par le collège.

Le risque de préjudice grave difficilement réparable allégué par un demandeur en suspension doit trouver sa cause première dans l'exécution de l'acte attaqué.

Le préjudice doit d'abord être examiné en tant qu'il est personnel au requérant, sa gravité ne peut pas être déduite automatiquement du préjudice que risquent de subir des tiers, lequel, sauf à méconnaître la condition selon laquelle le préjudice doit être personnel au requérant, ne peut être invoqué isolément, mais seulement à titre complémentaire de celui qui subit personnellement le demandeur en suspension.

En l'espèce, il convient d'emblée de constater que le requérant n'invoque aucun préjudice financier.

Il invoque, tout d'abord, le risque d'une résolution à ses torts des contrats de bail en raison de l'absence d'un permis de location. Ainsi que le souligne, toutefois, très justement la partie adverse, le juge de paix saisi d'une telle demande de résolution disposerait du pouvoir de contrôler la légalité de la décision attaquée et, le cas échéant, d'en écarter l'application. Le risque d'une résolution des baux en cours aux torts du requérant ne constitue, dès lors, pas un risque de préjudice grave et difficilement réparable que seule une suspension de l'exécution de l'acte attaqué permettrait d'éviter. Par ailleurs, on ne peut que constater que le requérant

n'explique jamais concrètement en quoi une résolution à ses torts de ces baux serait constitutive, dans son chef, d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

Le requérant invoque ensuite le fait que la partie adverse pourrait placer des scellés au motif que les locations en cours ne sont pas couvertes par un permis, ce qui le placerait, ainsi que ses locataires, dans une situation extrêmement préjudiciable et difficilement réparable. Force est, toutefois, de constater que le requérant ne décrit pas davantage en quoi consisterait — tant pour lui que pour ses locataires — cette « situation extrêmement préjudiciable et difficilement réparable ». Plus particulièrement, le requérant n'explique pas quelles seraient les conséquences graves et difficilement réparables qu'il encourrait personnellement à la suite d'une telle pose de scellés. Il n'explique pas davantage la gravité du préjudice subi par ses locataires, ni en quoi celui-ci serait difficilement réparable. Une telle explication n'est apportée que par l'intervenant alors que ne peut être pris en compte, lors de l'examen du risque de préjudice grave et difficilement réparable, que les éléments invoqués par la partie requérante. Quoiqu'il en soit, il convient de rappeler qu'un requérant ne peut invoquer un risque de préjudice par répercussion que pour autant qu'il puisse lui-même faire valoir un risque de préjudice grave difficilement réparable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En tout état de cause, si l'article 13bis du décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement et de l'habitat durable, alors Code wallon du Logement, prévoyait que « *En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés* », cette disposition a été abrogée par l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie. Il ressort de l'examen des travaux parlementaires de ce décret que cette abrogation a été motivée par le fait que l'article 13bis « *conduit à interdire l'accès ou l'occupation des logements ne disposant pas du permis de location : ce sont les locataires qui sont sanctionnés par la fermeture de ces logements alors que les propriétaires de ceux-ci ne le sont pas. Des amendes administratives sont dès lors prévues pour les bailleurs* ». Le législateur wallon a donc choisi, en cas d'absence ou de retrait du permis de location, de ne pas sanctionner les locataires en les privant de leur logement, mais de sanctionner le seul propriétaire par le biais d'une amende à l'encontre de laquelle celui-ci dispose d'un recours auprès d'une juridiction. Le risque de préjudice grave et difficilement réparable qui pourrait être subi par les locataires — à supposer même que l'invoque d'un tel préjudice par répercussion puisse être admise en l'espèce — n'est, dès lors, pas établi. Dans ces conditions, le risque de

préjudice grave et difficilement réparable ne peut être considéré comme établi (C.E., n°222.728, *Goisse*, 5 mars 2013).

III. LE PERMIS DE LOCATION DEVANT LE JUGE CIVIL

18. Devant les juridictions civiles s'est posée d'emblée la question du caractère juridique conféré au permis de location. Labellisé d'ordre public, il en découle en principe la nullité de la convention *ab initio*. S'ouvre alors un débat classique autour de la question de la restitution des prestations réciproques.

Le caractère d'ordre public du permis de location

19. Suivant l'enseignement de la Cour de Cassation, une loi est d'ordre public lorsqu'elle touche aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité ou lorsqu'elle fixe, dans le droit privé, les bases juridiques fondamentales sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral d'une société intéressant la généralité des citoyens ou certaines catégories d'entre eux (Cass., 9 décembre 1948, *Pas*, I, p. 699).

Dans un élan d'unanimité sans faille, la jurisprudence et la doctrine reconnaissent au permis de location (et aux normes de salubrité en général¹⁶) un caractère d'ordre public, tant en raison de sa finalité que par les sanctions pénales qui y sont prévues. En cause, notamment, le fait que ces prescriptions soient rehaussées de sanctions administratives et même *pénales*¹⁷ (à l'exception, toutefois, de la Région de Bruxelles-Capitale)¹⁸; entre également en ligne de compte la circonstance que les normes régionales de salubrité mettent expressément en œuvre le droit constitutionnel à un logement « décent » consacré par l'article 23, alinéa 3, 3°, de notre charte fondamentale¹⁹. À titre de comparaison, le label d'ordre public ne coiffe nullement les dispositions de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale (même si le point est sujet à controverse, tant d'un

¹⁶ Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et N.J.W., 2013, p. 29, note M. DAMBRE, Cass., 24 février 2011, *Jurimpratique*, 2014, n°2, p. 194, note P.-Y. ERNEUX et M. von KUEGELGEN, Gand, 27 mai 2011, *T.G.R.* — *T.W.V.R.*, 2012, p. 24, Cass., 19 septembre 2002, *Pas*, 2002, p. 1687, J.P. Ixelles (II), 22 avril 1998, *Act. jur. baux*, 1999, p. 108, note M. DELNOY, Cass., 31 mai 1990, *Amén.*, 1991, p. 103 et Cass., 27 juin 1985, *Pas*, 1985, I, p. 1381.

¹⁷ Art. 20, §1^{er}, du Code flamand du logement et art. 201 du Code du logement.

¹⁸ Voy. de manière générale sur ce thème N. BERNARD et B. LOUVEAUX, « La responsabilité pénale des parties au contrat de bail », *Jurimpratique*, 2010/1, p. 103 et s.

¹⁹ Cf. spécifiquement J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, cette revue, 2002, p. 204, J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197, Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156 et J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *Huur*, 2008, p. 210.

point de vue jurisprudentiel²⁰ que doctrinal²¹). Celle-ci vise avant tout à protéger les intérêts privés des bailleurs et, à titre principal²², des locataires.

« La disposition sur le permis de location qui impose un permis de location préalable est une norme à laquelle il convient de reconnaître un caractère d'ordre public, puisqu'elle touche à la défense d'un intérêt général », reconnaît le juge de paix de Wavre, suivi par celui de Tournai (J.P. Wavre, 30 décembre 1999, cette revue, 2000, p. 92, J.P. Tournai, 4 septembre 2001, cette revue, 2002, p. 117).

Dans une autre espèce, ce dernier ajoute : « l'objectif du législateur wallon est de protéger les locataires », ceux-là mêmes qui « vivent souvent dans des logements qui sont soit des taudis, soit trop exigus, soit dangereux pour leur santé et leur sécurité » (J.P. Tournai, 3 janvier 2001, cette revue, 2001, p. 82).

Par ailleurs, « ce caractère d'ordre public peut d'autant moins être contesté que le non-respect du décret est sanctionné pénalement », appuie le juge de paix de Wavre, saisi ultérieurement d'un litige similaire (J.P. Wavre, 29 mars 2001, cette revue, 2001, p. 80 ; dans le même sens : les dispositions présentent « un caractère d'ordre public dans la mesure où elles concernent la défense d'un intérêt général et ce caractère est d'autant moins contestable que sa violation est sanctionnée pénalement. » (J.P. Nivelles, 31 mai 2013, *Res jur. Imm.*, 2013, p. 249 citant Civ. Nivelles (1^{re} ch.), 27 octobre 2010, R.G. n°001084A, inédit). Cette dernière décision est singulière : lorsqu'a été conclu le bail, le permis de location était périmé ; un nouveau

permis de location a été obtenu pendant la durée du bail ; « il s'ensuit que si le demandeur [bailleur] voulait éviter toute insécurité juridique, il lui appartenait de proposer à la défenderesse la conclusion d'un nouveau contrat de bail sans effet rétroactif », après la date de délivrance du nouveau permis, ce dont il s'est abstenu. « Dans ces conditions, par application de l'article 6 du Code civil, le bail qui liait les parties sera déclaré nul »).

Relevant enfin de la dignité humaine (J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, cette revue, 2001, p. 14). c'est parfois même en vertu d'une simple pétition de principe dépourvue de toute justification explicite que le permis de location reçoit ce statut d'ordre public (J.P. Namur I, 10 mai 2002, cette revue, 2002, p. 119).

Les effets du caractère d'ordre public du permis de location : la nullité du bail

20. Les dispositions sur le permis de location revêtant un caractère d'ordre public, il s'en suit que le bail est frappé de nullité absolue en cas d'infraction.

La jurisprudence est fixée dans ce sens. Certes, nous l'avons vu, comme l'a soulevé la Cour d'Arbitrage, le juge a la possibilité de recourir à d'autres sanctions, mais il faut se souvenir, rappelle opportunément le juge de paix de Namur, du contexte dans lequel l'arrêt de la Cour intervient, à savoir essentiellement un éventuel empiètement par le législateur wallon sur une loi fédérale (J.P. Namur I, 4 septembre 2009, cette revue, 2012, p. 20).

Concrètement, non seulement l'action en nullité peut être intentée par toute personne justifiant d'un intérêt légitime, afin que l'ordre public soit rétabli le plus rapidement possible, mais la nullité doit même être prononcée d'office par le juge.

Le magistrat « ne peut évidemment pas poursuivre d'office l'action en nullité, mais, une fois saisi d'un litige, il doit prononcer d'office la nullité de l'acte entaché de nullité absolue » (M. DUPONT, « Nullité absolue et nullité relative », in *La nullité du contrat*, sous la direction de P. WERY, Commission Université-Palais, 2006, p. 62).

En effet, l'article 1108 du Code civil conditionne la validité d'une convention à la présence d'une cause licite dans l'obligation. Pour leur part, les articles 1131 et 1133 du même code disposent d'une part, que la cause est illicite quand elle est contraire à l'ordre public et d'autre part, que l'obligation sur une cause illicite est de nul effet. Enfin, l'article 6 du Code civil interdit de déroger aux lois qui intéressent l'ordre public.

Combinés, ces divers éléments conduisent une jurisprudence majoritaire à l'annulation du bail (J.P. Wavre, 30 décembre 1999, cette revue, 2000, p. 91 ; Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, 2001/n°151, p. 7 ; J.P. Tournai, 3 janvier 2001, cette revue, 2002,

p. 117 ; J.P. Wavre, 29 mars 2001, cette revue, 2001, p. 79 ; J.P. Tournai, 4 septembre 2001, cette revue, 2002, p. 117 ; J.P. Namur I, 10 mai 2002, cette revue, 2002, p. 118 ; J.P. Namur I, 4 septembre 2009, *J.J.P.*, 2010, p. 1870 ; J.P. Nivelles, 23 décembre 2011 et 31 mai 2013, *Res Jur. Imm.*, 2013, p. 244).

Il est cependant des juges qui — comme Jérémie VAN MEERBEECK par exemple — contestent avoir les mains liées en la matière. Evoquant à propos de la théorie de la nullité absolue les « effets pervers de son automaticité », susceptibles de mener à des situations « absurdes », ce magistrat/professeur revendique un certain pouvoir d'appréciation puisque l'on est en présence ici d'une nullité dite virtuelle (plutôt que textuelle). C'est, autrement dit, le statut (d'ordre public) de la disposition violée qui doit être soulevé d'office par le magistrat, et pas la conséquence civile à y attacher (la nullité absolue). Le juge « ne peut donc faire abstraction du régime très spécifique du contrat de bail et, de façon plus générale, des enjeux et difficultés propres au droit au logement ainsi qu'aux intérêts des parties et des tiers »²³. En un mot comme en cent, il y a lieu de privilégier une interprétation téléologique (de la législation urbanistique notamment), de manière à ce que la sanction retenue échappe à toute systématité et corresponde bien la finalité de la loi²⁴.

Les conséquences de la nullité du bail

21. Nul, le bail est dissous, *ab initio* : il est censé n'avoir jamais existé et les parties doivent être replacées dans leur situation initiale (ce qu'on appelle communément « le *pristin état* »).

En pratique, dans la foulée de l'annulation d'un bail dépourvu de permis de location, le juge de paix de Wavre avait ordonné, il est vrai dans un jugement rendu par défaut, la restitution des loyers, sans indemnités d'occupation (J.P. Wavre, 30 décembre 1999, cette revue, 2000, p. 91). Ce jugement fut réformé en opposition. En effet, observe le Tribunal civil de Nivelles, « on imagine mal comment le preneur pourrait restituer la jouissance qu'il a eue de la chose » (Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, 2001, n°251, p. 7).

23 J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, insalubrité, PEB)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 182.

24 Cf. N. BERNARD, « L'impact sur le contrat de bail des règles prises par les Régions en matière de salubrité, d'urbanisme et de performance énergétique. Position de la question », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 70 et s., ainsi que M. DAMBRE, « Hoe nuttig is nietig ? Bedenkingen bij de nietigverklaring van een huurcontract wegens een inbreuk op gewestelijke kwaliteitsnormen », *J.J.P.*, 2008, p. 122.

20 Certaines juridictions n'hésitent en effet pas à déclarer d'ordre public les normes fédérales, elles aussi : J.P. Molenebeek-Saint-Jean, 18 septembre 2007, inéd., R.G. n° 07A1737 (« Il peut en être déduit que lorsqu'un bailleur met à la disposition d'un locataire une habitation ne répondant pas aux normes élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, il méconnaît une disposition légale non seulement impérative mais également d'ordre public dans la mesure où elle concerne l'intérêt général lorsque le non-respect de l'art. 2 porte atteinte à la dignité humaine ou lorsque les manquements du logement ont une telle ampleur que le bail n'a pas d'objet »), Civ. Gand, 13 juin 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 341 (« La mise à disposition d'un bien qui ne satisfait pas aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, contrevient à l'ordre public (les piliers fondamentaux de notre société), ce qui touche la dignité humaine (art. 23 de la Constitution) » — traduction libre), J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, cette revue, 2001, p. 14 (« L'ordre public et l'intérêt social commandent [dans un contexte d'insalubrité] la sanction de la nullité absolue, la plus efficace compte tenu des intérêts à protéger et du milieu où elle s'opère »), J.P. Grâce-Hollogne, 11 juillet 2000, cette revue, 2000, p. 124 ainsi que J.P. Grâce-Hollogne, 25 janvier 2002, cette revue, 2002, p. 115.

21 Voy. entre autres P.-A. FORIERS, « État du bien loué et bail à la rénovation, loyer et charges, garantie locative, cession et sous-location et transmission du bien loué », *La nouvelle réglementation des baux à loyer*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 80 (« N'est-il pas enfin choquant que l'article 2 soit simplement impératif ? Est-il exact de dire qu'il ne protège que des intérêts privés ? L'ordre public n'est-il pas intéressé par le respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements ? »).

22 Voy. cependant N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOIT *et al.*, Bruxelles, La Chartre, 2006, pp. 4 et 5.

Certes, si rétroactive par essence, parce qu'il a manqué un élément essentiel au contrat, la nullité suppose le remboursement au preneur des loyers indûment perçus par le bailleur²⁵ (ainsi que de la garantie²⁶), le propriétaire peut toutefois prétendre à une indemnité d'occupation : le locataire a en effet bénéficié d'un hébergement, durant l'exécution du contrat annulé.

La théorie de l'enrichissement sans cause peut être invoquée. Un arrêt récent de la Cour de Cassation le confirme (Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN, « Gevolgen van de nietigverklaring van een woninghuurovereenkomst wegens niet-naleving van de gewestelijke woonkwaliteitsnormen » ; *Njw*, 2013, n°274, p. 29, note M. DAMBRE, « Bezettingvergoeding na nietigverklaring woninghuurcontract »).

