

Région de Bruxelles-Capitale

Rapport de la mission d'étude visant à baliser la problématique du bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale

Centre de droit privé de l'Université Saint-Louis – Bruxelles

(Yannick Ninane (dir.), Nicolas Bernard, Laurent Debroux,
Diane Sprockeels, Jérémie Van Meerbeeck et Jean van Zuylen)

I. Aspects méthodologiques

Dans le cadre de l'exécution de la mission, un grand nombre d'acteurs de terrain a été contacté¹. Un questionnaire (fourni) leur a été envoyé, et celui-ci a été rendu, dûment complété, par les acteurs suivants: la Société du Loge-

¹ Le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires (par l'intermédiaire de M^{me} Bénédicte Delcourt), le Syndicat des locataires (par l'intermédiaire de M. José Garcia), la Fédération des Agences Immobilières Sociales (par l'intermédiaire de M^{me} Laurence Libon), le Fonds du Logement (par l'intermédiaire de M^{me} Dunia Oumazza), la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (par l'intermédiaire de M. Yves Lemmens), l'Association du Logement Social (par l'intermédiaire de M. Dominique Vercruysse), la Fédération des Sociétés coopératives de Logement à Bruxelles (par l'intermédiaire de M^{me} Isabelle Quoilin), Citydev (par l'intermédiaire de M. Geert Nys), le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (par l'intermédiaire de M. Werner Van Mieghem), l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (par l'intermédiaire de M. Olivier Evrard), l'Union professionnelle du secteur immobilier (par l'intermédiaire de M. Pierre-Alain Franck, administrateur), la Chambre des Notaires de la Région de Bruxelles-Capitale (par l'intermédiaire de M^{me} Hilde Jacobs), Bruxelles-Environnement (demande adressée par l'Administration régionale), la Confédération Construction (par l'intermédiaire de M. Jean-Christophe Vanderhaegen), l'Institut professionnel des agents immobiliers (par l'intermédiaire de M. Olivier Aoust), l'Union des Géomètres Expert-Immobilier (par l'intermédiaire de M. Francis Gâbele), l'Ordre des Architectes – Conseil national (par l'intermédiaire de M. Frédéric Lapotre), la Plateforme logement étudiant (par l'intermédiaire de M. Yannick Piquet), le Br(ik) (par l'intermédiaire de M. Koen Van Ryckeghem), la Ligue des familles (par l'intermédiaire de M^{me} Cécile Daron), le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (par l'intermédiaire de M^{me} Nadine Brauns), Propriétaires Réunis (par l'intermédiaire de M^{me} Elsje De Ost), la Direction de l'urbanisme (par l'intermédiaire de M. Albert Goffart), les juges de paix des cantons bruxellois et, enfin, les juges d'appel du tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

ment de la Région de Bruxelles-Capitale, le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires, le Fonds du Logement, la S.C. Habitations à bon marché de Saint-Josse-Ten-Noode, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Br(ik, la Fédération des Sociétés coopératives de Logement à Bruxelles, la Ligue des familles, Propriétaires Réunis, l'Institut professionnel des agents immobiliers, un juge de paix d'un canton bruxellois, Bruxelles-Environnement, la Confédération Construction, l'Union des Géomètres Experts-Immobilier, l'Union professionnelle du secteur immobilier, le Syndicat des locataires et, enfin, quatre juges d'appel du tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

Par surcroît, plusieurs de ces acteurs² ont saisi la possibilité qui leur a été donnée d'approfondir leurs commentaires au cours d'une réunion (bilatérale) ultérieure³.

Last but not least, certains avis émanant d'instances consultatives ont également été transmis (et intégrés dans le rapport) : l'avis d'initiative *Régionalisation du bail d'habitation & allocation-loyer* du Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale (2015), l'avis communiqué par la Direction de l'inspection régionale du logement (2015), le Mémorandum 2014 des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale⁴ ainsi que le Mémorandum 2014 de la Fédération des agences immobilières sociales.

II. Rapport

A. Préambule : deux écueils à éviter

Deux constantes nous paraissent ressortir des rencontres menées avec les acteurs de terrain.

D'abord, nombre d'entre eux insistent sur l'équilibre atteint par la législation actuelle sur les baux de résidence principale et la nécessité de ne pas rompre celui-ci. Les acteurs indiquent également que, même si elle est sans doute perfectible, à la marge, sur certains aspects, cette législation a le mérite d'être (enfin) connue et maîtrisée, tant par les bailleurs que par les locataires. Il convient dès lors *d'éviter de chambouler ou de révolutionner la matière*. Le bail de logement est en effet une matière qui touche au premier plan des non-juristes : bailleurs privés et locataires particuliers (isolés, ménages, étudiants,

² Le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires, le Syndicat des locataires, l'Union professionnelle du secteur immobilier, l'institut professionnel des agents immobiliers, la Ligue des familles, Propriétaires Réunis et le juge de paix d'un canton bruxellois.

³ Ces entretiens leur auront permis de développer certains points qu'ils n'auraient pas évoqués dans le cadre de leurs réponses écrites ou sur lesquels ils souhaitent insister.

⁴ Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

colocataires...). Ils ne disposent dès lors pas des ressources et des outils pour assimiler les modifications d'une matière qu'ils ont appris à connaître⁵.

Plusieurs acteurs mettent également en garde contre le risque de concurrence entre régions si les législations dont elles se doteront en la matière devaient s'avérer trop éloignées les unes des autres. Ils insistent sur les nécessaires *cohérence et coordination entre Régions*, à peine de voir éventuellement « fuir » les investisseurs vers les autres Régions.

B. Articulation des différentes législations applicables au logement

1. Normes relatives à l'habitabilité, à la sécurité et à la salubrité du logement

a) Système actuel

La situation actuelle est marquée par une complexité normative peu commune. État fédéral⁶ et Région bruxelloise⁷ ont en effet, exploitant leurs compétences respectives (bail et logement), tous deux adopté un train de normes régissant les biens loués. Il en résulte que tout bien introduit sur le marché locatif bruxellois doit répondre à un double corps de règles, qui peuvent se montrer contradictoires.

Cette double application des normes fédérales et régionales est consacrée par l'article 2, § 1^{er}, de la loi sur les baux de résidence principale qui dispose que c'est « sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions » que « le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité ».

Les règles fédérales et régionales de salubrité se distinguent par leur degré de sévérité, les premières se montrant passablement moins strictes que les secondes.

Elles se démarquent surtout par leur appareil de sanctions :

- l'article 2, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi sur les baux de résidence principale dispose que si les lieux loués ne répondent pas aux conditions de sécurité, salubrité et habitabilité, « le preneur a le choix soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité [...], soit de

⁵ Moults bailleurs et locataires continuent à parler de baux « 3-6-9 » plus de 25 ans après l'adoption de la loi du 20 février 1991. Les justiciables assimilent dès lors lentement les réformes fondamentales dans cette matière...

⁶ Art. 2, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi sur les baux de résidence principale et arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

⁷ Art. 4 du Code bruxellois du Logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

demander la résiliation⁸ du contrat avec dommages et intérêts», le tout à l'intervention d'un juge exclusivement;

- les manquements aux règles régionales constituent de véritables infractions, punies d'amendes administratives⁹ et pouvant déboucher *in fine* sur une fermeture du bien, décidée en dehors de toute procédure judiciaire.

Par leur statut également, critères fédéraux et régionaux diffèrent: les premiers sont revêtus d'un caractère «simplement» impératif¹⁰ là où les seconds sont reconnus comme relevant de l'ordre public, tant par la doctrine¹¹ que par la jurisprudence¹². Une autre divergence, d'importance, en découle: alors qu'elles n'avaient point vocation à interférer avec le domaine du bail, les normes régionales (d'ordre public) obligent le juge, en cas de violation, à soulever d'office la nullité (absolue) du contrat¹³, ce dernier étant alors considéré comme n'ayant jamais été conclu, ce qui rencontre rarement l'intérêt des parties.

b) Questions posées aux acteurs

Plusieurs réglementations régionales (réglementation régionale d'urbanisme, Code du Logement...) et fédérales (art. 2 de la loi sur les baux de résidence principale et arrêté royal du 8 juillet 1997) fixent des normes ou conditions d'habitabilité, de sécurité et de salubrité différentes, tantôt complémentaires, tantôt concurrentes. Diverses questions se posent à ce propos.

- Faut-il les coordonner et/ou les modifier?
- Quelle sanction serait la plus appropriée en cas de non-respect de ces conditions/normes? Doit-elle s'appliquer automatiquement ou uniquement à la demande du locataire?
- Faut-il les compléter, les coordonner ou les modifier?

⁸ Il s'agit plutôt d'une *résolution*, décidée par le juge, comme sanction d'un manquement contractuel.

⁹ Art. 10, § 2, du Code bruxellois du Logement.

¹⁰ Art. 2, § 1^{er}, al. 4, et art. 12 de la loi sur les baux de résidence principale.

¹¹ Cf. not. L. THOLOMÉ et Ch.-É. DE FRÉSART, «L'état du bien loué et le bail de rénovation», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 39 et s.; S. GREGOIRE, «Le Code bruxellois du logement sous l'œil du Conseil d'État: le cas des amendes administratives», *Échos log.*, 1-2/2009, p. 38 et B. LOUVEAUX, «Le Code bruxellois du logement», *Imm.*, 2003, pp. 4 et s.

¹² Civ. Bruxelles, 24 novembre 2014, *J.L.M.B.*, 2016, p. 318, note N. BERNARD; J.P. Bruxelles, 9 octobre 2007, inéd., R.G. n° 07A391 et J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *REDRIM*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE. Voy. aussi Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN.

¹³ Voy. les réf. citées par 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», in N. BERNARD (dir.), *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 175.

c) *Appréciation par les acteurs*

L'immense majorité des acteurs plaide en faveur d'une « coordination » des textes légaux, d'une « simplification », d'une « harmonisation » ou encore d'une « clarification ».

En ce qui concerne l'efficacité des *sanctions* actuelles :

- l'amende est vue favorablement du point de vue de son efficacité ;
- les acteurs apprécient également la possibilité d'exiger l'exécution forcée des travaux ;
- un large consensus se dégage également contre une sanction aussi radicale que la nullité (absolue) du contrat, à soulever d'office par le juge¹⁴ et non confirmable par le locataire¹⁵.

Plusieurs acteurs regrettent que la réglementation actuelle ne prévoit *aucune sanction spécifique pour le preneur* qui dégraderait (délibérément ou non) les lieux loués, alors qu'elle vise le bailleur mettant à disposition un bien insalubre.

d) *Pistes de solution*

(i) *Coordination et rationalisation des textes*

Si la majorité des acteurs plaide en faveur d'une coordination et d'une clarification des textes normatifs, peu se prononcent sur la manière de procéder.

On constate toutefois que la majorité d'entre eux ne remet pas en question ni les normes établies par le Code du Logement¹⁶ ni la faculté donnée au preneur par la loi fédérale d'exiger la réalisation de travaux de mise en conformité ou la résolution du bail en cas de manquement à ces normes. Il n'est donc pas judicieux de devoir choisir entre la réglementation régionale et la loi fédérale. Au contraire, il conviendrait de combiner les deux systèmes et de supprimer leurs contradictions.

En ce qui concerne l'instrument normatif à adopter, la centralisation prônée par les acteurs devrait se traduire par le regroupement de l'ensemble des normes (ayant trait à la location et au logement) au sein d'un texte légal unique. L'actuel Code du Logement¹⁷ pourrait fournir ce réceptacle normatif et, ainsi, devenir une sorte de Code d'habitation.

¹⁴ Un acteur souligne ainsi que « le risque d'annulation d'office place, d'une part, les bailleurs et les locataires dans une profonde incertitude juridique et, d'autre part, est susceptible d'entraîner des effets disproportionnés et contraires aux objectifs mêmes de la politique régionale en faveur du droit au logement ».

¹⁵ C'est-à-dire que le locataire n'est pas admis à renoncer au bénéfice de cette protection.

¹⁶ Certains acteurs plaident toutefois en faveur d'une différenciation des normes selon que le logement est neuf ou pas.

¹⁷ Adopté par l'entremise de l'ordonnance du 17 juillet 2003.

(ii) *Concernant la sanction du défaut de salubrité, de sécurité et d'habitabilité*

Un consensus se dégage, parmi les acteurs, en faveur d'une *sanction* aussi « souple » que possible.

Ceux-ci repoussent l'idée que n'importe quel manquement à une norme de salubrité puisse déboucher sur l'anéantissement du contrat. Toute automaticité est écartée, et les normes devant être « appréhendées sans excès » et interprétées de façon « raisonnable ». À cet égard, une sanction aussi radicale que la nullité (absolue) du contrat, à soulever d'office par le juge et non confirmable par le locataire, est proscrite par la plupart (les juges particulièrement). Il faut impérativement, en d'autres termes, conférer/maintenir au magistrat un pouvoir d'appréciation¹⁸, qui fasse davantage droit à la « volonté des parties ».

Des solutions concrètes sont ainsi suggérées :

- maintenir la possibilité, pour le preneur, d'exiger l'exécution de travaux ou de solliciter la résolution du bail avec dommages et intérêts lorsque les lieux loués ne répondent pas aux « normes définies sur base de l'article 4 du Code bruxellois du Logement » ;
- préciser expressément, dans le Code du Logement, que la mise en location d'un logement « réputé conforme »¹⁹ n'est pas en soi illicite ;
- préciser expressément, dans le Code du Logement, que la mise en location d'un logement visé par une mise en demeure d'effectuer des travaux n'est pas en soi illicite ;
- laisser au juge le pouvoir d'apprécier l'opportunité de prononcer (ou non) la nullité d'un bail portant sur un logement ayant fait l'objet d'une décision d'interdiction à la location prononcée en cours de bail, en fonction des circonstances de l'espèce ;
- prévoir expressément la nullité des baux pour les logements frappés d'une interdiction, qui seraient remis en location sans avoir obtenu au préalable l'attestation de contrôle.