Certains juges procèdent à une compensation entre les deux montants : les débours s'annulent, l'indemnité d'occupation étant fixée à un niveau qui correspond exactement aux loyers perçus²⁷.

De nombreuses décisions, toutefois, n'hésitent pas à réduire cette indemnité d'occupation, en fonction du degré d'insalubrité et de l'ampleur des manquements du propriétaire.

Pointons la décision équilibrée du juge de paix de Namur qui, suite aux troubles de jouissance subis par le preneur (inondations à répétition), a fixé la réparation compensatoire à la moitié du montant des loyers (J.P. Namur I, 10 mai 2002, cette revue, 2002, p. 119. L'indemnité s'élève à la moitié des loyers pendant six mois. Dans son calcul, le magistrat a cependant écarté les nuisances sonores provoquées par les clients de l'établissement commercial exploité par le bailleur au rez-de-chaussée de l'immeuble. En effet, cette circonstance ne pouvait pas être ignorée du locataire au moment de la signature du bail).

Le Tribunal civil de Nivelles a fixé l'indemnité d'occupation en tenant compte de l'état du bien (Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri*, février 2001, n°251, p. 7).

Le juge de paix de Tournai, non seulement tempère la somme compensatoire en fonction du degré de dégradation du logement, mais décide également de réduire le

loyer contractuellement fixé par les parties, lorsque celui-ci est jugé excessif (J.P. Tournai, 4 septembre 2001, cette revue, 2002, p. 117. En l'espèce, la somme a été plafonnée à 125 euros par mois, alors que le loyer s'élevait, lui, à 217 euros mensuels, en ne tenant pas compte de surcroît d'une provision pour charges communes de 30 euros).

En tout état de cause, le magistrat peut aller jusqu'à refuser le droit à l'indemnité d'occupation à titre de sanction, dans le chef du bailleur, de la méconnaissance d'une disposition légale d'ordre public.

22. Le propriétaire est parfois tenu, dans l'hypothèse où il aurait commis une faute lors de la conclusion du contrat, d'indemniser le preneur, conformément à l'article 1382 du Code civil. Le bailleur devra alors dédommager le locataire en lui versant des indemnités destinées à réparer l'intégralité du préjudice subi. A cet égard, l'absence de demande de permis de location pourrait s'assimiler à une négligence ou une volonté coupable de la part du propriétaire. Partant, le locataire qui se voit obligé de quitter les lieux suite au défaut de permis de location devrait être admis à postuler des dommages et intérêts, afin de couvrir une série de frais inhérents, par exemple, au déménagement, à l'installation dans une nouvelle habitation, à la contrainte de faire face à un loyer plus élevé²⁸, etc.

Une décision du juge de paix de Charleroi a ainsi octroyé des dommages et intérêts à hauteur de 2.000 euros à un locataire contraint de quitter les lieux loués, consécutivement à un arrêté interdisant l'occupation des lieux loués, lequel avait été pris par le bourgmestre pour défaut de permis de location (J.P. Charleroi IV, 23 octobre 2008, cette revue, 2008/4, p. 39, note N. BERNARD et L. THOLOME, « Absence de permis de location et arrêté d'inhabitabilité : des indemnités au locataire évincé ! »).

A titre d'illustration, relevons que le juge de paix de Wavre a accordé à un locataire bénéficiant d'une résolution du bail aux torts du bailleur pour défaut de permis une indemnité fixée en équité à 750 euros (J.P. Wavre, 17 juin 1999, inédit, R.G. n°99/A/641). Dans une espèce similaire, ce montant a été diminué de moitié par le même magistrat, le contrat venant à expiration de toute façon dix mois plus tard, la résolution n'obligeant finalement le preneur qu'à anticiper un déménagement par ailleurs prévisible (J.P. Wavre, 29 mars 2001, cette revue, 2001, p. 80).

Dans un jugement rendu le 31 mai 2013, le juge de paix de Nivelles a estimé qu'il n'y avait pas lieu de fixer une

indemnité d'occupation due par le locataire au propriétaire à un montant inférieur à celui du loyer que les parties avaient convenu. En effet, l'enquête de salubrité réalisée dans les lieux loués par les services de la Région wallonne n'a révélé aucun défaut (J.P. Nivelles, 31 mai 2013, *Res jur. Imm.*, 2013, p. 249).

La locataire conclut avec le propriétaire un bail à loyer de courte durée (1 an), portant sur un petit studio avec prise de cours le 1^{er} novembre 2009. Il ne peut être vérifié si la locataire était dès le départ informée de l'existence de l'arrêté de fermeture de l'immeuble concerné du 11 septembre 2008 de la Ville de C., et ce pour absence de permis de location.

Selon sa déclaration à la police le 15 février 2010, la locataire a admis avoir été mise au courant de la tenue en suspens d'un permis d'urbanisme. Le 1^{er} mars 2010, elle a avisé sa bailleresse de ce qu'elle quittait les lieux « à cause d'expulsion des locataires de votre bâtiment ».

Si le décret visant les permis de location ne règle que les rapports entre le bailleur et l'autorité publique, il demeure que lorsque l'existence d'un arrêté de fermeture est porté à la connaissance d'un locataire, qui prend alors ses dispositions pour s'en aller, il ne peut ensuite être reproché audit locataire d'avoir rompu le bail. En effet, l'exécution d'une décision administrative interdisant toute location équivaut à la perte juridique du bien (*Les Nouvelles, Louage de choses*, p. 121). Dans ce cas, le bail est résolu de plein droit, sans indemnités de part ni d'autre (J.P. Charleroi II, 20 mars 2000, R.G. 15797 et inédit et 10 mars 2008, R.G. 08A118, inédit).

La demande principale visant la résiliation du bail au 28 février 2010 sera dite partiellement fondée dans la mesure où aucun grief ne peut être émis envers la locataire quant à sa décision de quitter le logement.

En ce qui concerne les dommages-intérêts réclamés, ils ne sont toujours pas justifiés : Outre que le bail ne prévoit rien en cas de rupture du contrat, force est d'admettre que [la locataire] connaissait l'existence d'un dossier en suspens au service de l'urbanisme de C. et était consciente de la précarité de sa situation. Le fondement même d'une indemnité de rupture n'a pas été précisé ; les frais de déménagement n'ont pas été justifiés, alors même qu'ils devaient être très réduits (le studio loué est exigu et en partie meublé). Par ailleurs, la demanderesse a peut-être pu bénéficier d'une indemnité des pouvoirs publics (J.P. Charleroi II, 19 décembre 2011, cette revue, 2013/1, p. 18).

En règle, l'indemnité d'occupation couvre tout le temps qu'a duré le séjour effectif du preneur dans les lieux²⁹. Cependant, il arrive qu'elle prenne fin, pour son calcul, le jour où l'insalubrité est officiellement reconnue par les auto-

25 Voy. toutefois J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, cette revue, 2001, p. 14. Le juge a refusé aux preneurs le remboursement de l'intégralité des loyers versés, eu égard à la passivité dont ils ont fait preuve face à l'insalubrité (ce qui a fait courir à une jeune enfant des dangers sérieux). Au demeurant, « la condition du propriétaire n'est guère plus aisée que celle des occupants », estime le magistrat ; *in casu*, le bailleur « pâtit des conséquences d'un investissement catastrophique dépassant ses facultés ».

26 Civ. Bruxelles, 12 janvier 2010, *Res jur. imm.*, 2010, p. 107, cité par M. HIGNY, « Le bail face aux réglementations régionales bruxelloises (urbanisme, salubrité, P.E.B.). Le point de vue de l'avocat », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, P.E.B.)*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, Larcier, 2015 (à paraître).

27 Cf. entre autres J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80, J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE et Civ. Gand, 24 septembre 1999, *Redim.*, 2000, p. 46, note M. DAMBRE.

28 Car c'est dans l'intervalle séparant deux contrats de bail de résidence principale (passés avec des preneurs différents pour les baux de courte durée) que le propriétaire recouvre — et exploite généralement — sa faculté de rehausser un loyer « verrouillé » par contre en cours de contrat (hors indexation). Voy. cependant, l'art. 7, §1erbis, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, laissé inappliqué toutefois (parce qu'il présuppose du nouveau locataire qu'il puisse prendre connaissance de la hauteur du loyer précédent, ce qui n'est guère réalisable matériellement à l'heure actuelle).

29 J.P. Fontaine-Évêque, 1^{er} octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525 et J.P. Etterbeek, 7 novembre 2008, *J.P.P.*, 2010, p. 318.

rités (constat du service d'inspection régional et/ou arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre faisant foi) ; l'appauvrissement du bailleur a une cause alors, à trouver directement dans le propre comportement — fautif — de celui-ci³⁰. Cette manière de voir peut surprendre néanmoins dans la double mesure où la décision formelle des autorités ne change rien quant au trouble de jouissance subi réellement par le preneur et où ce dernier se maintient parfois dans les lieux (et continue ainsi à bénéficier d'un logement gratuit en quelque sorte³¹) même après cette date.

Enfin, parce qu'elle amène à considérer que le bail n'a jamais existé, l'annulation du contrat rend sans objet les éventuelles demandes du bailleur afférentes aux arriérés de loyer ou à une indemnité de relocation par exemple³².

CONCLUSIONS

23. Le permis de location s'applique à des logements occupés, en tout cas dans le cadre des baux de résidence principale, le plus souvent et pour la plupart, par des personnes à faibles revenus, captifs de petits logements et de logements collectifs.

La principale question sur le plan civil, que pose un outil comme le permis de location, est la sanction sur le plan civil d'un défaut de permis de location.

En ne réservant l'interdiction d'occuper un immeuble dans les cas où seuls le requiert la gravité des manquements et en instaurant plutôt une arme dissuasive comme les amendes administratives, la volonté du législateur est manifestement de protéger tant que faire se peut les occupants.

Il nous semble dès lors utile d'adapter la sanction de la nullité du bail aux situations qui la méritent. Pour ce qui est de la location spécifiquement par exemple, l'intention du législateur fédéral n'était certainement pas de mettre sur le carreau, par l'application d'une dissolution automatique du bail, l'ensemble des ménages habitant un bien présentant une quelconque contrariété aux règles de salubrité. Il n'est pas fortuit à cet égard que la loi du 20 février 1991 ait, à titre de sanction du mauvais état du bien donné en location, décidé plutôt d'octroyer au preneur la faculté d'exiger la réalisation des travaux (avec remise de loyer)³³, ce qui a l'insigne avantage

de lui permettre de rester dans les lieux (pourvu que ce maintien s'avère matériellement compatible avec la réfection). Compétent désormais pour le bail d'habitation, le législateur régional gagnerait à s'en inspirer.

Nous ralliant à une vision moderne de la théorie des nullités, nous ne pouvons que souscrire au point de vue défendu par certains auteurs plaçant en faveur d'une application d'une sanction qui soit modulable selon l'importance du degré de violation des normes régionales et fédérales (M. DAMBRE, *Hoe nuttig is nietig? Bedenkingen bij de nietigverklaring van een huurcontract wegens een inbreuk op gewestelijke kwaliteitsnormen*, J.J.P., 2008, p. 122).

Le locataire, en tant que partie protégée, a le choix de demander soit la résiliation du bail, avec éventuellement des dommages et intérêts, soit l'exécution des travaux, avec le cas échéant une réduction de loyer. Dans les situations les plus graves, où il s'agit de traiter des êtres humains, de location de taudis ou de logements présentant un risque pour la santé ou la sécurité des occupants, la nullité de plein droit en raison de la violation de dispositions pénales ou de normes régionales d'ordre public, est la troisième possibilité pour garantir le respect de la qualité de l'habitat. La sanction de la nullité, enlevant la possibilité au locataire de continuer à occuper les lieux, est peu souhaitable dans le cas de manquements mineurs aux normes régionales de qualité. Des principes de proportionnalité ou d'équité (J.-P. GOFINON, *Quelques réflexions sur le rôle et les pouvoirs du juge de paix dans les règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur*, J.J.P., 2008) déjà mis en œuvre dans l'application de la théorie de l'abus de droit, peuvent jouer un rôle correcteur pour tenir compte des intérêts de l'occupant.

24. La sanction, en définitive, doit être adaptée à la gravité du manquement et ne pas aller au-delà de ce qu'exige la situation à protéger. Il faut, par exemple, réserver la nullité absolue aux violations, les plus flagrantes, apportées aux normes de qualité les plus essentielles et les plus élémentaires. Du « sur mesure », en somme, plutôt que du « prêt-à-porter ». On songe, par exemple, aux normes touchant directement à l'intégrité physique et à la santé des habitants³⁴.

Au demeurant, les législateurs régionaux ont bien pris conscience, de leur côté, de l'absurdité qu'il y aurait à déclarer non conforme (et donc à retirer du marché) tout logement qui ne présenterait que des manquements

mineurs aux règles de salubrité, voire un seul ; il s'agit de casser la logique binaire du « tout ou rien », en somme. Ainsi, l'exécutif wallon a ouvert une possibilité générale de dérogation³⁵ là où le système flamand est basé sur une sorte de permis à points³⁶ et où le Code bruxellois du logement, s'inspirant de son homologue du sud du pays, s'est résolu à « réputer conforme » l'habitation certes en infraction mais qui n'affiche que des carences « de minime importance »³⁷.

Et, pour prolonger, on signalera que les normes de qualité font généralement l'objet d'une vérification à deux moments distincts : au jour de la visite initiale du bien³⁸ et, en cas de manquements (qui entraînent eux-mêmes l'envoi au bailleur d'une mise en demeure d'effectuer les travaux imposés comme on l'a vu), à l'expiration de ce délai fixé par les autorités pour rendre le bien conforme (attendu qu'une évaluation négative emporte alors fermeture du logement)³⁹. Autrement dit, la sanction civile d'un défaut ne doit pas nécessairement être la même à chacun de ces deux moments ; concrètement, il faut peut-être concevoir la nullité du contrat comme une arme de dernier recours, à n'actionner qu'après la non réalisation des réfections requises, uniquement donc quand il est devenu patent que le bailleur n'a pas pu (ou voulu) mettre le bien à niveau.

25. En un mot, le juge ne doit jamais perdre de vue la raison d'être ultime de la réglementation dont il est censé assurer le respect. À la lumière de celle-ci, le juge serait bien échu, avant de la prendre, d'évaluer les conséquences de sa décision, sur la partie faible au contrat notamment.

Nicolas BERNARD et Luc THOLOMÉ

35 « Est considéré comme salubre, le logement présentant un ou plusieurs manquements aux critères minimaux de salubrité définis aux articles 8 à 16 du présent arrêté dans le cas où le ou les manquements relevés par l'enquêteur sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre » (art. 19, al. 1^{er}, de l'arrêté du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19^o à 22^o bis, du Code wallon du logement, M.B., 30 octobre 2007).

36 Parce qu'il associe à chaque infraction un nombre de points de pénalité (déterminé en fonction de la gravité du vice) et, à la fois, impose la fermeture du bien dès que le score global atteint 15 points, ce dispositif parvient à allier rigueur, souplesse et transparence ; la quadrature du cercle, en somme. Voy. l'art. 3, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, M.B., 30 octobre 1998.

37 Art. 7, §3, al. 7, 2^e tiret, du Code bruxellois du logement

38 Art. 13, al. 1^{er}, du Code du logement.

39 Art. 13, al. 2, du Code du logement.

30 J.P. Westerlo, 14 septembre 2009, J.L.M.B., 2011, p. 64.

31 Vu la restitution à venir des loyers.

32 J.P. Zomergem, 30 septembre 2011, *Huur*, 2011, p. 180.

33 En alternative à la résolution judiciaire du contrat. Voy. l'art. 2, §1^{er}, al. 6 et 7, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduite par la loi précitée du 20 février 1991.

34 Précisément, le Code bruxellois du logement par exemple permet de le objectiver puisqu'il autorise la D.I.R.L. à prononcer en ce cas l'interdiction immédiate d'occuper (art. 7, §5, al. 1^{er}).

BILAN ET PERSPECTIVES EN MATIÈRE DE PERMIS DE LOCATION¹

1. Le contexte et l'évolution réglementaire

Le début des années '90 a été marqué par ce qu'on appela « le scandale des garnis ». A en effet été mise au jour à cette époque l'existence de « logements » minuscules, ne bénéficiant parfois pas même d'un éclairage naturel, ni des commodités élémentaires, donnés en location pour un montant de loyer sans rapport avec leurs « qualités » intrinsèques. Il ne s'agissait en fait pas de « logements » mais plutôt d'« endroits pour dormir ».

Face à ces situations extrêmes, on prit à l'époque conscience du phénomène nouveau qu'était la multiplication de très petits logements au cœur des centres urbains. Diverses évolutions peuvent expliquer l'apparition de tels « logements »...

D'un côté, il y avait le départ des classes moyennes et supérieures des centre-ville, préférant s'installer en périphérie et quittant en général des logements spacieux. Parallèlement, de nombreux commerces effectuaient un même exode. Il y eut donc une offre importante à la vente de grands immeubles situés en centre urbain.

D'un autre côté, on assistait à l'augmentation du nombre de personnes précarisées, ayant des difficultés d'accès au logement locatif puisque présentant un profil de risque important aux yeux des bailleurs.

Certains ont donc saisi ce qui leur apparut comme une double opportunité : racheter à prix modéré de grands immeubles en centre-ville, les diviser en petits logements à moindre coût et les proposer à la location à des personnes en difficulté qui ne seraient pas trop « regardantes » sur la qualité de leur logement, trop heureuses d'avoir enfin pu trouver un toit. Régulièrement, ces logements étaient loués meublés, d'où leur nom de « garnis ». Ils comprenaient généralement une partie individuelle (chambre) et un ou plusieurs espaces communs (séjour, cuisine, locaux sanitaires) partagés avec d'autres locataires. Ce type de logement recevra l'appellation de « logement collectif ».

La motivation des propriétaires s'engageant dans ce genre d'opération était évidemment de tirer le plus grand profit possible de leur investissement, dans une logique de rentabilisation maximale de l'espace disponible. On a même vu à l'époque des bâtiments dont la vocation initiale était commerciale (ancien cinéma, ancien garage, ...) ² transformés en « logements ».

Avant la régionalisation, la lutte contre les logements insalubres reposait à la fois sur la loi communale et sur l'article 67 du Code du Logement « national ». Avec la régionalisation de la matière du Logement, il ne subsista plus que la loi communale, le législateur wallon n'ayant en effet pas adopté tout de suite des mesures décrétales.

Une première avancée dans le domaine de l'amélioration de la qualité des logements fut la circulaire ministérielle du 26 avril 1993 « relative aux critères d'insalubrité ». Il s'agissait d'une « ligne de conduite » pouvant servir de guide aux bourgmestres dans le cadre de l'adoption des arrêtés d'insalubrité dont la base réglementaire restait la loi communale. Mais comme chacun le sait, une circulaire ministérielle n'a qu'une portée indicative.

Le « scandale des garnis » a particulièrement touché la région du Centre. Or, en janvier 1994, c'est à un Louviérois, Willy Taminiaux³, qu'est attribué le poste de Ministre du Logement. Outre cette compétence, il reçoit également la charge l'Action sociale et la Santé. Il occupera ce poste jusqu'en 1999.

C'est sous sa houlette que vit le jour le décret du 6 avril 1995 relatif aux normes de qualité des logements collectifs⁴ et des petits logements individuels⁵, ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 1995 pris en exécution du décret. Cet arrêté a, pour la première fois, défini des normes techniques auxquelles un logement devait répondre de façon impérative pour pouvoir être considéré comme salubre.

Le principe est celui de l'autorisation préalable : pour les deux types de logement visés, la mise en location nécessite l'obtention d'un « permis ». Celui-ci est délivré après que la conformité des logements aux dispositions réglementaires ait été vérifiée.

Au niveau technique, l'arrêté du 20 juillet 1995 s'inspirait de la circulaire de 1993, mais entrait davantage dans le détail. Il « renversait » également la logique, définissant cette fois des critères de *salubrité*. Mais surtout, son respect revêtait pour la première fois un caractère obligatoire. Des sanctions pénales étaient prévues et pouvaient être infligées aux propriétaires de logements ne respectant pas les dispositions réglementaires.

Par ailleurs, comme souligné dans l'article précédent, le permis de location est considéré comme étant « d'ordre public ». Ses effets ne sont donc pas limités au seul droit administratif mais touchent également le droit civil. Un juge de paix qui constate qu'un bien est donné en location sans permis, alors que le logement est soumis à cette obligation, doit prononcer la nullité du bail. Les conséquences qui en découlent pour le propriétaire bailleur peuvent être lourdes.

Le système de vérification de la conformité des logements soumis au permis de location repose sur une visite effectuée par un enquêteur privé agréé, l'agrément étant ouvert aux titulaires d'un certain nombre de diplômes dans le domaine de la construction. Ce sont les communes qui délivrent les formulaires, instruisent les demandes, et accordent, ou non, le permis de location sollicité. Les communes peuvent également disposer d'agents communaux agréés exerçant une mission de vérification de la conformité aux normes des logements pour lesquels un permis a été délivré⁶.

L'Administration régionale exerce quant à elle une mission de « supervision générale » de la mise en œuvre du dispositif, de stockage des informations, de vérification de la régularité des logements soumis à cette réglementation au travers de contrôles effectués dans un cadre analogue à celui des enquêtes de salubrité et, en parallèle à l'action des communes, de suivi de la qualité du travail effectué par les enquêteurs privés agréés⁷.

Le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du Logement rend le respect des critères minimaux de salubrité obligatoire pour tous les logements. Directement inspiré de l'article 23 de la Constitution, il prévoit en son article 2, §2 qu'il « vise à assurer la salubrité des logements ainsi que la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité ».

Le double objectif de cet article 2, §2 doit rester une source inspirante pour les mesures réglementaires prises en application du Code. Les débats sur les normes prennent régulièrement une tournure technique, mais il est important de garder en mémoire l'esprit des dispositions décrétales.

L'arrêté du 11 février 1999 définit des critères minimaux de salubrité qui s'imposent à tous les logements. Aurait alors pu se poser la question de la pertinence du maintien du permis de location. En effet, si tous les logements doivent respec-

¹ Les 2 photos qui illustrent cet article proviennent de contrôles en matière de permis effectués à Mons par un enquêteur du SPW

² Et dont la structure ne se prête pas du tout à une reconversion en logements

³ On se rappellera également qu'en tant que Sénateur, W. Taminiaux fut, avec M. Stroobant, l'initiateur de l'insertion des droits économiques et sociaux dans la Constitution (art. 23)

⁴ Tels qu'ils ont été définis plus haut

⁵ Logements dont la superficie habitable est inférieure ou égale à 28 m²

⁶ Ils exercent ainsi une vérification du travail effectué par les enquêteurs privés

⁷ En plus de l'octroi de l'agrément qui revêt un aspect somme toute assez formel



Philip Roucou

ter les critères minimaux de salubrité, les petits logements individuels et les logements collectifs sont également visés. Toutefois, le législateur a confirmé l'existence du dispositif « permis de location ». Il a en effet estimé que ce segment du parc locatif méritait une attention et un encadrement particuliers⁸.

Le Code maintient par ailleurs les sanctions pénales prévues dans le décret du 6 avril 1995 et les étend même au logement qu'un propriétaire laisse occuper alors qu'il a été frappé d'une interdiction d'occuper.

Mais alors que la pratique avait déjà montré que les Parquets n'entamaient pas de poursuites sur base des dispositions pénales prévues dans le décret du 6 avril 1995, un même constat doit rapidement être posé au sujet des sanctions pénales prévues dans le Code.

Afin d'assurer l'effectivité d'une forme de sanctions, un article 13 bis est ajouté au Code, en 2003, prévoyant

qu'en cas d'absence ou de retrait du permis de location, le bourgmestre pouvait interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés.

La fermeture du logement prise en application de cette disposition privait certes le bailleur d'une source de revenus, mais elle contraignait aussi les occupants à se loger ailleurs⁹. In fine, c'était donc ces derniers qui se retrouvaient pénalisés.

En 2009, le législateur supprime cet article 13 bis, mais a inséré au préalable un article 200 bis relatif aux amendes administratives (2005). La responsabilité est donc remise sur les épaules de la personne en défaut, à savoir le bailleur.

Ces amendes administratives sont par ailleurs, dans leur conception, plus simples à appliquer que les amendes pénales, qui nécessitent quant à elles le passage par une

condamnation. Elles sont un instrument précieux dans la lutte pour l'amélioration de l'habitat¹⁰.

2. Le champ d'application et le lien avec la police de l'Urbanisme

Il est difficile d'évaluer le nombre de logements soumis au permis de location. Les permis délivrés annuellement tournent autour du nombre de 1100 à 1200. Sans risque de se tromper, il est toutefois clair qu'une partie non négligeable des logements concernés n'a pas encore obtenu le permis nécessaire.

On peut toutefois constater que l'on ne rencontre plus guère aujourd'hui des situations aussi extrêmes qu'au début des années '90. L'effet positif de la réglementation sur ce point peut donc être noté. Ce qui ne signifie évidemment pas pour autant que tous les problèmes soient réglés, loin s'en faut...

⁸ Les dispositions particulières relatives au permis de location se trouvent alors dans un arrêté datant du 25 février 1999

⁹ Alors que, dans l'absolu, le logement pouvait ne présenter aucun défaut en termes de salubrité, le seul manquement étant que le propriétaire ne disposait pas de l'autorisation administrative qu'est le permis de location

¹⁰ Voir à ce sujet : « Les amendes administratives constituent un moyen de dissuasion très efficace – Entretien avec Frédéric Degives et Rachel Thys », Les Echos du Logement, 2015/2, pp.19 à 21.



Philip Roucou

Il semble que, globalement, la création même de nouveaux petits logements soit en recul. Bon nombre de villes et communes ont pris des mesures, en termes d'urbanisme, pour limiter la multiplication des petits logements. Ceux-ci sont en effet le plus souvent occupés par des personnes à très faibles revenus, qui pour une partie non négligeable bénéficient du revenu d'intégration sociale, avec le coût qu'il représente pour les finances locales.

Par diverses mesures, les villes et communes tentent donc de limiter la division d'immeubles existants en multiples petits logements et essaient d'imposer des standards de taille plus élevés¹¹.

On peut comprendre les motivations des villes, particulièrement les plus grandes, qui en appellent à une plus grande solidarité de la part des communes périphériques. En effet, ces dernières disposent généralement d'un parc de logements de plus grande taille, avec un niveau de loyer dès lors plus élevé, qui pousse les populations précarisées à chercher à se loger dans les grands centres, où les logements sont plus petits et donc moins chers.

Il serait dès lors souhaitable que la création de petits logements dans ces communes périphériques soit encouragée afin d'éviter que les populations précarisées ne se concentrent dans les villes les plus importantes. Mais ces communes périphériques sont-elles prêtes à effectuer cet effort de solidarité ?

Toujours est-il que si toutes les communes devaient tendre à limiter sur leur territoire la présence de petits logements, où les personnes aux revenus les plus faibles pourront-elles dès lors trouver à se loger, sachant que le logement social est dans l'incapacité à répondre à toutes les demandes ?

Fondamentalement, ce qui semble poser problème, ce n'est pas tant la petite taille des logements que la faiblesse des revenus des occupants. Car il faut noter que demain, sous la pression conjuguée des défis démographique, environnemental, énergétique et urbain, et peut-être même économique, il semble inévitable que les logements soient plus petits... Donc, se focaliser sur la seule taille des logements semble être un mauvais procès...

La question paraît davantage être celle de savoir quelle solidarité on veut manifester à l'égard des personnes aux revenus les plus faibles, dans une société qui, techniquement, peut produire des logements d'une qualité encore jamais atteinte, mais qui, d'un point de vue économique et social, est chaque jour un peu plus duale...

Une situation singulière qui était rencontrée avant 2005 était qu'un permis de location soit accordé pour un logement dont la création n'avait pas été dûment autorisée au niveau urbanistique, aucun permis de bâtir ou d'urbanisme n'ayant été octroyé. Le cas le plus fréquent est évidemment celui de la division d'habitations unifamiliales de taille importante en plusieurs logements, sans que n'aient été suivies les règles en vigueur en matière d'urbanisme.

En 2005, le législateur a donc rappelé dans le Code du Logement que le respect des règles en matière d'urbanisme était un préalable à la délivrance du permis de location. Les services communaux ont à partir de ce moment vérifié de façon plus systématique si le logement pour lequel un permis de location était sollicité avait bien été créé dans le respect des règles en matière d'urbanisme. Avec parfois certaines difficultés, les règles en matière de création de logements au sein d'un même immeuble, et donc de division d'immeubles, ayant évolué au fil du temps¹².

De nombreuses infractions urbanistiques ont pu à cette occasion être mises au jour. Faut-il évidemment que les moyens, essentiellement humains, suivent pour prendre en charge ces différents contentieux.

Le reproche est parfois fait au permis de location d'être à l'origine d'une inflation des demandes de régularisation au niveau urbanistique. On peut dire en effet qu'il a mis au jour des infractions urbanistiques jusque là ignorées. Mais il en est en fait uniquement un simple « révélateur »...

3. Et demain ?

Est régulièrement posée la question de savoir si le permis de location ne devrait pas être rendu obligatoire pour tous

¹¹ Voir « La question de la superficie minimale au croisement des polices du Logement et de l'Urbanisme », par Nicolas BERNARD, cette revue, 2015/2, pp.3 à 9.

¹² Sur l'évolution de la réglementation dans ce domaine, voir « Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonne et bruxelloise » dans *Jurimpratique* — Revue pratique de l'immobilier, 3/2008

les logements mis en location¹³, telle qu'en était l'intention avant l'adoption de la première réglementation en 1995.

Dans l'absolu, on serait tenté de répondre de façon positive. Mais tout est question de moyens. Force est de constater que l'ensemble des logements actuellement concernés par le permis ne s'est pas encore vu délivrer celui-ci. Or, comme on l'a déjà souligné, il s'agit d'un segment du parc locatif privé particulièrement sensible, vu la vulnérabilité des occupants. Il semble donc pertinent d'essayer de couvrir prioritairement l'ensemble de ce segment du parc avant de songer à ouvrir le champ d'application de la mesure à tous les logements.

Une autre approche consiste à vouloir relever le niveau des normes, comme par exemple pour ce qui concerne les règles relatives à la superficie habitable minimale¹⁴. La norme dont il s'agit ici, à savoir les critères minimaux de salubrité, ne vise pas un idéal, mais tente de circonscrire le « minimum acceptable ». Cette norme n'existe pas en soi, elle est une « production sociale » à un moment donné. Pour être pertinente, elle doit notamment tenir compte de ce que le parc existant est capable d'offrir comme logements. Elle doit en outre avoir en vue les besoins des personnes logées, et éviter de tenter d'imposer un standard qui serait celui de la « classe moyenne ».

On peut également songer à accroître la dimension strictement individuelle du logement, et aller vers une suppression progressive des logements collectifs. Ou envisager un relèvement des exigences par rapport à certains équipements, comme la présence d'une cuisine, qui ne figure pas dans les textes actuellement.

L'acteur principal de la mise en œuvre du permis de location, dans sa version actuelle, est la commune : c'est elle qui délivre ou refuse d'octroyer les permis. Elle est par ailleurs le niveau de pouvoir le mieux à même de dresser un inventaire des logements soumis au permis¹⁵. Et elle est surtout l'instance qui établit les constats d'infraction permettant d'infliger une amende administrative au propriétaire négligent.

La réglementation relative au permis de location est un instrument à la disposition des communes et les résultats qui

pourront être engrangés dépendent de leur implication dans la mise en œuvre du dispositif. On peut dire que globalement les communes s'impliquent déjà largement dans la matière.

Ce qui pourrait être amélioré se situe sans doute au niveau de l'exécution des dispositions relatives aux amendes administratives où, à moyens constants, les communes pourraient sans doute faire avancer plus rapidement les choses, par une plus grande sélectivité dans l'établissement des constats d'infraction et dans la fixation de priorités, notamment en ciblant les logements les plus dégradés, ou en visant les propriétaires bien connus de multiples logements dont on sait que la qualité laisse à désirer.