Les experts du nord du pays (conviés à formuler des recommandations au législateur flamand chargé lui aussi de régionaliser le bail) ne disent pas autre chose²⁰ : « inadaptée »²¹, la sanction de la nullité doit être supprimée ou, à tout le moins, être réservée aux infractions les plus graves²².

¹⁸ Sur cette question, voy. 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 », *op. cit.*, pp. 174 à 184.

¹⁹ C'est-à-dire un logement entaché de certains défauts de conformité mineurs et ne pouvant être corrigé qu'au prix de travaux disproportionnés.

²⁰ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Evaluatie van het Woninghuurrecht. Aanbevelingen expertencommissie*, Louvain, Steunpunt Wonen, 2015, pp. 5 et 6.

²¹ « *Onaangepaste sanctie* ».

²² « *Ernstige, flagrante gevallen* ».

Plusieurs acteurs sont d'avis de créer une *sanction spécifique pour le preneur qui dégraderait* (délibérément ou non) *son bien*. La question mérite d'être réfléchie. On rappellera toutefois que la réglementation actuelle n'est pas sans ressource à cet égard :

- les règles traditionnelles du droit des obligations permettent déjà au bailleur confronté à un locataire méconnaissant ses obligations contractuelles (dont la jouissance du bien en bon père de famille et l'entretien) d'obtenir en justice la résolution du contrat, agrémentée le cas échéant de dommages et intérêts (art. 1184 C. civ.);
- le bailleur peut obtenir du juge de paix (ou du juge des référés en cas d'urgence) la condamnation du preneur à donner accès aux lieux loués pour y effectuer les constatations ou les travaux qui s'imposent, moyennant astreinte;
- le législateur bruxellois de 2013²³, instruit du constat suivant lequel c'est la perspective de points de priorité (pour l'attribution d'un logement social) qui motive nombre des comportements inciviques de certains locataires, a privé de ce droit d'accès prioritaire le locataire auquel « la survenance des manquements [...] est déclarée par le fonctionnaire dirigeant [de la DIRL], après audition du locataire, lui être manifestement imputable »²⁴.

Un acteur, enfin, propose d'établir un « label de qualité » pour les logements, sans préciser si ce « label » attestera d'une *qualité supérieure* des logements concernés ou uniquement de la *conformité* aux normes existantes.

2. Obligation d'information précontractuelle du bailleur

a) *Système actuel*

(i) *Loyer et charges*

L'article 1716 du Code civil, modifié par la loi du 25 avril 2007, dispose que « toute mise en location d'un bien *affecté à l'habitation* au sens large implique, dans toute *communication publique ou officielle*, que figure notamment le montant *du loyer demandé et des charges communes* »²⁵.

²³ Ordonnance du 11 juillet 2013 portant modification du Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.* 26 juillet 2013.

²⁴ Art. 12, al. 1^{er}, du Code bruxellois du Logement. Cette disposition ne vise toutefois qu'une hypothèse spécifique et est soumise à la condition que la DIRL juge les manquements « manifestement » imputables au locataire.

²⁵ Souligné par nous.

L'obligation en cause ne concerne que les biens affectés à l'habitation (que ce soit à titre de résidence principale ou secondaire) et implique l'existence d'une « communication publique ou officielle »²⁶.

Cette mesure vise, tout d'abord, à rendre plus transparent le marché locatif afin de faciliter l'accès au logement et de lutter contre les discriminations. En outre, le législateur cherche à protéger davantage le preneur, en ce sens que ce dernier dispose des informations nécessaires pour comparer les loyers et apprécier le coût de la location²⁷.

Le propriétaire doit indiquer dans l'annonce le montant du loyer ainsi que celui des « charges communes ». À cet égard, certains auteurs se demandent si le bailleur « doit mentionner le montant de la provision ou plutôt le montant des charges communes (pour l'année précédente). La problématique des logements neufs est également posée »²⁸.

L'article 1716 ne prévoit actuellement aucune sanction sur le plan civil. La violation de cette disposition peut néanmoins donner lieu au paiement d'une amende administrative.

(ii) Informations urbanistiques

L'article 281 du CoBAT²⁹ impose ce qui suit : « Toute personne qui, pour son compte ou à titre d'intermédiaire, met en vente, offre en location, offre en emphytéose ou en superficie un bien immobilier, doit indiquer, sans équivoque, dans la publicité y relative la destination urbanistique licite la plus récente et la plus précise de ce bien, en utilisant la dénomination prévue aux différents plans d'affectation du sol et, le cas échéant, en se conformant à l'article 110 ainsi que tous les renseignements urbanistiques recueillis en applica-

²⁶ Une question pratique importante devrait être résolue : l'affichage constitue-t-il une offre au sens juridique du terme (liant le futur bailleur, notamment quant au montant du loyer mentionné sur l'annonce) ? La ministre de la Justice a précisé, lors des débats parlementaires, que le bailleur et le candidat-preneur ont toute la latitude pour modifier le montant du loyer (voy. Projet de loi portant des dispositions en matière de logement, Discussion des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 2006-2007, n° 2873/020, p. 34). Cette réponse de la ministre a été accueillie avec réserves. En effet, l'objectif de transparence poursuivi par la réforme ne serait pas atteint si le bailleur pouvait augmenter le loyer après publication de son « offre ». À l'inverse, en conférant un caractère contraignant aux informations annoncées, on pourrait craindre que les bailleurs ne gonflent artificiellement le prix afin de ne pas être liés par un loyer trop faible et se réserver, le cas échéant, une marge de manœuvre à la baisse. Sur cette question, voy. N. BERNARD, « La loi du 25 avril 2007 et les nouvelles dispositions en matière de bail à loyer », *J.T.*, 2007, pp. 514 et 515 ; A. CRUQUENAIRE, « Le bail de résidence principale : une réforme à l'épreuve », *J.L.M.B.*, 2009, pp. 1451 et 1452.

²⁷ A. VAN OEVELEN, « Wijzigingen in het (woning)huurrecht », *R.W.*, 2007, p. 300, n° 4.

²⁸ Ph. ZEEGERS, « Le droit commun du bail et l'impact de la sixième réforme de l'État », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, op. cit., p. 276. Voy. à propos de la question du loyer et des charges, les propositions du Syndicat des locataires (l'article 1716 doit devenir impératif ; les décomptes des charges doivent être fournis gratuitement au locataire ; toutes les charges incombant au locataire doivent être mentionnées dans le contrat de bail, etc.).

²⁹ Tel que modifié par l'ordonnance du 3 avril 2014, *M.B.*, 7 mai 2014.

tion de l'article 275³⁰ ou l'adresse du site internet sur lequel tous ces renseignements sont disponibles et la possibilité d'obtenir d'elle gratuitement ces renseignements en format papier»³¹.

Cette disposition semble s'appliquer à toute « offre en location », sans limitation de son champ d'application, notamment quant à la durée du bail, etc. Le non-respect de cette disposition est susceptible de sanctions pénales³².

Des obligations d'information spécifiques sont imposées au notaire lorsqu'il intervient dans le cadre de la conclusion d'un bail de plus de neuf ans³³. Ainsi,

– L'article 280 du CoBAT dispose que :

« Dans la publicité relative à la vente ou à la location pour plus de neuf ans d'un bien immobilier ou relative à la constitution d'un droit d'emphytéose ou de superficie, le notaire doit indiquer sans équivoque la destination urbanistique licite la plus récente et la plus précise de ces biens, en utilisant la dénomination prévue aux différents plans d'affectation du sol ainsi que tous les renseignements urbanistiques recueillis en application de l'article 275 ou l'adresse du site internet sur lequel tous ces renseignements sont disponibles et la possibilité d'obtenir gratuitement du notaire ces renseignements en format papier. Le notaire doit également faire mention détaillée des permis d'urbanisme, des permis de lotir et des certificats d'urbanisme délivrés relatifs aux biens à vendre et de leur éventuelle péremption ».

– L'article 99 du CoBAT³⁴ précise, pour sa part, que :

« Le notaire mentionne dans tout acte de vente ou de location pour plus de neuf ans, d'un immeuble bâti ou non bâti, ainsi que dans tout acte de constitution d'emphytéose ou de superficie, tous les rensei-

³⁰ C'est-à-dire (1) la destination prévue par les dispositions réglementaires, (2) le cas échéant, les conditions auxquelles un projet de construction est soumis, (3) si, à la connaissance de la commune, l'immeuble est repris dans les limites d'un plan d'expropriation et dans ce cas, la désignation du pouvoir expropriant et la date de l'arrêté autorisant cette expropriation, (4) si l'immeuble est repris dans les limites d'un périmètre soumis au droit de préemption et, dans ce cas, la désignation du ou des pouvoirs préemptants et leur ordre de priorité et la date de l'arrêté fixant les limites dudit périmètre, (5) si l'immeuble est inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement, (6) si l'immeuble est repris à l'inventaire des sites d'activité inexploités, (7) l'existence éventuelle d'un plan d'alignement en vigueur sur le bien.

³¹ Souligné par nous.

³² Voy. art. 300, 3°, du CoBAT *juncto* art. 306.

³³ L'intervention du notaire est en principe requise pour de tels baux, de nature à permettre leur transcription et à éviter la réduction de leur durée (art. 1^{er}, al. 1^{er} et 2, de la loi hypothécaire).

³⁴ Tel que modifié par l'ordonnance du 3 avril 2014, *M.B.*, 7 mai 2014. Voy. égal. la version future de l'article 99, tel que modifié par l'ordonnance du 8 mai 2014, *M.B.*, 17 juin 2014 (entrée en vigueur indéterminée).

gnements urbanistiques recueillis en application de l'article 275 et la déclaration du vendeur, du bailleur ou du constituant indiquant soit que le bien a fait l'objet d'un permis d'urbanisme ou d'un certificat d'urbanisme laissant prévoir que pareil permis pourrait être obtenu soit à défaut de ce permis ou de ce certificat, qu'il n'est pris aucun engagement quant à la possibilité d'effectuer sur le bien aucun des actes et travaux visés à l'article 98, § 1^{er}.

Il indique *en outre* qu'aucun des actes et travaux visés à l'article 98, § 1^{er}, ne peuvent être effectués sur le bien objet de l'acte, tant que le permis d'urbanisme n'a pas été obtenu.

Les actes sous seing privé qui constatent ces opérations, contiennent la même déclaration»³⁵.

(iii) Les performances énergétiques du bâtiment

À Bruxelles, l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments impose une information préalable du preneur quant à la performance énergétique du bien qu'il s'apprête à louer. Ainsi, selon l'article 18, § 2, de l'ordonnance précitée, un certificat doit être disponible préalablement à la mise en location.

Par ailleurs, en vertu de l'article 25, celui qui, pour son compte (par exemple, le futur bailleur) ou à titre d'intermédiaire (par exemple, un agent immobilier), offre de donner en location un immeuble doit, d'une part, indiquer, dans la publicité y relative, la performance énergétique du bien et, d'autre part, fournir gratuitement, à toute demande, copie du certificat PEB. Les arrêtés d'exécution³⁶ imposent, pour leur part, d'insérer dans le bail la déclaration selon laquelle les parties à la transaction ont chacune reçu copie du certificat PEB valide.

La législation régionale ne prévoit pas de sanction spécifique pour la violation des obligations d'informations mises à charge du bailleur en matière de PEB. En effet, les anciennes dispositions de l'ordonnance du 7 juin 2007 relatives aux sanctions, ont été abrogées. De même, dans le *Code de l'inspection*,

³⁵ Souligné par nous. Dans la mesure où le texte de loi ne vise que «la déclaration» du bailleur, certains auteurs considèrent que le bail sous seing privé ne doit pas reprendre les informations dont question à l'article 275 du CoBAT (voy. par. ex. M. HIGNY, «Le bail face aux réglementations régionales bruxelloises (urbanisme, salubrité, PEB). Le point de vue de l'avocat», in N. BERNARD (dir.), *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, op. cit., p. 86, n° 6. Il convient toutefois de tenir compte du prescrit de l'article 281 du CoBAT, qui impose de renseigner dans «l'offre en location» les informations visées à l'article 275 (cf. *supra*).

³⁶ Voy. les art. 5 et 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les unités tertiaires, *M.B.*, 1^{er} mars 2011, modifiés en dernier lieu par l'arrêté du 24 avril 2014, *M.B.*, 16 septembre 2014; art. 6 et 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 février 2011 relatif au certificat PEB établi par un certificateur pour les habitations individuelles, *M.B.*, 1^{er} mars 2011, modifiés en dernier lieu par l'arrêté du 24 avril 2014, *M.B.*, 16 septembre 2014.

*la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale*³⁷, aucune référence n'est faite à l'ordonnance du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments.

La doctrine considère, pour sa part, qu'à défaut de respect des obligations d'information en matière de PEB, c'est la nullité du contrat qui devrait s'appliquer, par application des principes généraux du droit des obligations, tout en reconnaissant immédiatement qu'«il n'est pas sûr que cette "solution" soit la plus adaptée, ne serait-ce que parce qu'elle est susceptible de heurter la finalité même poursuivie par les législations ayant trait au logement»³⁸.

b) Questions posées aux acteurs

Plusieurs réglementations régionales (ordonnance PEB...) et fédérales (art. 1716 C. civ.) imposent des obligations d'informations précontractuelles à charge du bailleur. Il en découle plusieurs questions.

- Faut-il les compléter, notamment concernant la superficie (ou le mode de calcul de celle-ci) des lieux en location? Dans l'affirmative, faut-il mettre en place un mode de calcul légal?
- Quelle sanction serait la plus appropriée en cas de non-respect de l'une de ces obligations? Doit-elle s'appliquer automatiquement ou uniquement à la demande du locataire?

c) Réponses des acteurs

(i) Concernant l'information relative à la superficie des lieux loués

Cette question ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs.

Nombre d'entre eux ne sont *pas favorables* à un alourdissement des obligations d'informations précontractuelles. Ces informations n'influencent pas les accords entre locataires et propriétaires («les demandes d'informations précontractuelles (PEB) sont généralement en cours lorsque le contrat de location est conclu»³⁹). Par ailleurs, ce n'est pas tant la superficie que la configuration et l'aménagement du bien qui importent aux candidats locataires (or ces derniers ont la possibilité de visiter le bien mis en location). Ajouter une obligation d'information quant à la superficie (ce qui implique au préalable d'harmoniser le mode de calcul de celle-ci) ne ferait que compliquer le processus de mise en location. Les acteurs, en un mot, sont partisans d'une simplification administrative.

³⁷ Ordonnance du 25 mars 1999, telle que modifiée, en dernier lieu, par l'ordonnance du 8 mai 2014, *M.B.*, 18 juin 2014.

³⁸ N. BERNARD, «La validité du contrat de bail portant sur un bien dépourvu de certificat de performance énergétique? Une comparaison avec les règles de salubrité», *R.G.D.C.*, 2012, pp. 362 et s.

³⁹ Les articles 18, § 2, et 25 de l'ordonnance PEB semblent pourtant condamner une telle pratique...

On estime aussi qu'une information en termes de superficie n'est pas nécessaire. Dans l'éventualité où cette information deviendrait obligatoire, il faut alors insister sur l'absolue nécessité de procéder par l'utilisation d'un «code de mesurage unique partagé et validé par l'ensemble des parties prenantes» (déjà disponible par ailleurs).

La superficie constitue certes une information intéressante en cas de location, mais d'une importance moindre (elle permet un gain de temps dans le chef des locataires potentiels à la recherche d'un logement qui correspond à leurs besoins).

Une *minorité* d'acteurs réserve, en revanche, un *accueil favorable* à l'introduction d'une obligation d'information quant à la superficie – ou plutôt la surface – du bien loué⁴⁰. Cette approbation est néanmoins assortie, dans la plupart des cas, d'une réserve: il faudrait une norme unique de calcul valable dans tous les domaines et pour tous les niveaux de pouvoir.

À propos du mode de calcul:

- il est parfois proposé la norme européenne en la matière;
- un mode de calcul est déjà exprimé à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements⁴¹.

(ii) *Concernant le(s) sanction(s) appropriée(s) en cas de manquement à une obligation d'information précontractuelle*

Certains acteurs privilégient l'application d'une *sanction administrative* (amende) établie par un fonctionnaire habilité. Le cas échéant, il faut, dans un premier temps, donner la possibilité au bailleur de régulariser la situation dans un délai raisonnable et appliquer automatiquement la sanction en cas d'infraction répétée ou persistante (par exemple lorsqu'il n'a réservé aucune suite à au moins deux avertissements reçus).

Un acteur pointe, à juste titre, le *problème de l'efficacité de la sanction* en cas de violation de l'obligation d'afficher le prix du loyer et des charges. Les communes, chargées de veiller au respect de l'article 1716 du Code civil⁴², ne se mobilisent que très peu sur cette question en invoquant la charge importante de travail qu'elle leur impose: soit cette obligation n'est simplement pas reprise dans le règlement communal, soit aucun moyen n'est mis en place pour effectuer les contrôles nécessaires. Cette situation est source d'insécurité

⁴⁰ Un acteur suggère d'imposer, en cas de location d'une chambre d'étudiant, d'afficher le certificat PEB pour chaque chambre individuellement et non uniquement pour l'immeuble dans son ensemble.

⁴¹ M.B., 19 septembre 2003.

⁴² En effet, l'article 1716 du Code civil habilite expressément les communes à «constater, poursuivre et sanctionner les manquements aux obligations du présent article» et renvoie, du reste, à l'article 119bis de la nouvelle loi communale.

juridique et d'inégalité de traitement entre les bailleurs, selon la commune où ils se trouvent.

Un autre acteur recommande d'une part le maintien de cette obligation d'affichage du montant du loyer et des frais communs dans les nouvelles réglementations et, d'autre part, la mise en place d'un mécanisme de contrôle permettant d'en assurer l'effectivité.

Ce contrôle pourrait être exercé par les communes moyennant une concertation avec la Région, en vue de rendre ce contrôle réellement effectif. Le gardien de la paix (ou autres: agent de quartier, agent communal...) pourrait, par exemple, être chargé de vérifier le respect de cette obligation et, le cas échéant, prendre contact avec le bailleur pour lui rappeler son obligation. La commune devrait, en tout état de cause, assurer un suivi des signalements qui lui sont faits. L'objectif ne serait pas de sanctionner directement le bailleur mais, dans un premier temps, de l'informer qu'il est dans l'illégalité et que des sanctions à son encontre pourraient être prises.

Une autre possibilité serait de déléguer ce contrôle à l'administration régionale du logement ou aux services d'inspection. Ceci aurait pour avantage de permettre une application uniforme de cette obligation sur l'ensemble du territoire régional (notamment en termes de sanctions).

Quelle que soit la formule choisie, il est important de pourvoir l'institution de contrôle des moyens nécessaires à la réalisation de cette mission.

Outre ces interrogations en termes d'efficacité, le mécanisme de sanctions administratives est susceptible de *faire échapper une partie du contentieux locatif aux juges de paix* dès lors que ce sont les tribunaux de police qui sont compétents en cas de recours contre de telles sanctions⁴³.

Enfin, de manière plus générale, des efforts pourraient être entrepris pour *améliorer la lisibilité des sanctions* en cas d'infraction à des normes régionales (par exemple, règles PEB).

D'autres acteurs préconisent l'application de *sanctions fondées sur le droit commun des obligations contractuelles*, prononcées à la demande du locataire (et soumises au pouvoir d'appréciation du juge).

Soulignons, à ce propos, l'intérêt de certains acteurs pour la sanction en diminution du prix (réfaction). En effet, ces derniers proposent de s'inspirer des règles de la vente (art. 1616 et s.) en ce sens que si la superficie réelle du bien est inférieure de plus d'un vingtième à celle exprimée dans le contrat ou à celle annoncée dans publicité, le locataire pourrait réclamer une diminution du loyer proportionnelle à la « perte » de superficie/de surface subie (en revanche, pas d'action du bailleur pour un supplément de loyer si la surface est supérieure à celle annoncée).

Un autre acteur encore propose, quant à lui, que toutes les charges non spécifiées dans le contrat de bail ne puissent être mises à charge du locataire.

⁴³ A. VAN OEVELEN, « Wijzigingen in het (woning)huurrecht », *op. cit.*, p. 301, n° 5.

En cas de non-respect de l'une des obligations d'information (prix, urbanisme, PEB), la sanction la plus appropriée, serait, pour certains, de permettre au juge sur la base de la « théorie moderne » des nullités, d'utiliser son pouvoir d'appréciation en tenant compte de l'objectif de la règle, des données de l'affaire, des intérêts et attentes des parties. La nullité ne pourrait être prononcée qu'à la demande du preneur.

d) Suggestions de modifications (clarifications) législatives

(i) Concernant les sanctions des manquements à l'information précontractuelle

Il semble nécessaire, au préalable, de clarifier les règles du bail auxquelles le législateur estime nécessaire d'appliquer la *nullité* et de déterminer le régime de cette sanction. À cet égard, les différentes obligations d'information (loyer, urbanisme, PEB) sont, nous semble-t-il, impératives, en ce sens qu'elles *protègent principalement les intérêts du preneur*⁴⁴. À tout le moins, il serait contreproductif d'instaurer un système de sanctions qui est susceptible d'aller à l'encontre de la volonté (et des attentes) du locataire et donc éviter tout caractère « automatique » d'une sanction⁴⁵.

En ce qui concerne plus particulièrement l'information relative aux charges, il nous paraît que la sanction proposée par certains acteurs, à savoir l'interdiction, pour le bailleur, de se voir rembourser les charges qu'il n'aurait pas annoncées, nous paraît répondre à l'objectif de la législation. De même, si le bailleur fixe sciemment les provisions de charges à un montant ne correspondant pas aux charges réelles, dans l'unique but de rendre son bien plus attractif, il devrait être possible de limiter les charges recouvrables par le bailleur au montant des provisions⁴⁶.

(ii) Concernant la mise en place d'un système légal de mesurage

Il n'est pas certain que la réforme du bail de logement soit le meilleur cadre pour l'adoption d'un système légal de mesurage des surfaces. En effet, comme l'indiquent les acteurs, il conviendrait que le mode de mesurage qui sera adopté ait une application générale (vente sur plans, urbanisme, (permis de) location, etc.). Il devrait dès lors sans doute faire l'objet d'une ordonnance

⁴⁴ En ce sens : Cass., 3 novembre 2011, R.G. n° C.11.0060.N (à propos des informations urbanistiques). *Comp.* : N. BERNARD, « L'impact du certificat de performance énergétique des bâtiments sur la location des logements en Région de Bruxelles-Capitale », *Les baux. Commentaire pratique*, VII.3.3, Waterloo, Kluwer, 2012, n°s 126 et s.

⁴⁵ Voy. égal. 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 », *op. cit.*, pp. 156 et s.

⁴⁶ Une telle sanction nous semble d'ailleurs déjà applicable, dans l'état actuel de la législation, sur base de la théorie du « dol incident ».

spécifique, d'application générale et ne pas être intégré à une législation spécifique au bail.

La majorité des acteurs soulignent par ailleurs qu'une information précontractuelle sur la surface des lieux loués n'apparaît pas nécessaire puisque le candidat locataire visite généralement son futur logement.

La mise en place d'une norme de calcul des surfaces des logements pourrait cependant s'avérer utile si la superficie des lieux loués est utilisée comme critère de fixation du loyer de référence dans le cadre d'établissement d'une grille de loyers⁴⁷.

3. Bail de logement et bail commercial

a) *Système actuel*

Le système actuellement en vigueur exclut l'application de la loi du 20 février 1991⁴⁸ « lorsque le contrat par lequel le logement est accordé au preneur est l'accessoire d'un contrat principal relatif à la fonction ou à l'activité du preneur »⁴⁹.

Le législateur vise ici tout contrat afférent à la profession du preneur de sorte que l'on peut ainsi penser à l'hypothèse d'un contrat de bail d'habitation accessoire à un contrat de travail⁵⁰.

Une autre hypothèse, sans doute plus souvent rencontrée et sur laquelle les acteurs ont été interrogés, porte sur un contrat de bail d'habitation qui consisterait en l'accessoire d'un bail commercial.

Dans ce cas, et pour autant que le bail commercial soit bien considéré comme principal par rapport au bail de résidence principale, les dispositions de la loi sur les baux commerciaux s'appliqueront aux deux baux, et ce à l'exclusion de la loi du 20 février 1991.

b) *Questions posées aux acteurs*

- Faut-il prévoir l'application des dispositions relatives au(x) (baux de) logement à une telle hypothèse ?
- L'accès séparé à la partie des lieux affectée au logement doit-il être une condition d'application de ces dispositions en pareille hypothèse ?
- Comment lutter efficacement contre les logements inoccupés situés aux étages des immeubles commerciaux ?

⁴⁷ Sur cette question, voy. *infra*.

⁴⁸ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (M.B., 22 février 1991).

⁴⁹ *Ibid.* ; art. 1^{er}, § 2.

⁵⁰ Elle peut également concerner une activité exercée à titre d'indépendant telle que le contrat de franchise (voy. Liège, 16 janvier 1998, *J.L.M.B.*, 1998, p. 589).

c) Appréciation du système actuel par les acteurs

(i) Quant à l'application des dispositions relatives aux baux de logement

La grande majorité des acteurs estime devoir répondre par la négative et considère que *les dispositions de la loi sur le bail commercial doivent être d'application pour autant que le logement constitue bien l'accessoire du commerce*.

Si les réponses sont négatives, l'on constate diverses nuances dans les développements des acteurs.

Ainsi, un magistrat, s'il estime en effet qu'il peut exister un réel intérêt à ce que la surface commerciale soit liée à un logement dont les durées et conditions d'occupation sont identiques, considère également – de manière théorique – que les parties pourraient tout de même avoir le choix d'appliquer les dispositions de la loi sur le bail de résidence principale au logement de sorte que les dispositions de la loi sur le bail commercial ne s'appliqueraient qu'à défaut de stipulations contraires.

D'autres acteurs ne sont pas non plus catégoriques puisqu'ils n'excluent pas nécessairement la conclusion de deux baux distincts s'il est possible de louer les deux biens indépendamment.

Pour un acteur encore, l'actuelle protection est relative puisque seules sont applicables au logement annexe les dispositions relatives à la durée du bail et à son renouvellement. Ledit acteur estime donc qu'il serait opportun qu'en qualité d'accessoire, la location du logement soit purement et simplement soumise à l'ensemble des dispositions de la loi sur les baux commerciaux exception faite des dispositions relatives aux critères de salubrité qui devront en toute hypothèse être respectées. On mentionne également une exception en ce qu'elle concernerait, par exemple, le minimum de surface habitable pour lequel il conviendrait de s'en référer aux dispositions en matière de logement⁵¹.

Un autre acteur justifie sa réponse négative compte tenu de ce que, dans les faits, il n'est pas toujours possible de conclure deux baux distincts (*cf.* accès au logement). Ensuite, ce sont les différences en termes de durées, de congé, de renouvellement... qui inquiètent cet acteur.