Si les communes sont les chevilles ouvrières du dispositif, la Région doit pouvoir quant à elle assurer correctement son rôle de supervision, de coordination, d'application et de perception des amendes administratives. Or, force est de constater qu'au niveau régional, les moyens humains mis à disposition de ces activités sont très modestes¹⁶.

Il est clair qu'une réglementation, si bien rédigée soit-elle, ne se suffit pas à elle-même. Il convient de doter son exécution des moyens nécessaires, notamment humains. Face à l'inflation des réglementations, la question à se poser semble être celle des priorités : qu'est-ce qui dans un secteur d'activité humaine pose le plus problème ? Il semble clair que, dans le secteur du logement, c'est la salubrité du parc locatif de logements « modestes » qui pose particulièrement question, en raison, notamment, de la vulnérabilité du public concerné. En ce sens, elle mériterait donc une attention plus soutenue.

La mise sur pied d'un dispositif tel le permis de location ne peut être un instrument destiné à se donner bonne conscience : il ne peut produire pleinement ses effets que s'il est doté de moyens suffisants.

Il faut également constater que le produit des amendes administratives revient exclusivement à la Région. Ce qui n'est pas de nature à motiver les communes... Une manière de le faire pourrait être de leur rétrocéder une partie du produit des amendes.

Au-delà de ce volet « sanctions », certes indispensable mais pas suffisant, il y a également la question du soutien à l'offre. Le parc locatif social n'arrivera pas avant longtemps

à rencontrer les demandes de logement insatisfaites des personnes à faibles revenus. Le soutien à l'offre de logements modestes salubres dans le parc locatif privé semble donc incontournable.

Pour ce faire, il y a la voie des éventuelles aides, mais dont le volume est par définition limité, singulièrement dans un contexte de restrictions budgétaires.

Il existe par ailleurs la voie fiscale, à propos de laquelle j'ai déjà eu l'occasion de livrer quelques réflexions¹⁷ et qui pourrait se révéler opportune par rapport au profil des propriétaires de logements soumis au permis¹⁸.

Il y a enfin la question de la solvabilisation des candidats locataires. Comme tout marché, le marché locatif privé éprouve une aversion au risque. Le risque concerne notamment ici le non-paiement du loyer et le maintien du bien en bon état. La couverture d'un risque a toujours un coût, qui se manifeste en l'espèce au niveau du loyer, le coût du loyer ramené au m² étant bien plus important pour les petits logements que pour les plus grands.

Mais ce risque peut être réduit, par exemple par des mécanismes d'octroi de garanties vis-à-vis du bailleur. Diminuer le risque, c'est également rendre le marché plus attractif, donc donner aux candidats investisseurs l'envie de mener des projets, et, dès lors, augmenter l'offre.

La régionalisation du droit du bail peut ouvrir de nouvelles perspectives à cet égard, notamment par la mise en place d'un Fonds des garanties locatives qui, par les masses financières qu'il brasserait, pourrait dépasser un simple rôle d'organisme de garantie, en devenant acteur, par un investissement dans la politique du Logement d'une partie soit des sommes détenues soit des bénéfices générés.

Il semble utile d'essayer de « fluidifier » le marché des logements modestes, par une intervention publique qui assure un meilleur équilibre entre les parties, et permettre ainsi de tirer graduellement le parc vers le haut, en qualité et en quantité.

Luc JANDRAIN, responsable de la Direction des Etudes et de la Qualité du Logement (SPW-DGO 4)

13 Une variante consistant à relever le seuil des 28 m² actuellement fixé pour les petits logements individuels

14 Fixée actuellement à 15 m² pour 1 occupant, majorée de 13 m² pour le deuxième occupant, puis de 5 m² par occupant supplémentaire

15 Et plus particulièrement ceux pour lesquels aucun permis n'a encore été sollicité

16 Les amendes infligées en vertu de l'art. 200 bis du Code s'élevaient il y a peu à la modeste somme de 59.000 euros – Parlement wallon – Compte-rendu avancé de Commission n° 94 – séance du 24/2/2015 – p. 43

17 Voir cette revue, 2012/2, p. 41 – « Imposer pour rénover »

18 Bon nombre d'entre eux possèdent en effet plusieurs immeubles de petits logements

« LA GRANDE DIFFICULTÉ À LAQUELLE NAMUR EST CONFRONTÉE EST LA DIVISION DE MAISONS UNIFAMILIALES EN PETITES UNITÉS EN DEHORS DE TOUTE DEMANDE DE PERMIS D'URBANISME »

Entretien avec Nancy MARCHAND *



De manière générale, quel regard portez-vous sur la salubrité des logements à Namur ?

Les logements montrent un niveau de salubrité satisfaisant. Il est certain que sur la totalité, plus de 50.000, un faible pourcentage de ceux-ci présente des problèmes de salubrité. Le travail quotidien du Service Communal du Logement place un focus sur les logements ne respectant pas complètement les critères de salubrité et/ou de sécurité. Ils représentent environ 5% du parc namurois.

De manière plus spécifique, les logements présentant des problèmes de salubrité se concentrent principalement en centre-ville ou en toute proche périphérie, même s'il faut noter que tous les quartiers sont concernés.

Les principaux problèmes rencontrés sont le plus souvent liés à des défauts dus aux installations électriques et de gaz non conformes, à de l'humidité et des moisissures, à des détecteurs d'incendie absents ou défectueux ou encore l'absence de permis de location.

La Ville de Namur est compétente pour effectuer les enquêtes de salubrité sur son territoire. En pratique, quel volume de travail cela représente-t-il ? Quelle collaboration cela nécessite-t-il entre les différents services communaux ?

En effet, depuis 2010, la Ville de Namur est compétente pour rechercher et constater le non-respect des critères de salubrité. Concrètement, cela signifie que nous effectuons des enquêtes de salubrité à la demande des locataires, des propriétaires et d'initiative.

En termes de volume de travail, chaque année, nous ouvrons en moyenne 150 dossiers pour 250 unités de logement tant individuelles que collectives.

Lors de nos enquêtes, nous rendons un avis sur la salubrité du logement et les conclusions sont transmises aux parties sans imputer la responsabilité des manquements à qui que ce soit et sans intervenir dans d'éventuels litiges.

À la suite de l'envoi des conclusions, notre objectif est de mettre en place, de manière impartiale, un espace de dialogue, de conciliation entre les parties pour, in fine, une mise en conformité du logement concerné. Malheureusement, tous nos dossiers n'aboutissent pas de manière favorable et concertée, nous sommes amenés à prendre dans certaines

* Responsable du service Logement de Namur

situations des mesures telles que des arrêtés de réhabilitation, d'inhabitabilité ou encore de fermeture.

Lors de la prise d'une mesure, un suivi social et juridique des locataires est proposé afin de les accompagner, le cas échéant, dans leur démarche de recherche de logement et leur apporter des informations juridiques utiles au regard de leur situation personnelle.

Par ailleurs, le Service Communal du Logement compte une juriste qui peut conseiller et aider les locataires et propriétaires dans leurs démarches.

Lors de ses rencontres individuelles ou collectives, lors de séances d'info bail, notre juriste constate, également, qu'il est de plus en plus difficile pour certains propriétaires d'assumer les réparations nécessaires afin de rendre les logements, mis en location, salubres.

Pour ce qui est des collaborations, sur Namur, nous avons mis en place un groupe de travail « Liaison Logement » qui associe divers services communaux, du CPAS, de la Police, du cadastre et du Ministère public. Une étroite collaboration s'est instaurée sur différentes problématiques et nous coordonnons nos actions dans le cadre de la lutte contre les logements dangereux, insalubres et/ou non-conformes notamment sur le plan urbanistique.

Le permis de location a 20 ans. Quel bilan tirez-vous de l'application du permis de location à Namur ?

Un premier constat est la méconnaissance de cette législation par les propriétaires et bailleurs. Malgré une information régulière par le biais de campagnes d'information et la diffusion d'une brochure sur le sujet, nombreux sont les propriétaires-bailleurs qui semblent ne pas connaître ce dispositif.

Le permis de location est nécessaire avant toute mise en location de petits logements individuels et de logements collectifs tant en résidence principale que destinés à l'hébergement d'étudiants.

À Namur, le nombre de logements répondant à cette définition est très important et pourtant peu de bailleurs font d'initiative la démarche d'introduire une demande de permis de location. La plupart des dossiers instruits le sont après une visite, de notre service ou du Service Public de Wallonie, ayant relevé une absence de permis de location.

À ce jour, Namur compte environ 6.000 unités de logements déclarées soumises au permis de location y compris les logements relevant de l'enseignement supérieur.

La grande difficulté à laquelle Namur est confrontée est la division d'immeubles, de maisons unifamiliales en petites unités sans aucun respect des législations en vigueur et notamment en dehors de toute demande de permis d'urbanisme.

La commune voit, dès lors, son parc immobilier se morceler en petits logements avec pour corollaire une augmentation de familles en situation de surpeuplement. Namur est attractive pour les personnes isolées dont il faut bien entendu rencontrer les besoins en matière de logements, toutefois il faut veiller à maintenir des socles familiaux dans les bâtiments afin de pouvoir répondre également aux demandes des familles.

Le collège communal étant compétent pour statuer sur les demandes de permis de location, il tient lors de l'instruction des demandes de permis de location, à être particulièrement attentif à l'aspect sécurité des logements mis en location par le biais du respect du règlement communal en matière de prévention des incendies.

Quelles sont les difficultés auxquelles vous vous heurtez dans l'application du permis de location ?

Comme déjà évoqué, les propriétaires-bailleurs connaissent peu ou mal les dispositions relatives au permis de location et sont donc surpris voire étonnés des démarches à entreprendre pour constituer leur dossier.

Ils ne comprennent, notamment, pas toujours la distinction faite entre les logements de superficie habitable inférieure ou supérieure à 28m² et par conséquent soumis ou non au permis de location.

Pour ce qui est de la procédure, le bailleur fait vérifier la salubrité des lieux loués par un enquêteur agréé ; il respecte la réglementation en matière de certificat de performance énergétique des bâtiments, et la commune vérifie la conformité urbanistique et, par l'intermédiaire du Service Régional d'Incendie, la sécurité des logements.

En outre, la validité du permis de location étant limitée à 5 ans, toutes les démarches doivent être recommencées assez rapidement.

En ce qui concerne la conformité urbanistique et en l'absence de permis d'urbanisme en bonne et due forme délivré par le Collège communal, il est également difficile pour un bailleur d'apporter les éléments objectifs permettant de démontrer que les logements sont en règle urbanistique en fonction des

différentes législations issues du CWATUP(E) et plus encore avec les mutations de propriété.

En résumé, les démarches sont conséquentes, onéreuses, longues et donc n'incitent pas les bailleurs à les entreprendre ni à les respecter. Les faibles sanctions pénales et/ou administratives applicables aux bailleurs en défaut de permis de location ne dissuadent que très peu les éventuels contrevenants.

Quels seraient les points forts du permis de location ?

Le principe du permis de location permet au candidat locataire de s'assurer de la conformité du logement mis en location avant de signer un contrat de bail.

De manière systématique et contrairement aux autres logements mis sur le marché locatif, ces petits logements font l'objet d'un contrôle de salubrité et de sécurité avant la première mise en location. Les conséquences sont favorables pour le locataire, concernant le contrat de bail, si le propriétaire ne possède pas le permis de location.

Et s'il y avait des améliorations à apporter au permis de location, quelles seraient vos suggestions ?

- Concernant les formalités liées au renouvellement du permis de location, que celles-ci soient allégées pour le bailleur, consistant plus simplement en une vérification et, le cas échéant, à une mise en conformité du logement.
- Une meilleure information des enquêteurs agréés sur les exigences liées au permis de location. Trop souvent nous recevons des demandes de permis de location avec une attestation de conformité, alors que le logement visé avait été préalablement visité dans le cadre d'une enquête de salubrité et que nous avions relevé des manquements.
- Une augmentation des montants des amendes administratives régionales ou une application de cette amende par unité de logement en cas de logement collectif et non par logement collectif, ce qui porterait les montants à des niveaux dissuasifs en regard des loyers perçus.

Entretien : Luc THOLOMÉ

REGARDS SUR LE PASSÉ

Une habitation à logements multiples en 1900

Jean-Michel DEGRAEVE *

Nous poursuivons notre série sur les évolutions de l'organisation du logement et de ses éléments de confort au départ des recommandations, plans types et modèles ayant servi de base à la politique publique du logement. Après l'habitation ouvrière individuelle de 1900 présentée dans le numéro de mai 2015, abordons une « habitation à logements multiples » réalisée à la même époque.

MISE EN CONTEXTE

Dès le début de l'industrialisation, la recherche de cohérence entre les lieux d'activités et de logement des travailleurs conduit les industriels à réaliser des immeubles de logements collectifs à proximité des usines. Dès 1818, deux bâtiments comprenant cinquante logements voient le jour aux Grandes Rames à Verviers. D'autres immeubles collectifs sont réalisés, notamment à Seraing et Athus. Très vite, l'agglomération de ménages ouvriers dans de grandes maisons communes est cependant décriée. Les critiques sur ces « casernes ouvrières » portent les problèmes de voisinage résultant d'objets communs, tels que les sanitaires, séchoirs, cour, jardin, ... ainsi que sur les surcoûts de construction et les frais de gestion des communs : entretien, égouttage, ... Les risques d'épidémies sont aussi jugés plus grands dans ce type d'habitation. Mais au-delà de ces raisons matérielles, les logements collectifs sont rejetés car ils propagent le vice et les idées politiques subversives contraires à la paix sociale voulue par le libéralisme économique dominant de l'époque. Dès le milieu du XIX^e siècle, à l'exception de quelques réalisations emblématiques comme les familistères Godin à Guise et Laeken, l'habitation ouvrière modèle est la maison individuelle.

Cependant, afin d'offrir aux ouvriers des logements à proximité des lieux de travail, il est impossible de réaliser des maisons individuelles dans les grandes villes vu le prix des terrains. Face à l'afflux de travailleurs, les immeubles sont découpés en « quartiers » loués à plusieurs ménages. Mais la plupart des bâtiments ne sont pas adaptés à la sous-location. La distribution des pièces ne permet pas d'assurer la séparation des ménages et les conditions de confort, d'aération et d'éclairage laissent à désirer. Afin de remédier à cette situation, l'habitation à logements multiples fait donc l'objet de l'attention des autorités publiques. Celles-ci insistent cependant pour que ces habitations à logements multiples soient réservées aux « ménages ouvriers auxquels la modicité des salaires et les charges de famille ne permettent pas de se procurer un logement convenable, encore moins d'épargner »¹.

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les « Conditions générales pour la construction de maisons d'ouvriers » élaborées en 1852 par le Conseil supérieur d'hygiène font de l'habitation individuelle la règle générale. Elles prévoient cependant que, si le prix du terrain ne permet pas la réalisation de maisons séparées, d'autres combinaisons peuvent être envisagées pour réaliser les économies désirables dans les constructions. La possibilité est donc laissée d'« ériger des maisons pour deux, trois ou un plus grand nombre de familles ou de ménages, de manière que chaque logement fût, autant que possible, distinct ou indépendant des autres logements disposés sous le même toit »².