Allant à l'encontre de la tendance majoritaire reprise ci-dessus, d'autres acteurs ont estimé que *les dispositions relatives aux baux de logement devaient s'appliquer aux logements annexes à un commerce*.

⁵¹ La référence aux critères de salubrité nous semble consister en un point important. En effet, si l'application de la loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale est exclue, la référence à son article 2 l'est également. Cet obstacle ne nous paraît pas insurmontable compte tenu de ce qu'il pourrait être fait référence aux dispositions du Code du Logement dès lors que celui-ci, en son article 2, § 1^{er}, 3°, définit le logement comme « l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ». Il n'est donc pas fait référence à la résidence principale de sorte que, moyennant ajustement des dispositions excluant l'application de la loi sur le bail de résidence principale, les dispositions du Code du Logement pourraient s'appliquer à un logement annexe à un commerce.

Les tenants de cette thèse considèrent en effet qu'il est intolérable que lorsque le contrat de bail commercial fait l'objet d'une résolution judiciaire, le locataire soit l'objet d'une insécurité touchant à sa vie privée (le logement...). Ils estiment donc qu'il convient d'encourager la scission de ce type de baux en renforçant la protection du logement.

(ii) *Quant à l'existence d'un accès distinct comme condition d'application de dispositions propres aux logements*

Plusieurs acteurs estiment, à considérer que l'application de dispositions relatives aux baux de logement soit envisagée pour les logements annexes à des commerces, que l'existence d'une entrée distincte pour le logement est nécessaire.

L'un d'entre eux affirme cependant que cela n'implique pas nécessairement deux entrées différentes « en façade ».

Pour un autre, la réflexion doit être différenciée puisque, sans se prononcer sur l'obligation de disposer d'un accès séparé pour le logement qui serait loué au preneur du bail commercial, ledit accès constitue une nécessité lorsque le locataire sous-loue le logement conformément à l'article 11bis de la loi sur les baux commerciaux. Le bail peut cependant interdire au preneur de sous-louer le logement...

(iii) *Quant à la question de la lutte contre les logements inoccupés au-dessus des commerces*

Pour plusieurs acteurs, ce ne sont pas les règles destinées à lutter contre les logements inoccupés qui font défaut, mais bien leur application qui est insuffisante. S'il y a une entrée séparée, la réglementation actuelle est assez claire : les taxes des communes et les amendes de la Région sont suffisamment dissuasives⁵².

Une solution pourrait consister en la prise en gestion de ces logements conformément au Chapitre 2 du Titre III du Code du Logement. Une telle prise en gestion nécessite cependant également un accès séparé au logement.

L'on constate donc que la problématique majeure consiste en l'absence d'accès séparés⁵³.

Pour d'autres acteurs, une solution pourrait consister en l'instauration d'aides au financement, primes ou avantages fiscaux permettant de favoriser l'exécution des travaux de privatisation. Ces aides pourraient peut-être inciter les propriétaires à mettre en gestion les logements inoccupés auprès d'un opérateur immobilier public.

⁵² Un acteur estime cependant que ces mesures coercitives devraient s'appliquer à la personne morale ou physique qui a la jouissance des lieux et non d'emblée au propriétaire.

⁵³ Sans pour autant qu'ils ne lient cet accès à l'application de dispositions, la question portant uniquement sur la lutte contre les logements inoccupés.

Il ne s'agit cependant pas, dans tous les cas, de mauvaise volonté dans le chef des propriétaires. On attire en effet l'attention sur *la problématique des anciens immeubles situés en centre-ville*, lesquels ne permettent pas nécessairement d'établir un accès séparé compte tenu, par exemple, d'un avis défavorable des Monuments et Sites (ou à des coûts prohibitifs pour le propriétaire des lieux)⁵⁴.

Tout en reconnaissant que la réalisation d'accès indépendants, sécurisés et aisément accessibles contribuerait sans doute à la lutte contre les logements inoccupés, on insiste aussi sur le fait que ces travaux doivent pouvoir être réalisés à un coût raisonnable et que la solution envisagée soit techniquement possible.

Pour un magistrat, il conviendrait de faciliter la sous-location dans cette hypothèse. Il faudrait alors tout de même limiter la durée des baux des logements à la durée du bail commercial pour que le propriétaire ne se retrouve pas avec des locataires non désirés.

Notons toutefois cette réserve: des acteurs évoquent *certain motifs qui pourraient justifier que certains logements soient inoccupés s'ils se trouvent au-dessus d'un commerce*. Ils font ainsi état de potentiels problèmes de sécurité pour le logement qui se situerait au-dessus d'une banque ou des problèmes de troubles de voisinage pour des logements sis au-dessus d'un établissement horeca. Ces cas de figure particuliers pourraient être de nature à justifier une «clémence» des autorités, voire une exemption légale, bien que les conditions de celle-ci soient compliquées à définir. L'Administration pourrait ainsi faire preuve de compréhension avec un propriétaire dont le commerçant locataire souhaite, pour des raisons qui lui sont propres, maintenir vides les espaces supérieurs à son commerce.

C. Caractère impératif de la législation

1. Système actuel

L'article 12 de la loi sur les baux de résidence principale précise expressément que «sauf si elles en disposent autrement, les règles de la présente section sont impératives». Une telle impérativité a pour conséquence que, pour les questions réglées par la loi, la volonté du législateur s'impose aux parties, sans qu'il leur soit permis de déroger au régime légal.

2. Questions posées aux acteurs

- Cette impérativité doit-elle être maintenue?

⁵⁴ Un acteur estime qu'une solution pourrait consister en l'instauration d'incitants fiscaux pour les propriétaires confrontés à ce type de problématiques.

- Le cas échéant, si des dérogations contractuelles sont envisageables, quelles sont, selon vous, les dispositions auxquelles il pourrait être dérogé?

3. Appréciation du système par les acteurs

L'ensemble des acteurs prône le maintien du caractère impératif de la réglementation, attachés qu'ils sont à ce que ne soit pas bouleversée l'économie générale d'une loi qui, globalement, a atteint une forme d'équilibre et, en tous cas, répond aux attentes des uns et des autres.

Il est un autre avantage associé à l'impérativité: ce socle normatif commun permet une meilleure « comparabilité » des différents baux (pour le preneur).

D. Champ d'application de la réglementation relative aux baux de résidence principale

1. Système actuel

L'article 1^{er} de la loi sur les baux de résidence principale définit le champ d'application de cette législation: elle « s'applique aux baux portant sur le logement que le preneur, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, affecte dès l'entrée en jouissance à sa résidence principale »⁵⁵.

Il en résulte que la loi sur les baux de résidence principale ne s'applique que lorsque (ou s'applique dès que) trois conditions sont remplies:

- la convention des parties doit être un bail;
- portant sur un logement affecté par le preneur à sa résidence principale;
- avec l'accord du bailleur.

Il résulte de la première condition que les conventions d'occupation précaires (en ce qu'elles ne garantissent pas une pérennité suffisante à l'occupant)⁵⁶ ne relèvent pas du champ d'application de la loi. Il en va de même des logements de transit, pour les mêmes motifs.

La deuxième condition a généralement pour conséquence que le logement étudiant n'est, en principe, pas soumis à la loi dès lors que les étudiants n'y établissent généralement pas leur résidence principale⁵⁷.

⁵⁵ L'alinéa 3 de cette disposition précise que la loi « s'applique également si l'affectation à la résidence principale se fait en cours de bail avec l'accord écrit du bailleur ».

⁵⁶ Y. NINANE et C. EYBEN, « Le champ d'application de la loi: panorama et incertitudes », in G. BENOÎT *et al.*, *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 54 à 57.

⁵⁷ Il n'est toutefois pas, en soi, exclu qu'ils le fassent. Il faudra procéder à une appréciation factuelle, au cas par cas (Y. NINANE et C. EYBEN, « Le champ d'application de la loi: panorama et incertitudes », *op. cit.*, p. 64).

La troisième condition a pour conséquence que le preneur ne peut « imposer » unilatéralement au bailleur l'application de la loi en établissant sa résidence principale dans les lieux loués ou en s'y domiciliant⁵⁸.

Par contre, le seul fait que le bailleur soit un opérateur public (commune, CPAS, AIS...) n'est pas, en soi, de nature à exclure le contrat de bail à la réglementation.

On constate par ailleurs que, dans l'état actuel de la législation, il n'est prévu aucune règle spécifique pour certains modes « alternatifs » d'habitat : la colocation, l'habitat solidaire et l'habitat intergénérationnel.

2. Logements à gestion publique

a) Question posée aux acteurs

Sous réserve des dispositions spécifiques à la location de logement « à gestion publique » (logements sociaux, AIS...), faut-il prévoir que la réglementation relative aux baux de résidence principale (notamment sur la durée) s'appliquera à ce type de bail ?

b) Appréciation du système par les acteurs

La majorité des répondants est d'avis de *ne pas multiplier les régimes locatifs*⁵⁹. Avoir un corps de règle pour chaque acteur, en effet, « ne facilite pas les choses » et serait vu comme « compliqué ». Les juges, au demeurant, n'en ressentent « pas le besoin ». Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent faire preuve d'« exemplarité », en appliquant à eux-mêmes les prescrits qu'ils imposent aux autres, en ce qui concerne notamment les standards de salubrité. Sur un autre plan, des régimes juridiques trop divergents instaureraient une « concurrence déloyale » entre acteurs. Enfin, une multiplicité de régimes différents, « inaccessible au commun des mortels », ferait « déguerpier la multitude des petits propriétaires bailleurs » ; c'est une crainte similaire qu'expriment les experts flamands⁶⁰.

L'unification du champ d'application, en tout état de cause, ne devrait pas causer trop de remous dans la mesure où, actuellement, les agences immobilières sociales, les CPAS, les communes et le Fonds du logement appliquent déjà la loi de 1991. Il n'y a en réalité, parmi les acteurs précités, que le secteur du logement social à faire exception.

⁵⁸ Les demandes de certains acteurs, visant à réglementer les conséquences de la domiciliation dans les lieux loués, s'avèrent peu pertinentes puisque l'état actuel de la législation permet déjà d'y remédier.

⁵⁹ À l'inverse, un acteur préconise à chaque fois une « législation séparée des règles du bail ».

⁶⁰ « *Gevreesd wordt dan ook dat een verdere toename van de complexiteit van de regelgeving ertoe zal leiden dat deze kleinschalige verhuurders zich uit de markt zullen terugtrekken, met een verschraving van het aanbod en een versterking van bestaande tekorten tot gevolg* » (Evaluatie van het Woninghuurrecht. Aanbevelingen expertencommissie, 2015, p. 3).

Malgré ce souhait général de ne pas multiplier les régimes particuliers, les acteurs sollicitent certains *assouplissements* ou certaines adaptations du régime général pour des cas particuliers :

- un acteur désire conférer *au bénéfice de l'AIS* une certaine souplesse de fonctionnement. Hébergeant un public vulnérable, l'AIS devrait, selon cet acteur, avoir la faculté de ne pas s'engager de suite sur le long terme avec un locataire. Elle pourrait ainsi lui proposer plusieurs baux de courte durée et, en cas d'évaluation positive (au terme de ce temps d'épreuve en quelque sorte), elle lui offrirait alors un contrat davantage pérenne ;
- un autre acteur, pour sa part, propose de *modaliser le régime locatif en fonction des revenus* du locataire. Si cette suggestion s'entend d'une différenciation de régimes locatifs au sein d'un même opérateur, elle ne convainc guère, en raison notamment des problèmes organisationnels qu'elle ne manquerait pas de causer chez ledit opérateur. Cette possibilité doit rester circonscrite et, comme pour les logements de transit, s'appuyer sur une justification de fond plutôt que sur une simple question de hauteur des ressources, qui ne dit rien encore des besoins du ménage en question.

La question se pose d'une éventuelle extension, au secteur du *logement social*, de la future ordonnance sur le bail. La chose n'a rien d'incongru dès lors qu'un rapprochement de régimes locatifs s'est opéré à la faveur de l'ordonnance du 23 juillet 2012, qui a fixé à neuf ans la durée du bail social (comme, en théorie, dans le secteur privé). Ceci étant, l'actuel bail social contient plusieurs dispositions inconciliables avec le type de régime locatif que l'on projette pour le parc privé ; on songe ainsi à la fixation du loyer (en fonction des revenus), à la mutation (résolution du contrat pour le locataire qui refuse de déménager vers un bien plus adapté à la taille de sa famille), au décès du preneur (qui, ici, met bien fin à la convention)... Il ne nous paraît toutefois pas exclu que certaines dispositions du régime général (notamment concernant les droits et obligations des parties relativement à l'état du bien) soient applicables aux baux de logement social.

3. La colocation

a) Questions posées aux acteurs

- Pensez-vous qu'il soit nécessaire de prévoir une législation spécifique pour ce qui concerne la colocation ou la réglementation relative aux baux de résidence principale s'appliquera à ce type de bail ?
- Quel sort faut-il réserver au bail et aux obligations des parties en cas de départ de l'un des colocataires ?
- Faut-il prévoir une solidarité légale entre les colocataires ?
- Faut-il prévoir le même mécanisme de solidarité en cas de pluralité de bailleurs ?

b) Réponses des acteurs

– Pas de régime séparé ni exhaustif

Sur la nécessité pour le législateur de légiférer en matière de colocation, les avis ne sont pas convergents. Un besoin d'un régime (en partie) « spécifique » a bien été exprimé par des acteurs, aux fins de protéger plus adéquatement les intérêts des preneurs aussi bien que ceux des bailleurs. En sens inverse, un acteur se dit « opposé » à toute intervention du législateur (et préfère qu'on résolve plutôt les problèmes d'ordre urbanistique... ce qui n'est pas faux, mais dépasse le cadre de la présente étude). Entre les deux, certains développent une approche nuancée, qui semble être partagée par le plus grand nombre : tout en affichant certaines « réticences » (la loi actuelle offrant déjà de la souplesse), on n'en réclame pas moins des « aménagements réglementaires » (clause de solidarité et cas du départ d'un des colocataires). En toute hypothèse, ces aménagements doivent être « encadrés » pour qu'ils ne puissent pas être exploités frauduleusement par des bailleurs désireux d'échapper à la rigueur du régime général.

En résumé, on peut dire que la majorité des répondants est d'avis de ne pas créer, *ex nihilo*, un régime complètement séparé ni exhaustif pour la colocation. Il est vrai que le risque existe alors pour le bailleur de voir le régime locatif chamboulé par des circonstances de vie qui lui sont étrangères (le départ de l'un des deux colocataires par exemple). La législation actuelle n'est en tous cas pas jugée à ce point rigide qu'elle nécessiterait d'être revue de fond en comble pour faire droit à la colocation. Seuls quelques amendements ponctuels sont attendus.

– Quant à la solidarité entre colocataires

L'immense majorité des répondants (locataires compris) a répondu « oui » à la question « faut-il prévoir une solidarité légale entre les colocataires ? »⁶¹, un juge l'estimant même « logique » dans la mesure où, la plupart du temps, les co-preneurs se connaissent et se sont *choisis*.

Actuellement, cette solidarité ne se présume pas, ce qui oblige les bailleurs à la mentionner *expressis verbis* dans le contrat. Faudrait-il pour autant l'imposer (via l'ordonnance) ? La question n'est pas dénuée de pertinence, dans la double mesure où il ne s'agit pas non plus de priver les parties d'une possibilité qui leur était offerte précédemment (l'obligation conjointe⁶²) et où, de toute façon, la plupart des contrats de colocation inclut bien aujourd'hui une clause de ce type ? Une solution intermédiaire pourrait se dégager : l'indication de la solidarité dans la future ordonnance, mais sous régime de droit supplétif.

⁶¹ Pour un acteur, c'est même la *seule* disposition à changer.

⁶² L'absence de solidarité, en d'autres termes.

Le tout, dans le respect des lignes directrices tracées par les articles 1217 et suivants du Code civil⁶³.

On notera encore que les répondants ont, de la même manière, opté pour la solidarité *entre bailleurs*. Force est cependant de constater que cette situation se rencontre nettement moins sur le terrain.

– Quant au départ anticipé d'un colocataire

Un autre point fait difficulté : le départ anticipé d'un colocataire. C'est que l'accord de *tous* est requis pour ce faire, aussi bien celui du bailleur que des autres colocataires ; en effet, on ne modifie pas unilatéralement les conditions du contrat. Un avenant formel à la convention de départ est donc nécessaire ; à défaut, le locataire parti reste tenu, et le propriétaire sera fondé à lui réclamer le paiement de n'importe laquelle des obligations issues du contrat, quand bien même l'intéressé n'occuperait plus le bien depuis longtemps.

Indubitablement, cette règle de l'unanimité est susceptible d'entraver le départ anticipé d'un locataire, une seule des parties pouvant opposer son veto à ce projet. Or, par définition, les autres membres du groupe envisagent avec défaveur ce départ puisqu'il signifie potentiellement (si le locataire sortant n'est pas remplacé) que la dette se répartira entre moins de personnes, augmentant mathématiquement la part de chacun⁶⁴. Et pour qu'un nouveau locataire puisse prendre la place du premier, l'accord de tous est, ici aussi, exigé, via un avenant (à signer par le nouvel occupant également) ou une cession de bail⁶⁵. Aussi, des acteurs réclament que le colocataire puisse « se délier plus facilement de ses obligations contractuelles ».

Ce qui est sûr, en tous cas, c'est que la grande majorité des répondants estime qu'il ne revient pas au bailleur de supporter une quelconque charge (financière notamment) induite par le départ d'un des colocataires. Celle-ci doit rester attachée au locataire sortant, ou alors se répartir entre les locataires restants. Les preneurs sont « une seule entité », ce qui n'empêche cependant pas une cession de bail, avec l'accord du bailleur. Il faudra dès lors combiner ce principe avec la souplesse (en termes de déliaison du contrat) demandée par d'autres acteurs.

– Le pacte de colocation

Autre thématique évoquée : le pacte de colocation. Les colocataires sont libres de conclure un tel pacte, sous la forme d'une convention qui les liera entre eux mais qui n'est pas opposable au bailleur. Un document de ce type, revêtu d'une pleine force contraignante entre les colocataires, pourra, par

⁶³ Un acteur indique qu'il faudra en outre informer les parties quant à la portée de cette solidarité, en annonçant les conséquences juridiques attachées à celle-ci.

⁶⁴ Toutefois, le juge pourra, en fonction des circonstances d'espèce, estimer abusif le refus émanant d'un colocataire ou du bailleur.

⁶⁵ Il est cependant possible de prévoir un seul avenant, réglant à la fois le départ *et* l'arrivée.

exemple arrêter la clef de répartition du loyer, régler la question de la garantie locative, de la ventilation des dégâts locatifs, de la division des charges...

Au-delà de la contribution à la dette, le pacte peut également instaurer un règlement d'ordre intérieur, qui gouverne le vivre-ensemble dans ses aspects les plus pratiques (qui descend les poubelles? qui fait la vaisselle? qui fait les courses? qui range? etc.). La réussite d'un habitat collectif tient souvent à ce genre de « détail ».

Il ne semble toutefois pas opportun de légiférer en la matière et d'ainsi laisser aux parties leur pleine autonomie et leur pleine liberté contractuelle.

4. L'habitat solidaire

a) Question posée aux acteurs

Lorsque le bail concerne un habitat solidaire, pensez-vous qu'il est nécessaire de prévoir :

- une législation spécifique?
- une application intégrale de la réglementation générale relative aux baux de logement?
- une application partielle de la réglementation générale relative aux baux de logement? Dans ce cas, quelles dérogations devraient être prévues?
- une application intégrale du droit commun du bail, sans disposition particulière?

b) Réponses des acteurs

L'habitat solidaire, schématiquement, est un habitat groupé comprenant au moins une personne en état de précarité sociale. Pour le reste, sur le plan du régime locatif, l'habitat solidaire ne présente *pas de particularité manifeste par rapport à la colocation*.

Il découle toutefois de ce mode d'habitat collectif un risque non négligeable pour l'habitant en précarité sociale: le passage (pour l'éventuelle allocation sociale) du taux isolé au *taux cohabitant*, quel que soit le régime de remplacement (R.I.S., chômage, GRAPA, handicapés). On va jusqu'à considérer d'ailleurs que « les problèmes en matière de colocation se situent en fait plus au niveau de l'exercice des droits sociaux »⁶⁶.

Pour prévenir ce risque, un acteur appelle de ses vœux l'instauration d'un « label », accordé à certains habitats solidaires, celui-ci garantirait le bénéfice du taux isolé. Seuls les « vrais » habitats solidaires, qui contribuent à la mise en œuvre d'une politique décidée par les autorités, seraient ainsi aidés.

⁶⁶ Dans le même sens, un acteur considère que ce n'est pas en matière de bail qu'il faut modifier la réglementation pour ce type d'habitat et que, « par contre, les réglementations urbanistiques et la législation fiscale, qui ne sont pas adéquates, constituent ici de grands défis et sont un vrai frein à ces nouveaux développements dans le logement ».

5. L'habitat intergénérationnel

a) Question posée aux acteurs

Lorsque le bail concerne un habitat intergénérationnel, pensez-vous qu'il est nécessaire de prévoir :

- une législation spécifique ?
- une application intégrale de la réglementation générale relative aux baux de logement ?
- une application partielle de la réglementation générale relative aux baux de logement ? Dans ce cas, quelles dérogations devraient être prévues ?
- une application intégrale du droit commun du bail, sans disposition particulière ?

b) Réponses des acteurs

On pourrait croire, ici aussi, que l'habitat intergénérationnel se greffe purement et simplement sur le régime de la colocation et ne mérite pas d'éclairage spécifique. Il faut toutefois préciser que, dans ce mode d'habitat, le senior est non pas (co)locataire du bien, mais son propriétaire généralement, qu'il met à disposition de locataires plus jeunes. On n'est donc pas en présence d'une colocation.

C'est sans doute compte tenu de cette spécificité qu'un juge estime qu'il faudrait « vraisemblablement » prévoir une réglementation dérogatoire pour ce type de bail et qu'un autre acteur trouve que la nécessité d'une telle réglementation doit être « investiguée »⁶⁷.

Un acteur considère, pour sa part, qu'une législation spécifique « et séparée des règles du bail à loyer » doit être adaptée pour réglementer l'habitat intergénérationnel. Il n'explique toutefois pas quelles sont les règles spécifiques qui devraient être adoptées.

Bien que, par rapport à la colocation, il estime « encore moins forte » la nécessité d'une législation spécifique pour l'habitat intergénérationnel (qui serait, dans la plupart des cas une cohabitation « familiale »), un dernier acteur indique qu'il « faudra, au besoin, prévoir des règles spécifiques concernant les espaces collectifs dans le bail » ; il plaide donc pour la liberté contractuelle en la matière.

⁶⁷ « Valt te onderzoeken ».

6. Le logement étudiant

a) Question posée aux acteurs

Concernant le logement étudiant, pensez-vous qu'il est nécessaire de prévoir :

- une législation spécifique ?
- une application intégrale de la réglementation générale relative aux baux de logement ?
- une application partielle de la réglementation générale relative aux baux de logement ? Dans ce cas, quelles dérogations devraient être prévues ?
- une application intégrale du droit commun du bail, sans disposition particulière ?

b) Réponses des acteurs

Comme rappelé ci-dessus, dès lors que le locataire étudiant n'établit généralement pas sa résidence principale dans les lieux loués, c'est en principe le droit commun qui s'applique à ce type de location. Il n'est toutefois pas exclu que la loi sur les baux de résidence principale trouve à s'appliquer à ce type de location puisque l'étudiant pourrait y établir sa résidence principale, avec l'accord du bailleur. On a là une question de fait, à apprécier par le juge.

Une part importante des acteurs considère que le *statu quo* doit être maintenu en la matière ; c'est donc le droit commun du bail qui doit s'appliquer à ce type de location, sans adaptation légale particulière.

Plusieurs acteurs souhaitent, pour leur part, une réglementation spécifique pour ce type de bail, sans indiquer les mesures qu'ils souhaiteraient voir adopter.

D'autres proposent certaines modifications à adopter (sous réserve du droit commun qui demeurera à s'appliquer pour le surplus) :

- certains estiment qu'il y a lieu de réglementer la rupture anticipée du contrat et la responsabilité des garants⁶⁸ ;
- un magistrat se demande s'il ne faudrait « éventuellement », pas réglementer la durée du bail étudiant et les délais de préavis ;
- un acteur, enfin, souhaite que la garantie locative ne puisse être supérieure à deux mois de loyers et qu'elle puisse être payée sur le compte du bailleur (pour diminuer les charges administratives). Il milite en même temps pour : un « plafonnement » de l'augmentation du loyer entre deux baux successifs (lorsqu'ils sont conclus avec le même étudiant), une possibilité de résiliation (moyennant indemnité) du bail avant son entrée en vigueur et une dispense (pour le bailleur de kots existants) de fournir un décompte

⁶⁸ Il est vrai qu'en matière de logement étudiant, une caution (des parents) est fréquemment demandée.

détaillé par chambre (la solution contraire étant toutefois privilégiée pour les *nouveaux* logements étudiants).

7. Les conventions d'occupation précaire

a) Questions posées aux acteurs

À ce jour, les occupations précaires, consenties compte tenu de circonstances particulières et sans garantie de pérennité de l'occupation, ne sont pas considérées comme des baux et échappent donc à la réglementation relative au bail de résidence principale.

- Estimez-vous cette exclusion justifiée ?
- Dans la négative, quelles seraient les dispositions de la réglementation applicable au logement ou au bail de résidence principale qui devraient trouver à s'appliquer à ce type d'occupation ?
- Faut-il plutôt prévoir une réglementation spécifique à ce type d'occupation ? Si oui, quelles seraient vos suggestions quant au contenu de celle-ci ?
- L'application de la réglementation concernée doit-elle dépendre du caractère payant ou gratuit de l'occupation ?

b) Réponses des acteurs

(i) Généralités

Une large majorité d'acteurs estime justifiée l'exclusion de ce type de convention (répondant à des besoins spécifiques et nécessitant donc une certaine souplesse) du régime de la loi sur les baux de résidence principale. On précise ainsi que « la vocation même de ce type d'occupation est d'être temporaire dans l'attente d'une solution plus pérenne », ce qui est incompatible avec la vocation de la réglementation sur le bail de résidence principale à assurer une certaine stabilité d'occupation. Un autre acteur insiste, pour sa part, sur l'indispensable limitation dans le temps de ce type d'occupation, de nature à « garantir l'activation ultérieure du bien pour d'autres bénéficiaires ».

Plusieurs acteurs souhaitent toutefois voir adopter des règles essentielles de sécurité, salubrité et habitabilité pour ce type d'occupation. Un répondant explique ainsi ne pas voir « pourquoi le logement de transit ou d'urgence et occupations précaires seraient dispensés de l'application au moins de celles des dispositions de la loi [...] qui concernent les normes de sécurité de salubrité et d'habitabilité », mettant en avant la « fonction d'exemplarité » des pouvoirs publics⁶⁹.

Plusieurs acteurs considèrent que l'occupation précaire implique l'obligation, pour l'occupant, de payer une indemnité, « même symbolique ». À défaut

⁶⁹ On précisera toutefois qu'il n'y a pas que les immeubles à gestion publique qui sont susceptibles de faire l'objet d'une occupation précaire.

de paiement d'une indemnité d'occupation, la convention sera qualifiée de prêt à usage ou commodat⁷⁰.