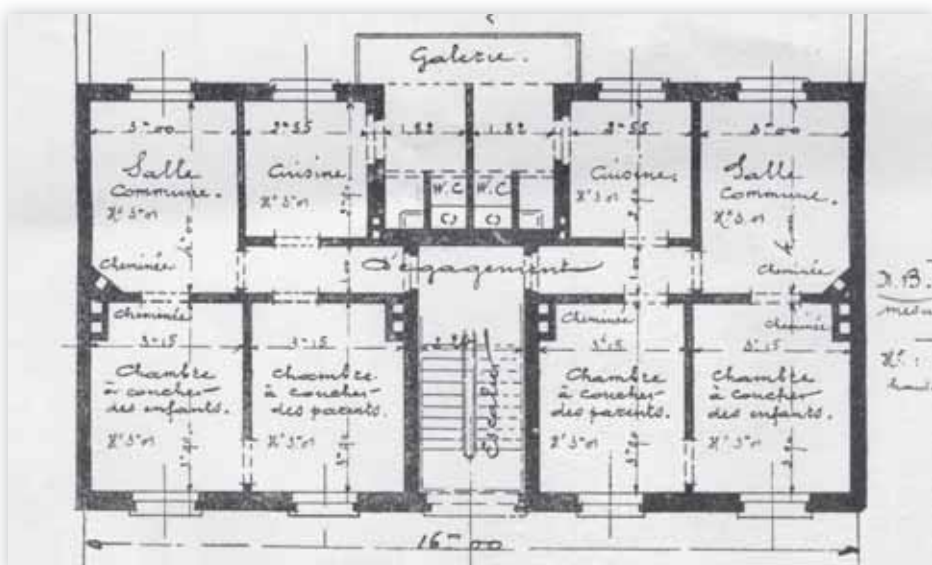
Deux recommandations techniques encadrent ce principe afin d'éviter les discussions entre les ménagères et sauvegarder les règles élémentaires d'hygiène. Pour les cabinets d'aisances, les conditions recommandent que « dans les bâtiments affectés au logement de plusieurs familles, il est désirable qu'autant que possible chacune ait son cabinet d'aisances spécial, à sa portée, convenablement éclairé, aéré et disposé de façon à ne pas occasionner d'infection pour le logement ni pour le surplus de la maison ». Quant à l'écoulement des eaux usées, chaque ménage doit avoir un moyen d'évacuer ses eaux sales, « sans devoir les descendre à bras » ! Des cuvettes sont disposées à cet effet à chaque étage mais elles ne peuvent être ouvertes sur l'appartement. Les principes généraux de 1852 sont repris dans le « Programme pour la construction des habitations destinées à la classe ouvrière » adopté par le Conseil supérieur d'hygiène en 1887. Il complète les recommandations en précisant que la

réalisation de « maisons pour un plus grand nombre de ménages » est admise dans les villes et les centres industriels pour autant que le nombre de ménages par immeuble soit au maximum de huit. Afin de permettre l'évacuation en cas d'incendie, les escaliers doivent être en pierre ou en matériaux incombustibles.

RÉALISATION TYPE

Il faut attendre la fin du XIX^e siècle pour voir des opérateurs publics réaliser des habitations à logements multiples. Ce type d'immeuble est devenu nécessaire afin de loger les ménages à faibles revenus ainsi que les petits ménages de veufs ou de célibataires. Des opérations ponctuelles sont réalisées à Liège, Verviers et Anvers. Mais ce sont les communes bruxelloises qui accueillent le plus d'habitations de ce type. Elles sont réalisées directement par les communes ou par les sociétés immobilières de construction agréées par la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite en application de la loi du 9 août 1889. Parmi les premières réalisations de ce type, le plan présenté est celui d'un immeuble situé rue de la Perche à Saint Gilles réalisé en 1900. Les informations concernant cette opération sont reprises de la publication retraçant l'exposition de mobilier ouvrier qui s'y est déroulée en 1901³.

Le bâtiment présente 16 mètres de façade sur 8,50 mètres de profondeur sur quatre niveaux. Chaque étage compte deux logements, soit un total de huit logements distribués par une cage d'escalier centrale commune. Chaque logement possède quatre pièces : une salle commune de 12 m²,



Plan d'un immeuble situé rue de la Perche à Saint Gilles

* Architecte et consultant en Habitat

deux chambres de 12,30 m² et une cuisine de 7,40 m², soit un total de 44 m² de surface habitable distribuée par un dégagement de 3,50 m². En application des conditions du Conseil supérieur d'hygiène, les locaux sanitaires sont rejetés à l'extérieur du logement. La cuisine donne accès à un espace couvert prolongé par une terrasse à l'arrière du bâtiment. Cette loge en retrait comprend un WC et une prise d'eau avec cuvette ou déversoir alimentée en eau de distribution. Elle sert également à sécher le linge. Le logement ne comprend pas de salle de bains en raison du coût d'installation, du volume d'eau réclamé et de la difficulté de chauffer l'eau. Chaque logement accède à une mansarde et une cave. Une cour de 200 m² est mise en commun.

Le prix de revient d'un logement est de 7.140 francs, somme nettement supérieure au plafond de 5.000 francs d'une habitation ouvrière financée par un prêt de la CGER. Les surcoûts sont liés à l'impact du prix du terrain ainsi qu'aux coûts de construction plus élevés des mesures d'insonorisation, systèmes de ventilation, escaliers communs, trémies d'évacuation des déchets, etc... Afin de tenir compte de ces surcoûts, le prêt octroyé par la CGER à la Commune est remboursable en 66 ans. Le loyer moyen d'un logement est de 28 francs par mois et varie en fonction de l'étage occupé : plus on monte, moins c'est cher ! A titre de comparaison, ce prix moyen de location est équivalent à la mensualité du prêt hypothécaire de l'habitation ouvrière individuelle présentée dans le numéro précédent.

Sur les 63.000 habitations financées par le CGER entre 1889 et 1914, seules 156 habitations à logements multiples comprenant un total de 600 logements sont réalisées dans trois communes bruxelloises. Sur la centaine d'habitations ouvrières décrites dans l'« Album de photographies et plans d'habitations à bon marché construites en Belgique » édité par la CGER en 1910, une seule opération de ce type est présentée. Cependant, le principe d'habitation à logements multiples va progressivement se répandre. Le Conseil supérieur d'hygiène revoit ses recommandations sur les habitations ouvrières en 1908 et consacre un chapitre entier aux habitations collectives. Les comités de patronage locaux s'intéressent également au sujet. Le « Comité de patronage des Habitations Ouvrières et des Institutions de Prévoyance de la Ville de Liège et des Communes limitrophes » propose des plans types d'habitations à logements multiples et organise un concours d'architecture sur ce type de logement.

Les plans types proposés sont similaires à l'exemple présenté. Seul le dégagement est supprimé car considéré comme un espace perdu, sans ventilation ni éclairage. La cuisine/pièce commune devient le cœur du logement et distribue les autres pièces. Ce type d'habitation de huit logements, dans un immeuble de quatre étages d'environ 16 mètres de largeur à rue, est adopté par les sociétés de logement « urbaines » mises en place par la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (SNHLBM) à partir de 1919. Des réalisations de ce type voient le jour dans les grandes villes flamandes, bruxelloises et wallonnes, notamment à Liège, Charleroi, Namur, Mons, ... C'est parmi les nombreuses opérations de ce type de la Maison Liégeoise qu'est extraite l'illustration de la façade d'une habitation à logements multiples de la rue des Vennes réalisée en 1921⁴.

COMMENTAIRES CONCLUSIFS

Quel bilan tirer du modèle d'habitation à logements multiples du début du XX^e siècle ? Sur le plan social, il a heureusement permis d'améliorer les conditions de logement de la partie de la population n'ayant pas la capacité d'épargne nécessaire pour accéder à la propriété d'une maison individuelle. Il comble ainsi un manque dans la politique du logement de

l'époque. Cependant, si le modèle de la maison ouvrière s'adapte sans trop de problèmes aux demandes des habitants, l'habitation à logements multiples montre ses limites d'adaptation. L'étroitesse des dimensions et les principes de distribution des pièces imposent des modifications structurelles coûteuses afin d'adapter les logements aux modes de vie actuels. Sur le plan urbanistique, la densité est élevée et supérieure à 200 logements à l'hectare. Les immeubles sont implantés sur l'alignement de rues de faibles largeurs, avec des orientations parfois inadéquates, et ne disposent que de petites cours intérieures minéralisées. Ces caractéristiques ne correspondent plus aux attentes actuelles d'un cadre de vie de qualité en termes d'ensoleillement, d'éclairage, de vues et de végétalisation.

Pour ces diverses raisons, les habitations à logements multiples réalisées par les opérateurs publics ont des sorts contrastés. Certains immeubles, parfois de bonne qualité architecturale, sont revendus ou démolis, leur propriétaire ne pouvant financer leur rénovation. Par contre, d'autres immeubles rénovés en profondeur sont loués à l'entière satisfaction des occupants, comme par exemple le remarquable ensemble du quartier des Vennes à Liège réalisé sur le site de l'Exposition universelle de 1905. Témoignage des premières opérations de logements collectifs, l'habitation à logements multiples du début du XX^e est progressivement remplacée dans les années 1930 par l'immeuble « moderne » à appartements, avec ascenseur, salles de bains, parlophonie, vide-ordures, ... Nous reviendrons sur ce type de logement dans un prochain « Regards sur le passé ».



Immeuble rue des Vennes à Liège

- 1 Rapports du Conseil supérieur d'hygiène et de la Commission permanente des sociétés de secours mutuels, *Amélioration des habitations d'ouvriers*, p. 14-19, Ministère de l'Intérieur (1855)
- 2 Hippolyte de Royer de Dour, *Les Habitations ouvrières en Belgique*, p 86, Ed. Société Belge de Librairie, Bruxelles (1890)
- 3 Alex. Bidart, *L'exposition du mobilier ouvrier à Saint-Gilles*, p. 5-9, Ed. Laurent, Bruxelles (1901)
- 4 Historique de la Maison Liégeoise, p 12, Liège (1930). L'auteur remercie la Collection BNP Parisbas Fortis et la Maison Liégeoise pour l'accès à leurs archives.

LES VICES DE LA CHOSE — RESPONSABILITÉS CONTRACTUELLE ET EXTRA CONTRACTUELLE

Catherine KENFED et Jean LAMTOMFI — Ed. Anthemis

LE BAIL EN GÉNÉRAL

Yvette MERCHERS — Ed. LARCIER

DROIT WALLON DE L'URBANISME ENTRE CWATUPE ET CODT

Michel PÂQUES et Cécile VERCHEVAL — Ed. Larcier



© F. Dor SPW DG04

Yvette MERCHERS, propose une édition actualisée du droit du bail en général, c'est-à-dire de ce tronc commun de dispositions qui s'appliquent à tous les contrats de louage de choses, tant meubles qu'immeubles.

« Lorsque l'on considère l'ensemble des règles qui dominent la matière des baux en général, il est étonnant de constater, écrit Madame MERCHERS, combien d'articles de notre Code civil de 1804 sont toujours d'application. Bien sûr, la jurisprudence et la doctrine ont permis à ces textes de droit supplétifs de s'adapter à la réalité d'aujourd'hui.

L'analyse de la jurisprudence révèle que le contentieux entre bailleur et preneur se situe essentiellement à deux moments clés : le début du bail, mais surtout la fin du bail. En cours de bail, c'est le non-paiement du loyer et le montant des frais et charges qui sont la source essentielle des conflits, tout comme l'obligation d'entretien du bien loué. »

A juste titre, Yvette MERCHERS fait également remarquer que « le droit du bail n'est plus le seul droit à régir les relations contractuelles. De nombreuses dispositions d'ordre divers (urbanisme, protection du consommateur, soucis de garantir un logement décent et salubre, ...) s'imposent de manière impérative aux relations contractuelles entre parties. Cela rend le droit du bail de plus en plus complexe et difficile à cerner. Si le juriste lui-même se perd dans le dédale des réglementations, que dire des contractants ... ».

Aujourd'hui, la matière du droit du bail d'habitation est régionalisée. Un vent de réformes se lève. Une modernisation est peut-être nécessaire, sans précipitation. Madame MERCHERS émet un souhait : que « les législateurs futurs, en veillant à conserver précieusement des principes géné-

raux clairs et facilement accessibles aux parties elles-mêmes et au généraliste du droit, tiendront compte de l'importance de la protection des parties — et en particulier celle de la partie généralement la plus faible dans la relation contractuelle — qui implique une cohérence et une simplicité d'accès aux textes applicables, sans laquelle toute protection reste lettre morte dans la pratique. »

On retrouve des développements à propos du bail, plus particulièrement des « vices », des « imperfections » du bien loué, dans un ouvrage consacré aux défauts de la chose, sous l'angle de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle

Plus spécialement en ce qui concerne le droit immobilier, le lecteur trouvera exposé un état de la question en matière de vente d'immeuble, de location et de construction.

« S'il est acquis que le défaut de la chose peut être un fait générateur de responsabilités ou de garantie, encore conviendra-t-il, par ailleurs, de rappeler sous quelles conditions et en vue de la mise en œuvre de quels remèdes ou sanctions, mais aussi d'apprécier si la liberté demeure de s'en écarter par la stipulation de clauses limitatives ou exonératoires. »

Le praticien appréciera particulièrement la synthèse des recours envisageables et des principales contraintes, matérielles et procédurales auxquelles ils sont soumis. Un outil de travail bien utile.

Enfin, nous avons gardé pour la bonne bouche, et l'expression n'est pas galvaudée, une véritable « brique », concotée sous la houlette de Michel PÂQUES et Cécile VERCHEVAL.

Le droit wallon de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire se trouve à la croisée des chemins.

Il se trouve encore régi pour un certain temps par le Code wallon de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) et une série de législations complémentaires. Le législateur a adopté de nouvelles options à travers le Code du développement territorial (CoDT).

Le droit wallon de l'urbanisme, entre CWATUPE et CoDT, tel est l'objet de l'ouvrage paru récemment chez Larcier.

On lira une analyse des principes qui sont à la base des législations contemporaines d'aménagement du territoire et d'urbanisme et qui constituent les critères de leur validité au regard du droit constitutionnel et du droit international.

En Wallonie, tout le droit qui intéresse l'aménagement du territoire n'est pas réglé dans le CWATUPE ou le CoDT.

Après un développement historique qui permettra de montrer comment le Code est devenu ce qu'il est, viendra une présentation succincte d'un certain nombre de législations apparentées, qui règlent aussi la manière d'utiliser le sol ou les biens et qui déterminent d'importantes interventions administratives.

Viendront ensuite les exposés sur la planification, les règlements et les guides d'urbanisme, les permis, les dérogations, les informations, l'aménagement du territoire opérationnel, la politique foncière et, enfin, les infractions et les sanctions d'urbanisme.

LT

ANNUAIRE DE PAUVRETÉ EN BELGIQUE 2015

Dir. Willy LAHAYE, Isabelle PANNECOUCKE, Jan VRANKEN et Ronan VAN ROSSEM — SPP Intégration sociale — ED. Academia Press



© F. Dor SPW DG04

L'année 2015 est à la croisée des chemins des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Qu'en est-il de la réalisation des objectifs Europe 2020, aujourd'hui à mi-parcours ? Quels sont les défis que doit relever la nouvelle Belgique fédérale ? Il ressort à nouveau clairement de cette cinquième édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté à quel point le problème est multiple et pluridimensionnel et à quel point regarder la situation par-delà les frontières (linguistiques ou nationales) est riche d'enseignements. Il apparaît également que le constat central de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté 2014 est toujours d'actualité : la crise qui persiste et s'intensifie tant en Belgique qu'en Europe aggrave les problèmes actuels de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Dans la cinquième édition de l'Annuaire fédéral sur la pauvreté, les deux premiers volets de l'Annuaire 2015 mettent l'accent sur le fonctionnement revisité des entités fédérées belges, dont les leviers de compétences se sont vus considérablement accrus, avec pour conséquences, des impacts majeurs sur les dispositifs de lutte contre la pauvreté et sur l'articulation entre les Régions, les Communautés et l'État fédéral qui se dotent d'un nouvel accord gouvernemental. Ces transformations ont des retentissements sur les formes que prend la pauvreté en Belgique dont les postures actuelles et variées sont présentées dans la première partie.

La deuxième partie de l'ouvrage se consacre d'abord à un aperçu des politiques menées contre la pauvreté par les gouvernements des différents niveaux de pouvoir sous la législature précédente. Suit une analyse détaillée sur les réformes des allocations de chômage et d'insertion, ainsi que sur les conséquences qu'engendrent ces mêmes réformes, notamment envers les politiques de l'action sociale au niveau

local. Deux questions émergent à la suite de ces analyses. Dans quelle mesure l'État-providence dispose-t-il encore d'outils suffisamment efficaces pour lutter contre l'inflation de la pauvreté ? Quel impact la précarisation exerce-t-elle sur les convictions politiques et les comportements des personnes qui vivent en pauvreté ?

Enfin, le troisième et dernier volet est dédié aux enjeux européens et à l'analyse circonstanciée de l'état d'avancement de la stratégie Europe 2020. Où en sont les objectifs sociaux de cette politique européenne ? À partir de la philosophie de ces objectifs, quel regard peut-on porter sur l'état de la situation en interne (en Belgique) ou en externe (dans le monde) ?