Un autre acteur désire quant à lui «voir garantir la durée» et demande de «prévoir des prorogations de plein droit». Une telle «garantie de durée» supprimerait, précisément, toute l'originalité de l'occupation précaire par rapport au bail et lui ôterait dès lors toute utilité dans les cas où il en est fait usage (immeuble inoccupé avant réaffectation ou travaux, situation d'urgence, logement de transit dans l'attente d'une solution plus pérenne...).

Un dernier acteur, enfin, mentionne qu'il y aurait lieu de «limiter la précarité dans le temps» (en proposant une durée maximum de six mois) et «d'empêcher la succession de contrats précaires avec la même personne». À nouveau, de telles mesures supprimeraient la souplesse dont bénéficie l'institution et qui lui permet de répondre à des situations particulières.

(ii) Consécration légales ou réglementaires existantes

À juste titre, on souligne que les conventions d'occupation précaire sont déjà d'application dans le logement social. En effet, depuis 2013⁷¹, le Code du Logement autorise les SISF à conclure de tels contrats relativement aux biens laissés vacants pour raison de travaux à venir. Il consacre également la notion de «convention d'occupation»⁷² (distincte de celle de bail), ayant vocation à s'appliquer au logement de transit⁷³.

(iii) Pistes de solution

Il conviendrait de *déterminer celles des normes de salubrité qui trouvent à s'appliquer aux logements qui font l'objet de ces conventions précaires*. Il serait effectivement inutilement lourd (et dissuasif) d'assujettir les biens affectés à une telle occupation à l'ensemble de ces normes. En sens inverse, les en exonérer complètement ferait peser sur l'occupant un danger pour son intégrité physique. Il faudrait donc emprunter la voie médiane et déterminer le «noyau dur» de critères minimaux auxquels devrait répondre l'ensemble des logements dont l'occupation est concédée à un tiers, quelle que soit la qualification de la convention conclue entre parties, les autres normes n'étant applicables qu'aux véritables baux de logement.

Il nous paraît par contre peu souhaitable de fixer le régime des conventions d'occupation précaires ou de déterminer les conditions auxquelles elles doivent répondre pour pouvoir être qualifiées comme telles. En effet,

⁷⁰ Art. 1875 et s. C. civ.

⁷¹ Art. 67, 8°, du Code bruxellois du Logement, tel que modifié par l'ordonnance du 11 juillet 2013, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.* 26 juillet 2013.

⁷² Art. 120, § 2, al. 4, 5°, du Code bruxellois du Logement.

⁷³ Voy. la convention d'occupation type fixée par l'annexe V de l'arrêté du Gouvernement du 28 février 2008 de la Région de Bruxelles-Capitale organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

concernant la qualification, le recours au pouvoir d'appréciation, *in concreto*, du juge⁷⁴ semble la meilleure manière d'envisager l'ensemble des situations susceptibles de faire l'objet de ce genre de convention. Fixer le régime de ce genre de convention (notamment quant à la durée, aux facultés de reconduction ou de résiliation) reviendrait à « figer » une institution dont le principal atout est la souplesse.

E. Durée – prorogation du bail

1. Durée du bail

a) *Système actuel*

Le système actuellement en vigueur est régi par l'article 3 de la loi du 20 février 1991⁷⁵, tel que modifié par la loi du 13 avril 1997⁷⁶.

Celui-ci prévoit une *durée* de bail *de principe* qui, à défaut de stipulation contraire, s'élève à neuf années. Dans ce cas, la loi prévoit également diverses facultés de résiliation anticipée, tant en faveur du bailleur que du preneur.

Dans le chef du *bailleur*, celui-ci peut, à tout moment, résilier le bail pour motif *d'occupation personnelle*⁷⁷ moyennant, toutefois, la notification d'un préavis de congé de six mois.

Il peut également, à la fin du premier ou du second triennat, mettre fin au bail s'il a l'intention de *transformer, rénover ou reconstruire* l'immeuble loué.

Enfin, le bailleur peut résilier le bail *sans motifs*, à la fin du premier ou du deuxième triennat, en procédant au versement d'une indemnité de résiliation équivalente à neuf mois ou six mois de loyers selon que la résiliation intervient au cours du premier ou du second triennat.

De son côté, le *locataire* dispose de la faculté de résilier le contrat moyennant préavis de trois mois, sans avoir à justifier d'aucun motif. Il sera cependant redevable d'une indemnité équivalente à trois, deux ou un mois de loyer selon que la résiliation intervient durant la première, deuxième ou troisième année du premier triennat.

Par dérogation au bail de neuf années, la législation prévoit également la possibilité de conclure des *baux dits de « courte durée »* pour une durée inférieure ou égale à trois années. Ces baux ne peuvent être prorogés qu'à

⁷⁴ Pour quelques exemples de cas d'application, voy. Y. NINANE et C. EYBEN, « Le champ d'application de la loi : panorama et incertitudes », *op. cit.*, pp. 55-57.

⁷⁵ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale, *M.B.*, 22 février 1991.

⁷⁶ Loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 8 mai 2007.

⁷⁷ Cette notion d'occupation personnelle par le bailleur est élargie à l'occupation des lieux par ses descendants, ses enfants adoptifs, ses ascendants, son conjoint, les descendants, ascendants et enfants adoptifs de celui-ci, ses collatéraux et les collatéraux de son conjoint jusqu'au troisième degré (art. 3, § 2, de la loi sur les baux de résidence principale).

une seule reprise, aux mêmes conditions, et pour autant que la durée totale, depuis la prise de cours du premier bail, n'excède pas trois années.

Enfin, la législation prévoit également la possibilité de conclure des *baux d'une durée supérieure à neuf années* et/ou pour la vie du preneur. Ces deux possibilités laissées aux parties sont cependant peu usitées.

b) Questions posées aux acteurs

- Pensez-vous que la durée légale de neuf ans est adaptée aux baux de logement? Répond-elle, selon vous, à une durée d'habitation moyenne? À défaut, quelle serait, selon vous, la durée la plus adaptée (indépendamment d'éventuelles facultés de résiliation anticipée)?
- Dans l'état actuel de la législation, il est uniquement possible de conclure des baux de courte durée (inférieure ou égale à trois ans) ou d'une durée de neuf ans. Estimez-vous ces différentes possibilités adéquates? Selon vous, répondent-elles à une demande?

c) Identification des points positifs du système actuel

Pour ce qui concerne la *durée légale de neuf années*, une grande partie des acteurs interrogés l'estime adaptée aux baux de logement.

Les motifs justifiant une telle réponse positive – lorsque des motifs sont avancés – sont cependant divers et variés.

Ainsi,

- le bail de neuf ans offre une sécurité aux locataires qui désirent se maintenir dans le bien qu'ils ont affecté à leur résidence principale. En outre le bail de neuf ans est connu depuis des années de sorte que modifier cette durée « standard » pourrait compromettre gravement la sécurité juridique et l'équilibre acquis dans certaines relations locatives.
Le fait que la durée des baux soit rentrée dans les mœurs a également été mis en exergue;
- ce n'est pas tant la durée en elle-même qui est adaptée, mais bien le fait que les bailleurs et preneurs y sont maintenant habitués (même si certains parlent encore de 3-6-9);
- la durée de neuf ans dans le cadre des baux de logement paraît à première vue correspondre à une volonté d'occuper et de louer un bien pour une longue période et serait donc adaptée compte tenu de ce que:
 - elle est complétée par une possibilité offerte aux parties de conclure des baux de trois ans ou moins;
 - des possibilités de résiliation sont offertes aux parties de sorte qu'une telle durée n'est finalement contraignante que dans le chef du bailleur (sous réserve des facultés de résiliation qui lui sont également offertes).

Pour ce qui concerne *le fait que seules deux possibilités existent* (neuf ans ou courte durée), les acteurs interrogés, dans leur grande majorité, estiment également la loi adaptée à la demande.

Lorsqu'ils avaient la possibilité de s'exprimer sur les deux possibilités données par le législateur, les acteurs ont souvent mis en exergue la nécessité de maintenir la possibilité de conclure des baux de courte durée.

Ainsi,

- il faut absolument maintenir la possibilité de conclure un bail de courte durée dès lors qu'une telle faculté répond à un besoin du marché, tant dans le chef des bailleurs que dans le chef des locataires. Un bailleur qui hésite à louer un bien à une personne spécifique le fera s'il peut commencer par une période d'essai. De la même manière, une telle possibilité permet au bailleur de mettre fin au bail si le locataire ne s'avère pas correspondre, étant entendu que d'une manière générale, les bailleurs sont demandeurs d'une longue relation contractuelle. De son côté, un locataire sachant qu'il ne restera qu'une courte période sera également amené à solliciter la conclusion d'un bail de courte durée afin de ne pas être amené à devoir payer une indemnité de résiliation;
- les actuelles possibilités de conclure des baux de courte durée ou d'une durée de neuf ans sont adéquates et suffisamment souples pour répondre à la plupart des situations.

d) Identification des points négatifs du système actuel

Sans pour autant qu'il ne s'agisse réellement de points négatifs, certains acteurs ont émis l'une ou l'autre critique à l'égard des principes actuellement applicables:

- selon certains magistrats, une durée d'habitation de neuf années ne serait pas adaptée au mode de location actuel. Une telle durée serait d'ailleurs peu souvent utilisée dans la pratique, les parties préférant conclure un bail de courte durée de trois années, quitte à le laisser se proroger si la relation se déroule bien;
- un acteur pointe le caractère inapproprié de la durée de neuf années pour les étudiants étrangers venus suivre un parcours scolaire ou universitaire à Bruxelles. Lesdits étudiants sont souvent inscrits auprès de la commune et disposent de leur résidence principale dans les lieux loués. Dans pareils cas, une durée de neuf années n'est souhaitable ni pour le bailleur, ni pour le preneur;
- le décès du locataire ne mettant pas fin au bail, plusieurs acteurs soulignent la difficulté que cela peut engendrer pour le bailleur lorsque les héritiers ne se manifestent pas et ne peuvent être identifiés ni contactés.

e) Adaptations souhaitées par les acteurs

Les propositions d'adaptations soumises par les auteurs peuvent être résumées comme suit :

- L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 20 février 1991⁷⁸ dispose qu'à défaut d'un congé notifié au moins six mois avant l'échéance du bail de neuf années, le bail est prorogé chaque fois pour une durée de trois ans, aux mêmes conditions.

Certains acteurs souhaiteraient *plus de clarté quant au sort à réserver à ces nouvelles périodes de trois années*. S'agit-il d'un nouveau bail de courte durée ou d'un nouveau triennat ? La différence implique certaines conséquences sur les possibilités de résiliation offertes aux parties durant cette nouvelle période de trois années.

Pour plusieurs acteurs, il conviendrait d'appliquer les principes applicables aux baux de neuf années.

Quoiqu'il en soit, et dès lors que la législation actuelle est muette quant aux principes applicables à cette nouvelle période de trois années postérieure au bail initial de neuf années, une clarification apparaîtrait opportune :

- partant du constat que la plupart des baux sont conclus pour une durée inférieure ou égale à trois années, un magistrat estimerait opportun de *permettre la prorogation des baux de courte durée pour une durée totale supérieure à trois années* ;
- certains acteurs plaident pour *la mise en place d'un bail à durée indéterminée en lieux et place du bail de neuf années*.

Si, selon un magistrat, les baux de courte durée se justifient pour des durées de six mois ou un an, pour le reste, un contrat à durée indéterminée pourrait convenir adéquatement.

Un bail à durée indéterminée paraîtrait ainsi préférable sur le plan de la simplification, de la lisibilité du contrat et de la sécurité pour le locataire. Un tel contrat devrait également répondre aux contraintes liées à la résiliation qui sont problématiques car trop limitées et couteuses (surtout pour les baux de courte durée). On plaide également en faveur d'une interdiction des baux à durée déterminée à l'exception soit d'une limitation de ces derniers à certaines catégories de personnes, soit selon certaines motivations limitativement énumérées dans la législation ;

- un acteur mentionne aussi la possibilité de se calquer sur d'autres États européens en instaurant *une durée de bail allant de trois à cinq années* ;
- concernant l'hypothèse du *décès du locataire* dont les héritiers sont inconnus et ne se manifestent pas, il est proposé, enfin, de prévoir une résiliation automatique du bail à l'expiration d'un délai de trois mois à

⁷⁸ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (M.B., 22 février 1991).

dater du décès du locataire sauf accord des parties sur le maintien du bail (à savoir le bailleur et la succession).

2. Enregistrement du bail et sanction

a) *Système actuel*

L'article 5*bis* de la loi sur les baux de résidence principale⁷⁹ met à charge du bailleur l'obligation de faire procéder à l'enregistrement du bail. Ledit article précise en outre que: « Les frais liés à l'enregistrement tardif éventuel sont entièrement à sa charge ».

L'article 3, § 5, alinéa 2, de la loi⁸⁰ sanctionne le non-respect de cette obligation en indiquant qu'« aussi longtemps que le contrat de bail n'est pas enregistré, tant le délai du congé visé à l'alinéa 1^{er} que l'indemnité visée à l'alinéa 2 ne sont pas d'application ».

Une lecture conjointe de ces deux articles permet, *in fine*, à un preneur dont le bail n'a pas été enregistré de quitter les lieux loués, à tout moment, sans préavis à respecter ni indemnité à payer.

L'article 3, § 6, de la loi sur les baux de résidence principale prévoit que le bail de courte durée « n'est pas régi par les dispositions des §§ 2 à 5 », de sorte que cette sanction⁸¹ n'est pas applicable à ce type de bail.

b) *Questions posées aux acteurs*

La loi actuelle prévoit qu'à défaut pour le bailleur d'avoir satisfait à l'obligation d'enregistrement d'un bail de logement dans les deux mois de la conclusion du contrat, le preneur peut résilier le bail sans préavis ni indemnité.

- Cette sanction du défaut d'enregistrement est-elle appropriée? Dans la négative, quelle(s) serai(en)t la (les) sanction(s) appropriée(s)?
- Doit-elle s'appliquer tant au bail de courte durée qu'au bail de neuf ans?

c) *Identification des points positifs du système actuel*

Des acteurs retirent du système actuellement applicable un point positif: une telle sanction lourde permet de stimuler les bailleurs à faire enregistrer les baux.

Sans pour autant se prononcer sur l'efficacité ou non du système applicable, un autre acteur précise que, compte tenu de la gratuité de l'enregistrement, la sanction doit être maintenue.

⁷⁹ Inséré par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Prévue à l'article 3, § 5, al. 2, de la loi.

d) Identification des points négatifs du système actuel

Au rang des points négatifs, nombreux sont les acteurs qui considèrent la *sanction* comme *inappropriée*.

Ils insistent ainsi sur l'incohérence des principes applicables en ce que le non-respect d'une disposition fiscale est sanctionné par une disposition civile accordant un « avantage » à une partie.

Selon un magistrat, cela donne lieu à des spéculations malsaines et à des difficultés diverses :

- *quid* en cas de résolution d'un bail non enregistré : faut-il dispenser le locataire en défaut d'indemniser le bailleur ?
- *quid* en cas de mauvaise information fournie par l'Administration de l'enregistrement, etc. ?

Par ailleurs, si les principes découlant des articles *5bis* et 3, § 5, alinéa 2, de la loi sur les baux de résidence principale devaient être maintenus, une grande majorité des acteurs ont estimé qu'ils devaient alors être *étendus aux baux de courte durée*.

Outre l'incohérence du système actuellement applicable, certains acteurs ont également pointé d'*autres problèmes* que sont :

- *l'inefficacité de la procédure d'enregistrement*. Ainsi, le délai laissé au bailleur pour qu'il puisse faire procéder à l'enregistrement de son bail est trop court.

Le bureau d'enregistrement à Bruxelles ne parvient pas toujours à enregistrer les baux à bref délai, au détriment du bailleur qui, en ce cas, risque d'être confronté à la résiliation du bail par le preneur, sans préavis ni indemnité.

Ou encore, le bureau d'enregistrement refuse tout bonnement de procéder à l'enregistrement des baux de moins d'une année.

Il conviendrait également que les parties puissent disposer d'une information de l'enregistrement accessible et fiable (actuellement les attestations délivrées par le receveur de l'Enregistrement sont délivrées « sous réserve ») ;

- selon un acteur, la législation actuellement applicable apparaît inefficace dès lors qu'elle ne *contribue pas à améliorer la stabilité des familles* dans leur logement. L'un des objectifs du pouvoir fédéral consistait également à centraliser les données sur les baux pour pouvoir disposer de statistiques. Cet objectif ne semble pas rempli.

Cette absence de contribution au confort et/ou à la protection des locataires est également pointée par d'autres, qui précisent que l'obligation d'enregistrement pouvait être supprimée compte tenu de ce que les conséquences bénéfiques (pour les locataires) de l'enregistrement pourraient être atteintes par le seul effet de la législation, sans qu'il ne soit imposé au bailleur des formalités administratives annexes.

e) Pistes de solution envisagées par les acteurs

Outre le fait qu'une grande majorité des acteurs se prononce contre toute sanction civile, certaines pistes sont évoquées.

- Adapter le délai dans lequel le bail doit être enregistré :
 - il faudrait augmenter le délai pour permettre de faire procéder à l'enregistrement du bail et l'étendre à un délai minimum de trois mois ;
 - pour un autre acteur, c'est plutôt le point de départ du délai de deux mois qui devrait être modifié. Il pourrait s'agir de la prise de cours du contrat et non de sa conclusion ;
 - compte tenu de la problématique relative à l'inefficacité de la procédure d'enregistrement en elle-même, un dernier acteur suggère de prendre en compte la date d'envoi, voire de l'accusé de réception, et non l'enregistrement en lui-même ;
- Un répondant estime, de son côté, que si l'indemnité de résiliation pourrait ne pas être due, *un délai de préavis devrait tout de même être respecté*.
- Enfin, certains estiment que *l'amende due en cas de défaut d'enregistrement suffit* à sanctionner le bailleur en défaut. Un ultime délai donné au bailleur pour se conformer pourrait s'avérer suffisant.

f) Pistes de solution envisagées par les auteurs

Luc Herve⁸² émet diverses suggestions d'amélioration du système applicable actuellement.

Celles-ci sont au nombre de quatre :

- *modification du délai légal endéans lequel le bailleur est tenu de procéder à l'enregistrement du bail*. Cet auteur estime qu'il conviendrait de ramener le délai endéans lequel le bail peut être enregistré à quatre mois, principalement compte tenu des éventuelles problématiques entourant la rédaction d'un écrit (que cela soit du bail et/ou de l'état des lieux d'entrée). Le bailleur serait alors tenu de saisir le juge de paix afin de disposer d'un écrit « enregistrable », ce qui apparaît impossible endéans un délai de deux mois ;
- *modification du point de départ du délai légal endéans lequel le bailleur est tenu de procéder à l'enregistrement du bail*. Compte tenu du fait que les parties pourraient être amenées à saisir le juge de paix pour disposer d'un écrit « enregistrable », l'auteur suggère de permettre l'enregistrement, endéans le délai légal, d'une déclaration signée par les parties (ou par le seul bailleur) qui mentionnerait « la nature et l'objet de la convention, la date de celle-ci, la désignation des parties, la consistance du bien objet du

⁸² L. HERVE, « La durée et la fin du bail dans la loi sur le bail de résidence principale : une réglementation équilibrée mais susceptible d'améliorations », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, op. cit., spéc. pp. 56 à 61.

bail, la base imposable et tous les éléments nécessaires à la liquidation de l'impôt»⁸³. Le délai d'enregistrement prendrait alors cours à la date de la conclusion du bail verbal, la preuve pouvant être apportée par toutes voies de droit;

- *application de la sanction relative tant aux baux de neuf ans qu'aux baux de courte durée;*
- *modification de la nature même de la sanction du défaut d'enregistrement du bail au regard de l'intérêt du preneur.* L'auteur rappelle que «l'obligation d'enregistrement mise à charge du bailleur ne fait que dissuader ce dernier de conclure des baux ordinaires de neuf ans, alors qu'en choisissant un bail de courte durée, il est, dans l'état actuel des textes, dispensé de cette charge»⁸⁴. Compte tenu du double objectif poursuivi par le législateur – à savoir «constituer une base de données des loyers et, à terme, réguler le marché de ceux-ci»⁸⁵ – l'auteur estimerait plus approprié – bien que cela ne lui apparaisse pas souhaitable – de modifier le régime des revenus immobiliers taxables à l'impôt des personnes physiques.

De son côté, Matthieu Van Molle ne propose ni plus ni moins que la suppression pure et simple de la sanction logée actuellement à l'article 3, § 5, alinéa 3, de la section relative aux baux de résidence principale⁸⁶ (ce principalement compte tenu de ce qu'il plaide également en faveur d'un régime de transmission du bail à l'acquéreur détaché de toute condition de date certaine⁸⁷).

3. Résiliation anticipée du bail de courte durée

a) *Système actuel*

L'article 3, § 6, de la loi du 20 février 1991⁸⁸ prévoit la possibilité pour les parties de conclure un bail d'une durée inférieure ou égale à trois années. Cette même disposition précise également, en son alinéa 2, que «ce bail n'est pas régi par les dispositions des §§ 2 à 5».

Or, ce sont précisément ces paragraphes 2 à 5 de l'article 3 de la loi du 20 février 1991 qui définissent les facultés de résiliation offertes tant aux bailleurs qu'aux preneurs.

⁸³ *Ibid.*, p. 58.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 60.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁸⁶ M. VAN MOLLE, «L'enregistrement du bail et l'aliénation du logement loué: constats et perspectives», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, op. cit., p. 256.

⁸⁷ Cf. la partie sur la transmission du bien loué.

⁸⁸ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (M.B., 22 février 1991).

En conséquence, aucune faculté de résiliation anticipée n'est légalement prévue pour les baux de courte durée.

Il en résulte une controverse jurisprudentielle et doctrinale⁸⁹ quant à la possibilité de prévoir, conventionnellement, des facultés de résiliation dans le cadre d'un bail de courte durée compte tenu, d'une part, de ce que le législateur précise spécifiquement que les baux de courte durée ne sont pas régis par les dispositions relatives aux facultés de résiliation anticipée des baux ordinaires de neuf années et que, d'autre part, les règles relatives aux baux de résidence principale sont impératives⁹⁰.

De nombreux auteurs s'étaient élevés afin de défendre l'interdiction faite aux parties d'insérer des clauses de résiliation anticipée dans un bail de courte durée, se fondant sur la *ratio legis* et l'article 3, § 6, alinéa 2, de la loi du 20 février 1991⁹¹.

Il convient cependant de constater qu'à ce stade, la doctrine majoritaire penche vers une acceptation des clauses contractuelles de résiliation anticipée des baux de courte durée⁹².

b) Questions posées aux acteurs

Dans l'état actuel de la législation, il n'est pas prévu de possibilité de résiliation anticipée du bail de courte durée, ni par le bailleur, ni par le preneur.

- Cela est-il justifié?
- Serait-il opportun d'accorder les mêmes facultés de résiliation pour le bail de courte durée que pour le bail d'une durée de neuf ans?

⁸⁹ Pour une synthèse des quatre tendances adoptées par les auteurs et les juridictions, voy. I. DURANT, «Les exceptions au bail de neuf ans», in G. BENOÎT *et al.* (dir.), *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 212 à 217.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 12.

⁹¹ G. ROMMEL, «Le bail de résidence principale», *J.P.P.*, 1992, p. 288; J. VANKERCKOVE, «Introduction générale, champ d'application et durée des baux au regard des lois des 20 février et 1^{er} mars 1991 relatives aux baux de "résidence principale"», in G. BENOÎT *et al.* (éd.), *Baux à loyer*, Bruxelles, la Charte, 1991, pp. 63 et s.; I. DURANT, «Le bail de courte durée: une exception généralisée?», in *Les baux à loyer après la loi du 13 avril 1997*, Bruxelles, la Charte, pp. 64 à 66 et M. DAMBRE *et al.*, *De wooninghuurwet*, Waterloo, Kluwer, 1995, p. 67, n° 136.

⁹² M. GREGOIRE, «Baux concernant le logement principal et liberté des conventions. Baux à vie», in *La nouvelle réglementation des baux à loyer*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 233, n° 33; B. LOUVEAUX, *Le droit du bail de résidence principale*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, p. 181, n° 219; Y. MERCHIERS, «Résiliation et fin de bail. Prorogation et renouvellement», in G. BENOÎT *et al.* (éd.), *Baux à loyer*, *op. cit.*, 1991, p. 84 et les réf. citées par L. HERVE, «La durée et la fin du bail dans la loi sur le bail de résidence principale: une réglementation équilibrée mais susceptible d'améliorations», *op. cit.*, p. 77, note 120.

c) Identification des points positifs du système actuel

Le seul point positif relevé par certains des acteurs interrogés consiste en la liberté contractuelle que permet le bail de courte durée – ou plutôt, que permet la doctrine et la jurisprudence actuellement majoritaires⁹³.

Un acteur explique ainsi sa volonté de maintenir le régime particulier des baux de courte durée en ce qu'il s'agit d'un bail dont la durée est précisément courte et déterminée d'un commun accord par les deux parties. Les entrées et sorties des preneurs coûtent cher aux bailleurs.

Un répondant estime également qu'un régime particulier et conventionnel se justifie pleinement compte tenu de ce que le bail de courte durée est, justement, dérogoire au principe général.

d) Identification des points négatifs du système actuel

Selon un magistrat, la distinction opérée entre les baux n'a plus beaucoup de sens en elle-même, sauf pour des baux de six mois/un an (sans possibilité de résiliation, dans ce cas).

e) Pistes de solution envisagées par les acteurs

À l'exception de l'un d'entre eux, qui estime que vouloir faire référence aux facultés de résiliation offertes aux bailleurs et preneurs dans le cadre d'un bail de neuf années serait incohérent dès lors que le bail de courte durée est (justement) dérogoire au bail de neuf années, les acteurs interrogés estiment qu'il serait opportun *d'appliquer aux baux de courte durée les facultés de résiliation prévues pour les baux d'une durée de neuf années, et principalement celles prévues durant le premier triennat de tels baux*.

Pour rappel, ces facultés sont reprises aux paragraphes 2 et 5 de l'article 3 de la loi du 20 février 1991⁹⁴.

Le paragraphe 2 prévoit une faculté de résiliation par le bailleur, à tout moment⁹⁵, «en donnant congé six mois à l'avance, s'il a l'intention d'occuper le bien personnellement et effectivement ou de le faire occuper de la même manière par ses descendants, ses enfants adoptifs, ses ascendants, son conjoint, les descendants, ascendants et enfants adoptifs de celui-ci, ses collatéraux et les collatéraux de son conjoint jusqu'au troisième degré».

Le paragraphe 5 prévoit une faculté de résiliation par le preneur, «à tout moment, moyennant un congé de trois mois. Toutefois, si le preneur met fin

⁹³ Voy. les réf. citées par L. HERVE, «La durée et la fin du bail dans la loi sur le bail de résidence principale: une réglementation équilibrée mais susceptible d'améliorations», *op. cit.*, p. 77, note 120.