La rédaction souligne combien il est important, au-delà d'un plan d'action européen, de coordonner les politiques mises en œuvre depuis l'État fédéral jusqu'au niveau local. Plus que jamais, une lutte efficace contre la pauvreté, phénomène pluridimensionnel, passe par la mise en œuvre de politiques

multiniveaux et multidimensionnelles qui exigent une forme spécifique de gouvernance.

Cet Annuaire a également pour but de contribuer à faire progresser les connaissances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, ainsi que l'intérêt politique et public accordé à ces thématiques. C'est d'autant plus important à l'aube d'une période de législature qui entame la mise en pratique d'une sixième réforme de l'État. Avec l'Annuaire, autorités fédérales disposent d'un instrument leur permettant d'évaluer et d'analyser, en toute connaissance de cause, la situation relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale ainsi que les mesures prises dans ces domaines.

Source : site du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes (<http://www.mi-is.be>)

C'est dans la première partie de l'ouvrage qu'est abordé le développement des politiques du logement en Belgique. Les auteurs (Nicolas Bernard, Bernard Hubeau, David van Vooren, Pol Van Damme et Luc Laurent) s'étendent tout d'abord sur les opportunités offertes par les transferts de compétences — en l'occurrence le bail d'habitation et le bonus logement — pour améliorer et corriger les dispositifs existants. Ainsi, au niveau du bail d'habitation, il est considéré que les entités fédérées devraient profiter de leurs nouvelles compétences pour donner effectivité à certains dispositifs inappliqués (garantie locative, bail à rénovation, affichage des loyers, ...). Mais il s'agit également de faire preuve de créativité en intégrant dans le « droit du bail régional » de nouvelles formes d'habitat ou en mettant en place des instruments neufs comme le bail glissant. En ce qui concerne le bonus logement, son caractère inégalitaire en terme de répartition et son effet d'aubaine sont dénoncés. Quelques idées de réorientation sont avancées : limitation du bonus dans le temps, exclusion des catégories de revenus les plus élevées, ...

Toujours dans ce chapitre, on trouve un titre consacré au diagnostic et aux recommandations du Conseil flamand du logement. Comme dans les deux autres Régions du pays, le droit à un logement raisonnable et abordable est très variable selon la situation familiale, socio-économique ou en fonction du statut d'occupation. Cette partie décrit les politiques flamandes du logement (aides à la rénovation, location de logements sociaux, ...) et insiste sur la nécessité de les réorienter dans le cadre de la 6^e réforme de l'État. Le Conseil plaide ainsi pour une politique plus ciblée intégrée dans une politique sociale, ce qui implique une utilisation sélective des mesures de soutien et leur limitation à un groupe cible plus restreint (330.000 ménages qui ne disposent pas d'un logement abordable ou de qualité ou dont la situation est/ou risque de devenir problématique s'ils ne sont pas aidés).

Le chapitre se termine par une analyse de l'évolution de l'habitat alternatif à Bruxelles et en Wallonie. Les codes régionaux ont fait la part belle à de nouvelles formes d'habitat dans le cadre de leurs dernières modifications. Le code bruxellois reconnaît désormais l'habitat itinérant, l'habitat intergénérationnel, le Community land trust et le groupe d'épargne collective solidaire. Ces nouvelles approches — décrites dans l'ouvrage — sont également devenues une réalité en Wallonie, parfois sous des formes différentes, sans pour autant être intronisées au sein du Code du Logement et de l'Habitat durable. Ce dernier intègre toutefois l'habitation qui n'est pas un logement, laquelle est désormais éligible à certaines aides. Sont visées essentiellement les habitations situées en zones « Habitat permanent ». Par ailleurs, les circulaires en matière d'ancrage communal promeuvent de nouvelles formes d'habitat.

GUIDE D'ARCHITECTURE MODERNE ET CONTEMPORAINE À LIÈGE (1895-2014)

Dir. Sébastien CHARLIER et Thomas MOOR, Bruxelles — Ed. Cellule architecture de la FWB et Mardaga

GUIDE D'ARCHITECTURE MODERNE ET CONTEMPORAINE À MONS & CŒUR DU HAINAUT (1885-2015)

Dir. Lamy BEN DJAFFAR et Isabelle DE SMET, Bruxelles — Ed. Cellule architecture de la FWB et Mardaga

QUAND LE LOGEMENT PUBLIC PARTICIPE AU DÉVELOPPEMENT DE L'ARCHITECTURE EN WALLONIE

Réalisée en partenariat scientifique avec les Facultés d'architecture des universités belges francophones (ULg, UMONS, ULB, UCL), la nouvelle collection de « Guides d'architecture moderne et contemporaine en Wallonie et

Bruxelles » a été initiée par la Cellule architecture de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en coédition avec Mardaga et avec le soutien du patrimoine (Institut du Patrimoine wallon) et du tourisme (Wallonie-Bruxelles Tourisme), ainsi que les villes concernées (Liège, Mons, Charleroi et Tournai pour les quatre premiers volumes). Visant la publication d'ouvrages de référence (index des architectes, ingénieurs et plasticiens, bibliographie par projet, etc.), tout en se

voulant accessible au plus grand nombre par la vulgarisation de ses écrits, la collection entend proposer un autre regard sur l'architecture de la fin du 19^e siècle à aujourd'hui, dans sa dimension révélatrice de progrès (qu'il soit technique, politique, économique, social, esthétique ou culturel), mettant en lumière des réalisations souvent méconnues, malgré l'étonnant vivier culturel qu'elles composent, en regard des répertoires similaires en Belgique et à l'étranger.



Maisons de la Société des tramways de Liège au Tribouillet (Exposition internationale de Liège de 1930), architectes Louis-Herman De Koninck et Alfred Nyst, 1930 — état original (aujourd'hui transformé)

La sortie des deux premiers volumes, l'un dédié à Liège (1895-2014) et l'autre à Mons & Cœur du Hainaut (1885-2015), offre l'opportunité de questionner plus précisément la place du logement public dans le développement de l'architecture moderne de ces deux régions — le volume de Liège commente 30 réalisations sur une sélection de 395 projets, celui de Mons 16 sur 265 projets —, tout en rappelant l'importance de sa contribution à l'architecture en Belgique et au développement de ses idées. C'est que le logement public conjugue vision politique et sociale, portée par les sociétés publiques et ancrée dans l'amélioration des conditions de vie de ses occupants, et le désir de certains architectes d'y contribuer par l'exploration de solutions spatiales et techniques, dans une recherche de rapidité d'exécution (nécessité face à l'étendue des besoins) et de fonctionnalité (apportant un confort jamais vu jusque là).

À Liège comme à Mons, l'essor de l'investigation architecturale dans le logement public remonte principalement à l'entre-deux-guerres, coïncidant avec la multiplication de projets mis en œuvre dans la foulée de la création de la Société nationale des Habitations à bon marché (SNHBM) en 1919. À Liège, si la construction d'immeubles à appartements collectifs dans le quartier des Vennes (à partir de 1921) et la création de la Cité jardin de Naniot (à partir de 1928), deux initiatives de La Maison Liégeoise, proposent de nouvelles typologies, celles-ci ne répondent que partiellement aux objectifs de confort (peu de salles de bain, par exemple) ; il faut attendre le concours d'habitations ouvrières du Tribouillet, à l'occasion de l'Exposition internationale de Liège de 1930, qui voit des architectes de l'avant-garde belge construire deux audacieux prototypes de logement minimum — façades murs porteurs en béton armé, plan libre, construction en cinq semaines pour les maisons de Louis-Herman de Koninck ; système constructif Farcométal (treillis métallique sur ossature en acier, recouvert de ciment Portland) et isolant thermique pour celles de Victor Bourgeois — et dont l'équipement est alors hors de la norme (chauffage central, salle de bains et cuisine semi-équipée de type pré-Cubex), constituant de véritables manifestes de l'architecture moderne à l'échelle régionale (à ce jour, non classées). La société locale concentrera par la suite ses efforts, dits « d'assainissement » dans le centre-ville, avec d'importants complexes à appartements, dont se détachent ceux de Jonfosse (1936) et surtout de la rue Louis Jamme en Outremeuse, la plus importante opération du genre (1937-1939) — 174 logements d'1 à 4 chambres avec balcons privés, dotés du confort moderne (salle de bains et w-c privés, raccordement à l'électricité et au gaz, vide-poubelle, parlophone avec ouvre-porte électrique) et d'équipements communs généreux (ascenseurs, antenne commune TSF, locaux pour vélos, buanderie et séchoirs en sous-sols) — réalisés par l'architecte Melchior JEURGEN, dans une écriture proche de celle des Pays-Bas. C'est également à ce moment (1937) que débute l'aventure des Trixhes, plan d'urbanisation de Flémalle par les jeunes architectes modernistes du Groupe



Logements sociaux de la Maison liégeoise (rue Louis Jamme), Melchior Jeurgen architecte, 1937-1939 - Etat actuel (après remplacement des châssis).
© Elodie Leduc pour la FWB

L'Esquerre, témoignant à ses débuts de l'influence de la pensée fonctionnaliste des Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM).

Dans la région de Mons, après l'expérience de la cité-jardin Sainte-Marguerite à Binche (1923-1927, Adrien Blomme architecte), la cité-jardin Louis Piérard à Frameries (190 logements) est pointée pour son caractère remarquable : mise en œuvre en 1937 dans le cadre de la relance économique du Borinage par l'architecte Victor Bourgeois (mais différée du fait

de la guerre), elle prévoit un quartier d'habitations sociales, dont les volumes ne sont pas alignés sur la rue mais sont disposés de manière à profiter de la meilleure orientation, développé autour d'une grande plaine de jeux et de terrains de sport.

Thomas Moor, historien, chargé de la promotion et diffusion culturelle à la Cellule architecture de la Fédération Wallonie-Bruxelles (suite dans le prochain numéro)



HARRY GRUYAERT (PHOTOGRAPHIES)

Ed. Textuel

Harry GRUYAERT est né à Anvers en 1941.

C'est un grand nom de la photographie européenne, reconnu, pour son talent de coloriste.

A 20 ans, notre homme quitte la Belgique trop étroite, il la délaisse et il décide que son moyen d'expression, ce sera la photographie.

Harry GRUYAERT va alors devenir un des photographes les plus talentueux de l'agence Magnum.

Il se rabibochera avec notre pays plus tard, et notamment avec les rivages de la Mer du Nord, « *une source de méditation contemplative et mélancolique* » (Libération, 15 avril 2015).

Harry GRUYAERT, « *photographe des couleurs* », c'est la réputation qui lui colle à peau.

Dans la lignée d'un Saul LEITER ou d'un William EGGLESTON, influencé par le 7^e art, écrit François HEBEL, « *Harry GRUYAERT a su créer une palette chromatique extrêmement personnelle, un rouge dense, un vert qui vibre, une manière de découper la lumière et ses ombres dans le cadre.* »

« *D'ombres et de lumière, ce Flamand fêru de peinture (il cite les paysagistes hollandais du XVII^e siècle, Brueghel, Bonnard, Matisse, tandis que la latence de ses compositions suggère explicitement Edward Hopper) développe une faim d'ocres, tout en reconnaissant manquer d'affinité pour la monochromie bleue du ciel— pas assez complexe* » (Libération, 15 avril 2015).

Le noir et blanc est laissé de côté ...

« *La couleur est plus physique que le noir et blanc, plus intellectuel et abstrait. Devant une photo en noir et blanc, on a davantage envie de comprendre ce qui se passe entre les personnages. Avec la couleur, on doit être immédiatement affecté par les différents tons qui expriment une situation.* »

Les personnages sont souvent des silhouettes, de dos ou sans visage, ce qui plus qu'une posture est pleinement revendiqué.

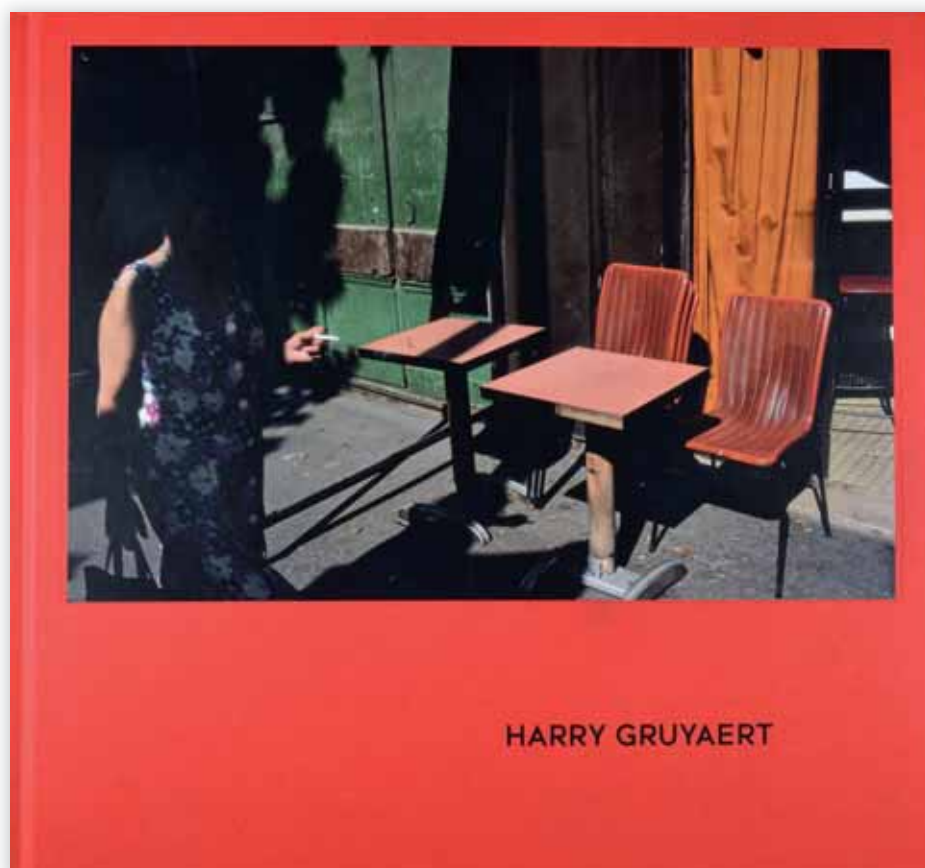
Passant à la prise de vue numérique dans les années 2000, GRUYAERT trouve que cette pratique donne « *accès à de nouvelles lumières et permet de prendre des risques* ».

Comme l'explique François HEBEL, Harry GRUYAERT décrit la photographie comme une expérience physique, un état d'excitation, un plaisir sensuel et vital, une façon d'être plus présent au monde, moins vulnérable, voire une thérapie. « *Il*

s'agit d'une vraie bagarre avec la réalité, une sorte de transe pour enregistrer une image ou peut être tout manquer. C'est dans cette bagarre que je me situe le mieux. »

« *Je me sens beaucoup plus proche d'une démarche photographique américaine que la photographie humaniste française (...). Faire une photo, c'est à la fois chercher un contact et le refuser, être en même temps là et moins là.* »

LT



HARRY GRUYAERT

© F. Dor SPW DG04

SWL, SWCS, FLW... QUELLE ACTIVITÉ EN 2014 ?

Les trois principaux organismes wallons en matière de logement, que sont la Société wallonne du Logement, la Société wallonne de Crédit social et le Fonds du Logement de Wallonie, viennent de publier leurs rapports d'activité pour l'année 2014. A cette occasion, les directeurs généraux de ces organismes font le point sur leurs activités se situant au croisement des trois piliers historiques du secteur public du logement (accès à la propriété, mise à disposition de logements locatifs à loyer réduit et rénovation du bâti existant) et de missions apparues plus récemment (accompagnement social, rénovation et construction durables, ...).

SOCIÉTÉ WALLONNE DE CRÉDIT SOCIAL

La Société wallonne du crédit social (SWCS) et le Fonds du Logement de Wallonie (FLW) sont les deux acteurs wallons en matière de crédit hypothécaire social et d'écopack.

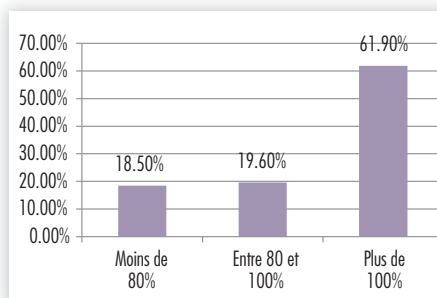
La SWCS compte un réseau de 22 guichets répartis sur toute la Wallonie ; en tout, ce sont 230 personnes (100 à la SWCS et 130 dans les guichets) au service des citoyens wallons qui souhaitent acquérir et/ou rénover leur logement.

Le cœur de la mission de la SWCS est d'offrir un financement alternatif rendant possible l'accès à la propriété d'un logement et sa rénovation aux ménages qui n'ont pas la possibilité d'obtenir un prêt bancaire. Pour ces ménages, le

taux est important mais pas essentiel. En effet, la valeur ajoutée de la SWCS réside davantage dans le fait qu'elle lève deux obstacles majeurs à l'obtention d'un prêt :

- D'une part, la quotité empruntable (c'est-à-dire le montant empruntable par rapport à la valeur de l'habitation) est plus élevée à la SWCS : alors que les banques limitent la quotité à 80%, la SWCS prête les montants nécessaires à l'acquisition, aux travaux éventuels ainsi que les droits d'enregistrement, frais de notaire et coût de l'assurance-vie

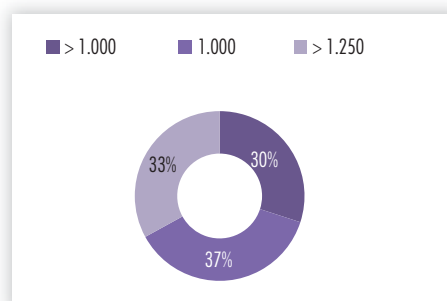
Comme illustré ci-dessous, en 2014, plus de 60% des prêts ont été octroyés avec une quotité supérieure à 100%.



- D'autre part, la condition de « net en poche » (c'est-à-dire les revenus disponibles après avoir retiré toutes les charges financières, dont le remboursement du

prêt hypothécaire) est moins contraignante à la SWCS (740 €) qu'en banque (généralement 1.250 €).

Ainsi, le lecteur constatera à la lumière du graphique ci-dessous que deux tiers des prêts octroyés en 2014 l'ont été pour des ménages avec un net en poche inférieur à 1250 €.



Les chiffres clés

2.675 **prêts hypothécaires sociaux** ont été octroyés en 2014 pour un montant total de près de 300 millions d'€. 90 % de ces prêts concernaient un projet d'acquisition. Dans 8 cas sur 10, des travaux étaient également financés.

Le crédit hypothécaire social est une formule particulièrement adaptée pour les jeunes, souvent touchés par la frilosité des banques. En 2014, les jeunes de moins de 30 ans représentaient 44,2 % des bénéficiaires d'un crédit social.

Le crédit hypothécaire social s'adresse essentiellement (9 prêts sur 10) aux ménages à revenus précaires (50 %) et modestes (40 %).

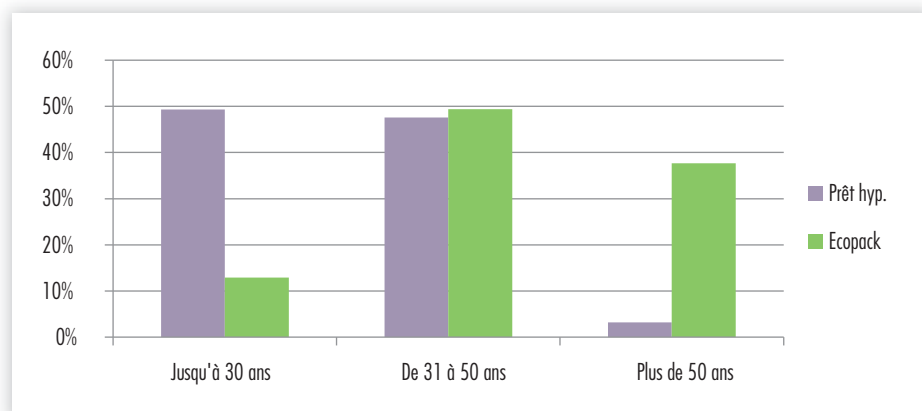
3.041 habitations ont amélioré leur performance énergétique en 2014 grâce à l'**écopack**, pour un montant total de près de 55 millions d'€. Lancée en mai 2012, cette formule qui combine un prêt à tempérament à 0 % (d'une moyenne de 17.644 € en 2014) et des primes (d'une moyenne de 3.564 € en 2014) connaît un succès retentissant.

En tout, plus de 6.000 travaux de performance énergétique ont été réalisés en 2014 grâce à l'écopack, parmi lesquels 30% d'isolations de la toiture, 25% de remplacements des châssis, et 15% d'isolations des murs.

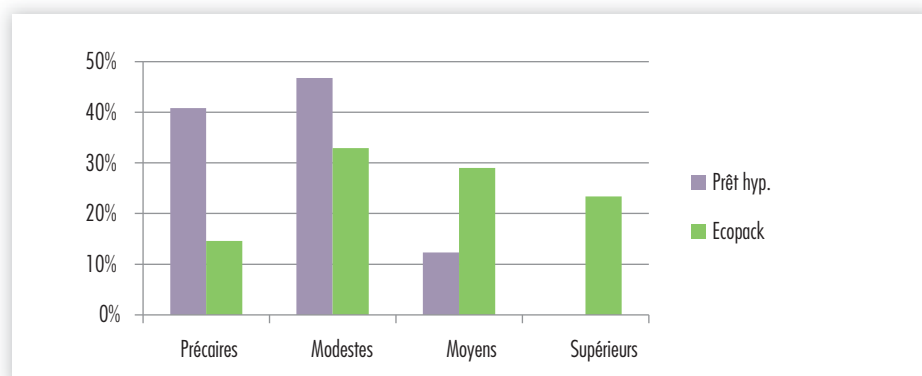
Nous constatons que les deux produits de la SWCS (le prêt hypothécaire social et l'écopack) s'adressent à des ménages qui présentent un profil sensiblement différent.



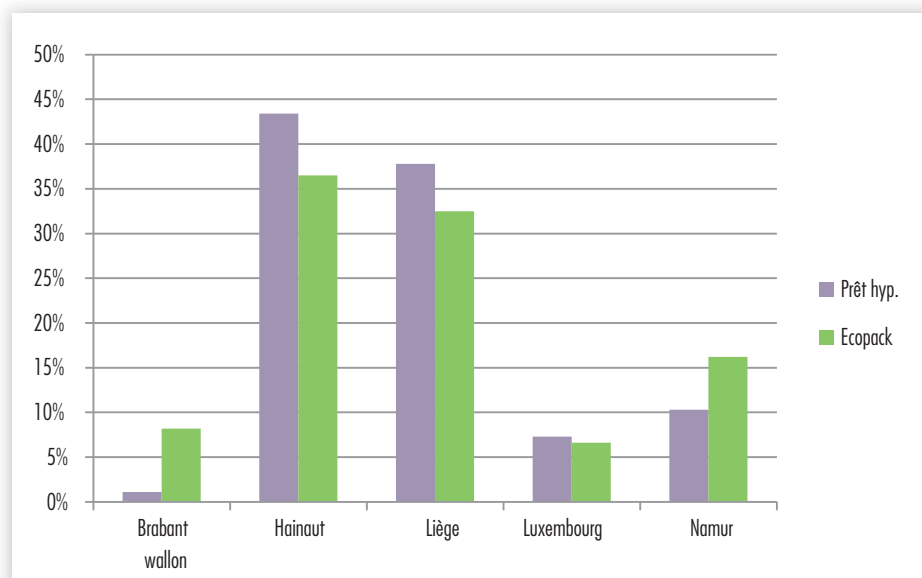
Ainsi, les ménages qui empruntent pour rénover leur logement d'un point de vue énergétique sont globalement plus âgés que ceux qui contractent un emprunt hypothécaire :



Le prêt hypothécaire s'adresse à un public davantage précairisé :



Et enfin, les « éco-emprunteurs » permettent aux provinces du Brabant wallon et de Namur d'être mieux représentées qu'au niveau des seuls prêts hypothécaires :



Nathalie OMBELETS, Directrice générale de la SWCS



FONDS DU LOGEMENT DE WALLONIE

Opérateur spécialisé dans l'habitat et l'insertion sociale, le FLW exerce 3 missions : l'**octroi de crédits** aux familles nombreuses et aux propriétaires bailleurs, la **rénovation de logements locatifs**, et l'**encadrement des associations agréées** (OFS). Précieuse plus-value, cette variété de métiers et de publics favorise synergies et partenariats, au bénéfice de l'insertion par le logement des ménages défavorisés. Les 176 employés du Fonds se répartissent entre le siège de Charleroi et les bureaux régionaux sis à Liège, Namur, Charleroi et Mons.

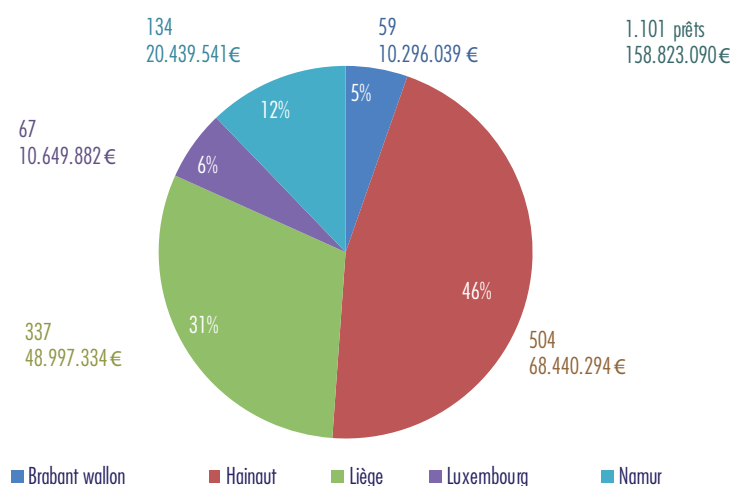
Octroi de prêts

1.101 crédits hypothécaires ont été octroyés en 2014. L'activité dominante du Fonds permet à des familles nombreuses qui accèdent difficilement au système bancaire classique de devenir propriétaire, de rénover leur bien, d'aménager un logement d'accueil pour senior. L'ensemble des prêts en cours se monte à 19.317.

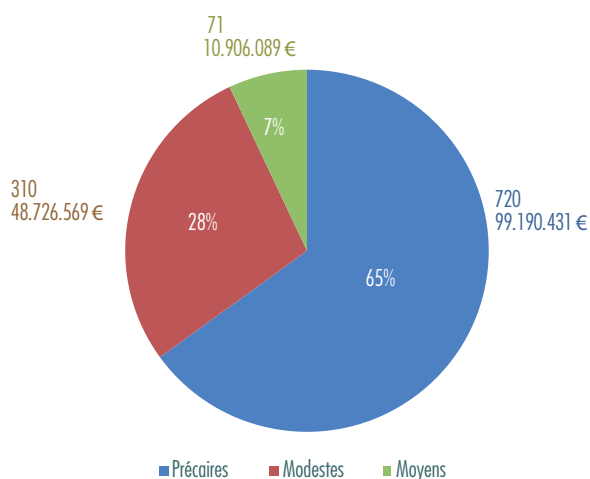
En 2014, le FLW a accordé des crédits à 1.101 familles pour un total de 158.823.089 € ; le montant moyen emprunté est de 144.253 €. 74 % de ces crédits couvrent des achats seuls ou avec travaux peu importants.

Le prêt intergénérationnel a bénéficié à 36 seniors en 2014, et à 189 depuis sa création en 2009.

PRETS CONCLUS PAR PROVINCE



PRETS CONCLUS SELON LES REVENUS DES EMPRUNTEURS

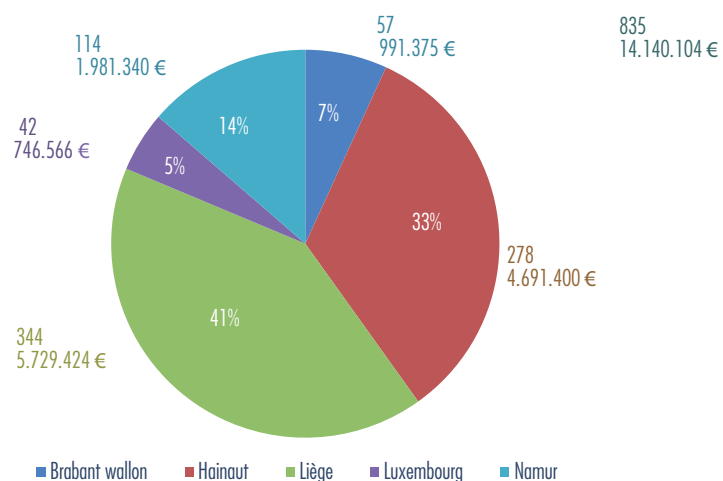


835 écopacks ont été octroyés en 2014

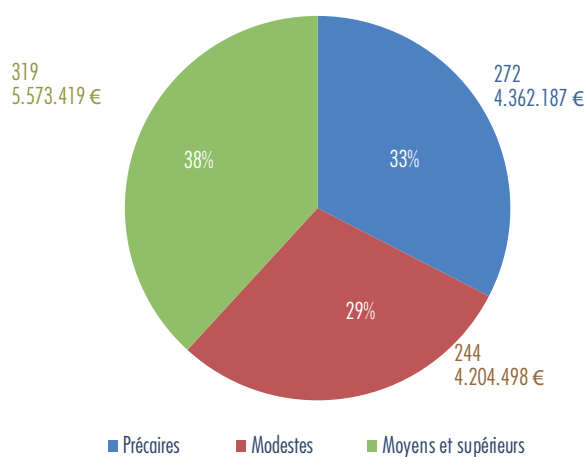
L'écopack a permis de rénover 2.177 logements, dont 835 en 2014. L'isolation et l'amélioration de l'étanchéité des logements constituent la priorité des propriétaires

occupants et bailleurs qui en ont bénéficié pour un total de 14.140.104 €. Le montant moyen emprunté est de 16.934 €. 29% des bénéficiaires sont propriétaires-bailleurs.

ECOPACKS CONCLUS PAR PROVINCE



ECOPACKS CONCLUS SELON LES REVENUS DES EMPRUNTEURS



Rénovation — location

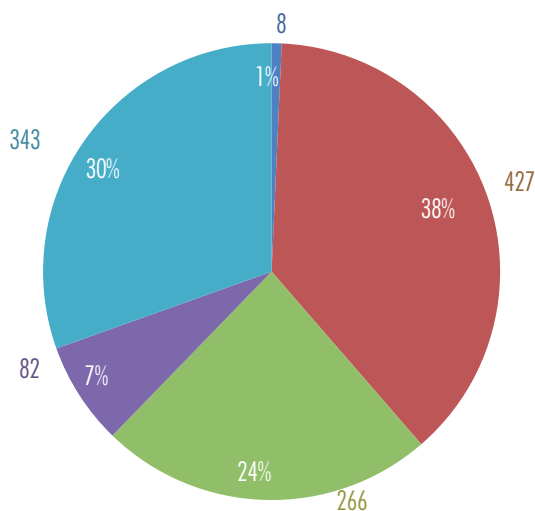
89 logements ont été créés en 2014

Le parc locatif du Fonds s'est enrichi en 2014 de **40 logements** acquis et rénovés au cœur de 15 communes partenaires. Le loyer moyen est de 349 € ; les locataires sont à 80 % des familles nombreuses. Ils bénéficient d'un suivi

personnalisé pour réussir leur insertion dans un contexte favorable à la mixité sociale.

Par ailleurs, le dispositif de prêts et subventions aux propriétaires bailleurs a permis de créer 49 logements privés confiés en gestion à une association. Depuis sa création en 2006, cette initiative du FLW pour lutter contre l'inoccupation en Wallonie a contribué à remettre 494 logements dans le circuit locatif.

LOCALISATION DES LOGEMENTS LOCATIFS DU FLW FIN 2014



Encadrement des Organismes à Finalité sociale

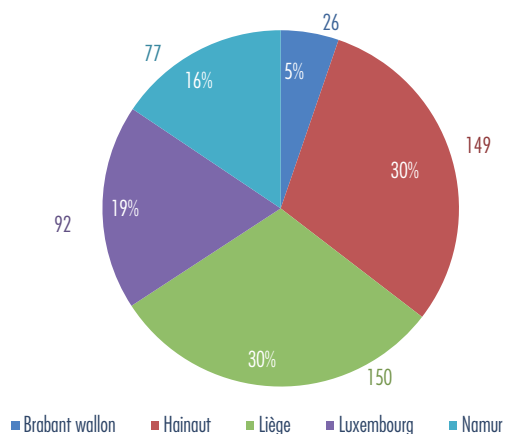
86 OFS agréés couvrent 240 communes

Le FLW conseille, coordonne, finance et contrôle les organismes de logement à finalité sociale (OFS) : 30 agences immobilières sociales, 23 associations de promotion du logement et 33 régies des quartiers. En 2014, 3 nouvelles

associations ont été agréées : une régie à Braine l'Alleud ; une AIS couvrant Ans, Awans et St Nicolas et une AIS couvrant Ath, Flobecq et Lessines.

Le Fonds organise un programme de formations adapté aux 86 associations. Les rencontres régulières au sein du Forum ELIS contribuent à la coordination des OFS.

LOCALISATION DES LOGEMENTS LOC PRIVES CREES VIA LES AIDES DU FLWATIFS



SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT



La SWL est le principal opérateur du logement public en Wallonie. Ses activités concrétisent le droit au logement décent reconnu à chaque citoyen par la Constitution belge.

Organisme d'intérêt public, la SWL assure, pour le compte du Gouvernement wallon, la tutelle, le conseil et l'assistance des 64 Sociétés de Logement de Service Public (SLSP) couvrant l'ensemble de la Wallonie. Elle coordonne le développement et la gestion locative d'un parc de plus de **101.000 logements publics**. Au travers de la location et de la vente de logements publics, ce sont plus de **2.250 personnes** (SWL et les 64 SLSP) qui œuvrent tous les jours au service des candidats locataires et des locataires.

L'année 2014 a été marquée par deux jalons politiques majeurs : d'abord, une nouvelle feuille de route, le **Contrat de gestion 2014-2019**. Celui-ci a été signé le 6 mai 2014 par le Gouvernement précédent. Ensuite, la **Déclaration de politique régionale (DPR)** du nouveau Gouvernement qui présente ses objectifs pour la législature 2014/2019. 2014, c'est également un nouveau Plan d'Ancrage couvrant la période allant de 2014 à 2016, soit la création de 4.300 nouveaux logements publics dont près de 2.000 logements sociaux et assimilés.

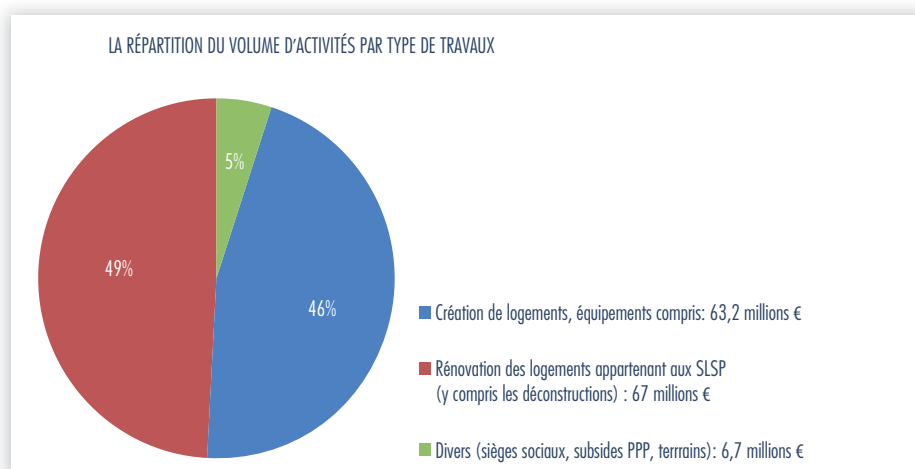
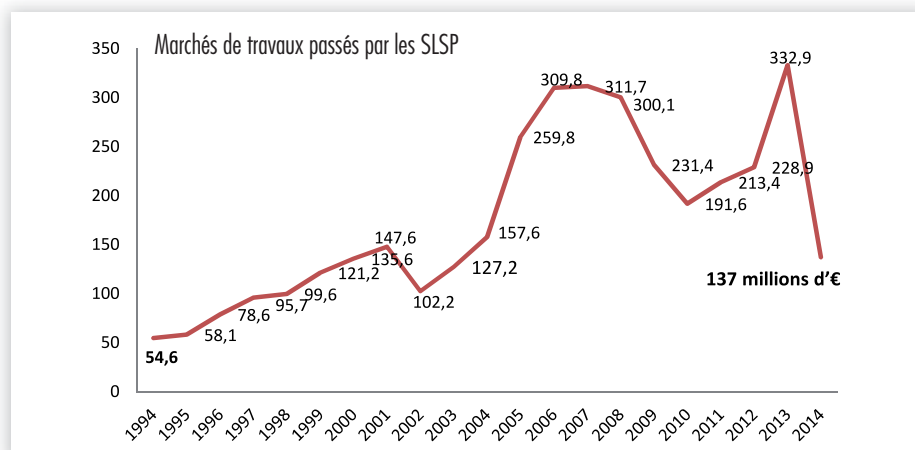
Quel a été le volume d'activités en 2014 ?

Que ce soit en construction ou en rénovation, les programmes d'investissements des SLSP sont, dans leur grande majorité, financés par le budget de la Région wallonne.

En 2014, tout comme les autres OIP, la dette de la SWL a intégré le périmètre de la dette régionale impliquant une réflexion plus poussée en matière de financement du loge-

ment public : élargissement des activités des SLSP, ouverture à des fonds privés, promotion des opérations PPP, ...

Le volume d'activités de 2014 représente 136,9 millions d'€ de **marchés de travaux** passés par les SLSP, approuvés par la SWL, soit un montant de **375.068 € par jour** (+/- 720 dossiers de marchés de travaux, de services et de fournitures pour l'année 2014)



ANCAGE	Nombre de logements SWL Programmés	Nombre de logements réceptionnés	Nombre de logements du cours d'exécution	Nombre de logements transférés à un autre opérateur	Nombre de logements abandonnés	Nombre de projets logements pas encore entamés
2001-2003	2.005	1.762	0	-	243	0
2004-2006	2.510	1.579	28	-	903	0
2007-2008	2.362	1.110	624	21	607	0
2009-2010	3.209	598	1.011	11	264	1.325
2012-2013	1.057	0	97	0	21	939
2014-2016	1.878	0	6	0	0	1.872
	13.021	5.049	1.766	32	2.038	4.136

Certains programmes d'entretien/rénovation sont également financés en tout ou partie par les fonds propres des SLSP. L'aide à l'investissement en logement se concrétise par des subventions, par des prêts ou par des programmes spécifiques tels que le **Programme Exceptionnel d'Investissements (PEI)** visant la sécurisation et la salubrité du parc locatif ainsi que le **PIVERT**.

La baisse d'activités de 2014 découle d'une part de la clôture en 2013 des mises en chantier du PEI et, d'autre part, de l'ampleur encore réduite de la mise en œuvre du PIVERT. Lancé en avril 2014, le PIVERT 2 (300 millions d'€) n'aura d'impact qu'à partir de 2015. Il marque la mise en œuvre de la deuxième partie du Plan PIVERT, un programme de 400 millions d'€ qui cible les logements les plus énergivores du parc et vise à les amener à un haut niveau de performances énergétiques ; cela réduira sensiblement les charges payées par les locataires, charges qui

représentent en moyenne 70% du loyer. Ce programme s'inscrit dans le cadre du «Plan Marshall 2.vert», axe 5, qui consiste à «renforcer l'attractivité des investissements durables dans le domaine de l'habitat» et, notamment, à «poursuivre la rénovation du parc de logements publics sur base d'un cadastre du logement...». Pour la seconde phase du programme, sur proposition du Conseil d'Administration de la SWL, le Gouvernement wallon a approuvé 273 projets de rénovation de 8.505 logements pour un total de 300.210.000 €.

Quelle a été l'activité immobilière en 2014 ?

Ce sont 684 nouveaux logements construits et près de 4.900 logements rénovés.

La SWL a également **poursuivi la réalisation et la mise en œuvre du cadastre du logement**. Il s'agit d'un outil

immobilier et prévisionnel pour les investissements sur la base d'une connaissance approfondie de chaque logement. Au 31 décembre 2014, **70 % du patrimoine** des SLSP a été **encodé** dans la base de données.

La fonction des SLSP s'arrête-t-elle au développement immobilier ?

Parallèlement à ces différentes facettes de l'assistance et de la tutelle immobilière, la SWL, par le biais de ses Commissaires, joue également un rôle important de conseil et de contrôle des SLSP. Ils assument un rôle de relais et d'assistance par la mise en place des principes de bonne gouvernance. Leur travail s'exerce par la participation aux réunions des organes de gestion et de contrôle des SLSP. Ils veillent, notamment, à la régularité des actes de gestion posés par les SLSP, que ce soit en matière de marchés publics, de bonne gouvernance ou de respect du Code d'éthique et de déontologie par les responsables locaux à la conformité des décisions des organes d'administration et de contrôle avec les lois, le décret, les arrêtés, le statut, le règlement d'ordre intérieur et l'intérêt général.

2014 a également vu la **pérennisation** du subventionnement et donc de la fonction de **référént social** au sein du secteur. Un accompagnement social qui vise à répondre plus efficacement aux besoins et difficultés rencontrés par les locataires plus nombreux dans le logement public qu'ailleurs à se trouver en situation de précarité.

2014 marque également le **transfert de l'audit** vers la DGO4, concrétisation de la décision du Gouvernement wallon, qui a pris effet le 1^{er} juillet de l'année passée.

En matière de communication, comment évolue la SWL ?

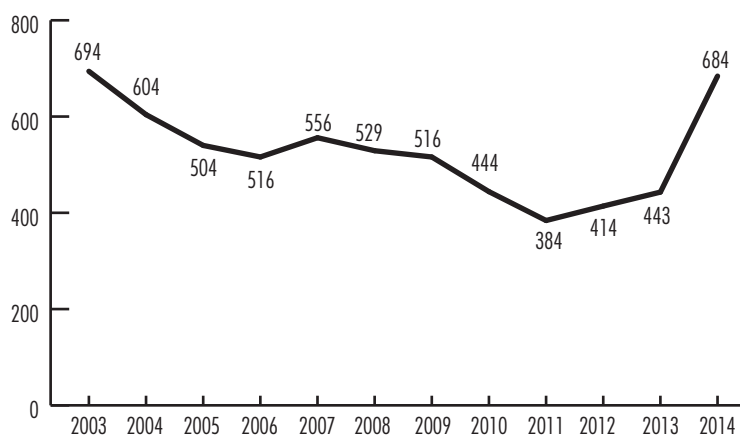
Sur le plan de la communication, outre les nombreux événements et formations organisés, 2014 a connu une **évolution constante du site internet** de la SWL : une arborescence simplifiée permettant un accès plus direct aux informations, un portail qui propose un espace presse et multimédias, une déclinaison en version mobile (gsm) ainsi qu'une section « A la Une » alimentée en permanence par les nouvelles du secteur.

Nous fondons, pour la communication en particulier, beaucoup d'espoir dans le Pôle Logement qui regroupe les institutions régionales actives en politique du Logement.

Alain ROSENOER, Directeur général de la SWL

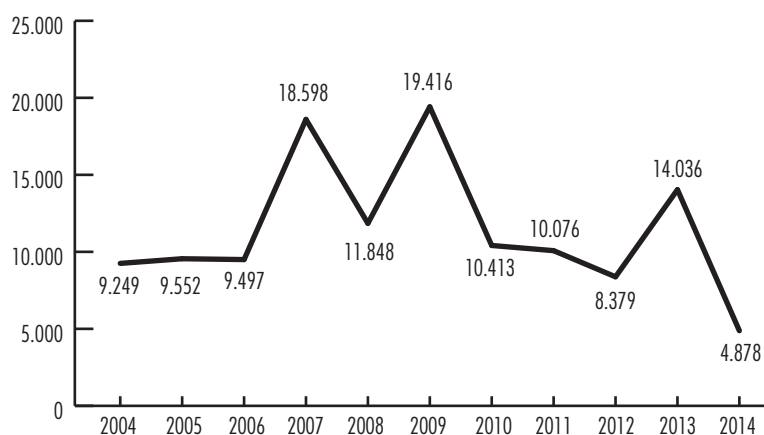
Les rapports d'activités 2014 de la SWL, de la SWCS et du FLW sont disponibles sur leurs sites internet respectifs

CONSTRUCTIONS



Une moyenne de 503 logements nouveaux par an en 10 ans

RÉNOVATIONS



En plus des rénovations courantes, ces chiffres intègrent les programmes PEI et PIVERT.





Ferme de la Forestaille à Lobbes rénovée et transformée en logements par le Fonds du Logement de Wallonie. © F. Dor SPW DG04

Editrice responsable

Annick FOURMEAUX

Rédacteur en chef

Sébastien FONTAINE

Comité de rédaction

Nicolas BERNARD, Philippe DEFEYT, Jean-Michel DEGAEVE,
Michel GREGOIRE, Paul-Emile HERIN, Luc LAURENT, Sébastien PRADELLA,
Yves SCHREEL, Vincent SCIARRA, Luc THOLOMÉ, Pol ZIMMER.

Rubrique REGARDS SUR LE PASSÉ : Jean-Michel DEGAEVE

degaeve.jm@gmail.com

Rubriques JURISPRUDENCE et PUBLICATIONS : Luc THOLOMÉ

luc.tholome@spw.wallonie.be

Gestion des envois et des adresses :

Liliane VANGHEEL

liliane.vangeel@spw.wallonie.be

Les échos du logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au :

Service Public de Wallonie (SPW) – DGO4

Rue des Brigades d'Irlande, 1

5100 Jambes

Sébastien FONTAINE

Tél. : 081/33 23 59

sebastien.fontaine@spw.wallonie.be

Via internet

Site général de la DGO4

<http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp>

Accès direct aux échos

<http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/echos>

Photo de couverture : © F. Dor SPW DGO4

Le reproduction intégrale ou partielle des textes et illustrations n'est
autorisée qu'après accords écrits préalables de la Rédaction et de
l'auteur, moyennant citation de la source et du nom de l'auteur.



En cas de litiges

Médiateur de la Wallonie

Rue Lucien Namèche, 54

5000 Namur

Tél. 081/32 19 11

Fax 081/32 19 00



Impression et infographie : Imprimerie BIETLOT – 6060 GILLY



Sommaire

AVANT-PROPOS

POLITIQUE DU LOGEMENT

- 3** Vers un fonds centralisé (mutualisé !) de garanties locatives :
Balises et suggestions pour une opérationnalisation
- 11** Consacrer l'accès au logement pour toutes les familles : propositions
de la Ligue des familles pour la création de Fonds des garanties locatives
- 17** Les expulsions domiciliaires en Wallonie : Premier état des lieux
- 21** Entretien avec Laurence Di Nunzio à propos des référents sociaux
- 25** Identifier et estimer la vacance immobilière résidentielle :
Quelle méthodologie ?

JURISPRUDENCE

- 32** Le permis de location à 20 ans ! – Chronique de jurisprudence 1995-2015
- 43** Bilan et perspectives en matière de permis de location
- 47** Entretien avec Nancy Marchand,
responsable du service Logement de Namur

REGARDS SUR LE PASSÉ

- 49** Une habitation à logements multiples en 1900

PUBLICATIONS

- 51** Les vices de la chose – Responsabilités contractuelle et extracontractuelle
- 51** Le bail en général
- 51** Droit wallon de l'urbanisme – Entre CWATUPE et CoDT
- 52** Annuaire de pauvreté en Belgique 2015
- 53** Guide d'architecture moderne et contemporaine à Liège (1895-2014)
- 53** Guide d'architecture moderne et contemporaine
à Mons & Cœur du Hainaut (1885-2015)
- 55** Harry GRUYAERT (Photographies)

RAPPORTS D'ACTIVITÉS

- 56** SWL, SWCS, FLW... QUELLE ACTIVITÉ EN 2014 ?