⁹⁴ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (M.B., 22 février 1991).

⁹⁵ Nous ne mentionnons pas ici les facultés de résiliation permettant de mettre fin à l'échéance du premier triennat, cette échéance correspondant, par définition, au terme «ultime» d'un bail de courte durée (qui ne prendra toutefois fin que moyennant «un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue», art. 3, § 6).

au bail au cours du premier triennat, le bailleur a droit à une indemnité. Cette indemnité est égale à trois mois, deux mois ou un mois de loyer selon que le bail prend fin au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième année».

Si de nombreux acteurs se positionnent en faveur d'une application des facultés de résiliation prévues pour les baux de neuf années aux baux de courte durée, certains souhaiteraient que des adaptations soient cependant apportées à une telle « transposition » :

- pour l'un, les baux d'une durée inférieure ou égale à une année ne pourraient en tout état de cause faire l'objet d'une résiliation anticipée ;
- pour un autre, la possibilité de résiliation anticipée par le bailleur ne semble pas opportune, tenant compte de l'optique de la protection relative à la résidence principale du preneur. En pratique les bailleurs sont souvent confrontés au souhait de résiliation anticipée du bail par le preneur de sorte qu'il y a tout intérêt à prévoir les modalités de résiliation anticipée dans le bail ;
- pour un troisième, la solution passe par la mise sur pied d'un bail à durée indéterminée (au-delà de six mois/un an, avec possibilité, pour chacune des parties de résilier le bail anticipativement, selon des délais et avec des indemnités à adapter en fonction du moment de la résiliation.

Pour ce qui est des modalités de rupture anticipée du bail à durée indéterminée, certaines suggestions sont avancées :

- le bailleur ne pourrait rompre le bail que tous les trois ans et uniquement pour occupation personnelle (cette possibilité étant restreinte aux membres proches de la famille) ou pour cause de travaux. Dans ces deux cas, il verserait au locataire une indemnité de relocation modulable et dégressive par rapport au nombre d'années d'occupation ;
- le locataire pourrait résilier le bail à tout moment, moyennant préavis de trois mois⁹⁶ et sans indemnités.

Enfin, il convient pour certains de tenir compte du cas particulier des étudiants et de prévoir des facultés de résiliation spécifique pour ces cas précis tels que, par exemple, l'arrêt des études dans la même ville que le logement, la faculté de réduire le délai de préavis de trois à un mois si le locataire a trouvé un locataire le remplaçant, etc.

⁹⁶ Un acteur plaide pour un régime différencié lorsque le locataire met fin au bail en vue d'occuper un logement social. Selon ledit acteur, les sociétés de logements sociaux ne laissent, dans ce cas, qu'un très court laps de temps aux locataires pour déménager sous peine d'être radiés des listes d'attentes. Dans ce cas, il propose soit que la durée du préavis soit réduite à un mois et que le locataire participe activement à la recherche de nouveaux locataires, soit que les sociétés de logements sociaux donnent aux locataires un délai supplémentaire équivalent à la durée du préavis qu'ils doivent respecter.

f) Pistes de solution envisagées par les auteurs

Luc Herve propose⁹⁷ de consacrer légalement la faculté de résiliation unilatérale et anticipée du contrat de bail de courte durée en recommandant la notification d'un préavis de trois mois et le versement d'une indemnité de trois mois au maximum, ou dégressive en fonction de l'année de notification du congé.

4. Contre-préavis du preneur

a) Système actuel

Conformément à l'article 3, § 5, alinéa 4, de la loi du 20 février 1991⁹⁸, lorsque le bailleur met fin au bail pour occupation personnelle, pour travaux ou moyennant indemnité, le preneur peut, à tout moment, mettre fin au bail moyennant un congé d'un mois. Dans ce cas, le preneur ne doit pas payer l'indemnité de trois mois, deux mois ou un mois de loyer lorsqu'il met fin au bail durant le premier triennat.

Se posait la question de savoir si le contre-préavis donné par le preneur était de nature à « remplacer » ou « annuler » le congé donné par le bailleur et, par conséquent, l'éventuelle indemnité due par ce dernier au preneur.

Abandonnant son ancienne jurisprudence⁹⁹ et emboîtant le pas à la Cour constitutionnelle¹⁰⁰ en la matière, la Cour de cassation considère, depuis son arrêt du 12 janvier 2015¹⁰¹, que le contre-préavis du preneur n'est pas la cause de la fin du bail mais conduit uniquement à réduire la durée du préavis qui lui a été notifié par le bailleur. Il faut en conclure qu'à ce stade, la jurisprudence impose au bailleur de respecter les conditions et modalités de son congé même lorsque le preneur lui a notifié un contre-préavis.

b) Questions posées aux acteurs

La législation actuellement applicable permet au preneur, lorsqu'il a reçu un congé émanant du bailleur, de réduire la durée de celui-ci (et de quitter les lieux anticipativement) moyennant contre-préavis d'une durée d'un mois.

- Estimez-vous cette possibilité appropriée ?
- La durée du contre-préavis est-elle adaptée ? À défaut, auriez-vous des propositions à formuler à ce propos ?

⁹⁷ L. HERVE, « La durée et la fin du bail dans la loi sur le bail de résidence principale : une réglementation équilibrée mais susceptible d'améliorations », *op. cit.*, p. 78.

⁹⁸ Inséré par la loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux, *M.B.*, 21 mai 1997.

⁹⁹ Cass., 15 septembre 2006, *T.B.O.*, 2007, pp. 95 à 97.

¹⁰⁰ C. const., 26 novembre 2009, R.G. n° 189/2009.

¹⁰¹ Cass., 12 janvier 2015, R.G. n° C.12.0601.N, www.juridat.be.

- Lorsque le preneur a fait usage de sa faculté de notifier un contre-préavis, faut-il considérer que le bail a pris fin à l'initiative du bailleur ou du preneur ?

c) Identification des points positifs du système actuel

L'ensemble des intervenants a considéré, sans toujours en détailler les motifs, qu'un tel mécanisme du contre-préavis était opportun. Certains précisent que cette possibilité de contre-préavis permet au preneur de ne pas passer à côté d'une possibilité de relogement en raison même de l'obligation de demeurer dans les lieux jusqu'à l'expiration du préavis (frein financier).

d) Identification des points négatifs du système actuel

Seul un acteur a évoqué le fait qu'il convenait de considérer, en cas de contre-préavis du preneur, que le bail avait pris fin par l'initiative de ce dernier.

Pour un autre, il conviendrait de considérer que le bail a pris fin d'un commun accord des parties, sans indemnité aucune au profit de l'un ou l'autre. Cette solution est également retenue par un de ses consorts, mais uniquement à titre subsidiaire (si une modification devait intervenir).

e) Pistes de solution envisagées par les acteurs

Dès lors que la quasi-unanimité des acteurs interrogés a estimé que le système actuellement en vigueur était adapté, tout au plus semble-t-il *opportun de préciser, légalement, qu'en cas de contre-préavis donné par le preneur, le bail prend fin par l'effet du congé donné par le bailleur* et que ses conséquences restent applicables.

Si un changement devait être opéré, et comme précisé ci-dessus, certains acteurs se prononcent alors en faveur d'une résiliation amiable, d'un commun accord et sans indemnité aucune.

f) Pistes de solution envisagées par les auteurs

Luc Herve suggère que l'article 3, § 5, alinéa 4, « soit complété de manière à prévoir expressément que lorsque le contre-préavis d'un mois est notifié par le preneur au bailleur, les obligations de ce dernier subsistent au regard de la réalisation du motif de son propre congé ainsi qu'au regard de l'indemnité à payer au preneur »¹⁰².

¹⁰² L. HERVE, « La durée et la fin du bail dans la loi sur le bail de résidence principale: une réglementation équilibrée mais susceptible d'améliorations », *op. cit.*, p. 71. Cet auteur s'est prononcé avant que la Cour de cassation prononce son arrêt le 12 janvier 2015.

5. Prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles

a) *Système actuel*

L'article 11 de la loi du 20 février 1991¹⁰³ prévoit la possibilité, pour le preneur dont le bail prend fin, de demander une prorogation pour circonstances exceptionnelles dans les termes suivants :

« Lorsque le bail vient à échéance ou prend fin par l'effet d'un congé, le preneur qui justifie de circonstances exceptionnelles peut demander une prorogation.

À peine de nullité, cette prorogation est demandée au bailleur par lettre recommandée à la poste, au plus tard un mois avant l'expiration du bail.

À défaut d'accord entre les parties, le juge peut accorder la prorogation en tenant compte de l'intérêt des deux parties, et, notamment, du grand âge éventuel d'une des parties. Il en fixe la durée, qui doit être déterminée. Il peut également, s'il l'estime équitable, accorder dans ce cas une augmentation de loyer au bailleur qui lui en fait la demande et réduire, ou supprimer, l'indemnité due en application de l'article 3, § 4.

Une seule demande de renouvellement de la prorogation peut être introduite, dans les mêmes conditions.

À défaut d'accord entre les parties, le juge peut l'accorder, également dans les mêmes conditions ».

b) *Questions posées aux acteurs*

Lorsque le bail vient à échéance ou prend fin par l'effet d'un congé, le preneur peut, dans l'état actuel de la législation applicable, et pour autant qu'il justifie de circonstances exceptionnelles, solliciter une prorogation du bail.

- Estimez-vous une telle possibilité justifiée ?
- Dans l'état actuel de la législation, la durée de prorogation est laissée à la libre appréciation des parties ou du magistrat saisi en cas de désaccord. Pensez-vous qu'il faille prévoir une durée maximale ?

c) *Identification des points positifs du système actuel*

À l'exception de l'un d'entre eux – qui indique que le fait de pouvoir proroger le bail ne devrait pas être un droit acquis dans le chef du preneur – l'ensemble des acteurs ont indiqué que la possibilité offerte au preneur de solliciter une prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles était justifiée.

¹⁰³ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (M.B., 22 février 1991).

Certains des acteurs font confiance à la juste appréciation du magistrat qui serait amené à devoir trancher la question du délai à octroyer.

Une partie des acteurs considère d'ailleurs qu'il ne faut pas modifier le système applicable en l'enfermant entre un délai minimal et/ou un délai maximal, chaque cas étant différent et justifiant donc une attitude ou solution différente.

d) Identification des points négatifs du système actuel

À titre de point négatif, certains acteurs estiment que la durée de prorogation devrait être limitée et d'autres considèrent même que cette durée devrait être limitée à six mois, que cela soit en tout état de cause ou à défaut d'accord entre partie.

De son côté, un répondant juge qu'il conviendrait surtout de prévoir une durée de prorogation minimale, évaluée à deux mois.

e) Pistes de solution

Compte tenu de ce que le fait de pouvoir proroger le bail ne devrait pas être un droit acquis dans le chef du preneur, les parties, estime un acteur, devraient être capables d'en décider librement, étant donné que dans la plupart des cas, le bien est entretemps loué à un autre locataire.

Dans cette dernière hypothèse, il n'est pas possible d'octroyer une prolongation du bail ; la prorogation ne serait dès lors justifiée que dans le cas d'un accord entre les deux parties.

6. Constats réalisés et solutions proposées dans les deux autres régions

a) Étude réalisée par les universitaires flamands

Dans le rapport des experts flamands, la durée du bail a également été longuement évoquée.

(i) La question de l'impact du contre-préavis sur l'obligation (ou non) de respecter le motif du congé initial

Les auteurs constatent une unanimité parmi les acteurs du logement en Région flamande pour considérer que le motif initial du congé notifié par le bailleur doit être respecté. Ils proposent dès lors que l'article 3, § 5, soit modifié pour le prévoir expressément¹⁰⁴.

¹⁰⁴ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit*, op. cit., p. 80. Le rapport semble avoir été rédigé avant le dernier arrêt de la Cour de cassation du 12 janvier 2015.

(ii) L'efficacité de la réglementation applicable aux baux de courte durée

L'efficacité des dispositions actuellement applicables aux baux de courte durée a été étudiée par les auteurs du rapport flamand et il en est ressorti que¹⁰⁵ :

- avant la modification du § 6 de l'article 3 de la loi sur les baux de résidence principale par la loi du 13 avril 1997¹⁰⁶, les bailleurs concluaient des contrats de courte durée afin de pouvoir augmenter le loyer à l'échéance dudit bail. C'est la raison pour laquelle le législateur a prévu qu'un bail de courte durée ne peut être renouvelé qu'une fois et pour autant que la durée totale soit inférieure à trois années ;
- selon le rapport annuel du *Vlaams Huurdersplatform*¹⁰⁷, plus de la moitié des baux sont de courte durée et 28,47 % sont des baux de trois années ;
- les baux de courte durée servent, le plus souvent, de « périodes d'essai » que les bailleurs imposeraient aux preneurs ;
- si les preneurs semblent conscients qu'une telle période d'essai est nécessaire, ils en regrettent la durée et constatent qu'ils sont tributaires des bailleurs puisqu'à l'échéance de la durée de trois ans, ceux-ci peuvent faire choix de mettre fin au bail sans devoir justifier de motifs. C'est donc contraire à la sécurité de logement, objectif pourtant poursuivi par la législation.

À titre de pistes de solution, les auteurs du rapport proposent de diminuer de la durée maximale du bail de courte durée et/ou de supprimer la possibilité de proroger un bail de courte durée¹⁰⁸.

(iii) La question de la possibilité de résiliation des baux de courte durée

Pour ce qui concerne plus particulièrement les possibilités de résiliation anticipée d'un bail de courte durée,

- les acteurs du logement en Flandre demandent plus de clarté ;
- les bailleurs ne veulent pas que cela soit uniquement en faveur du preneur mais sont bien conscients de ce qu'ils ne peuvent retenir leur locataire ;
- les locataires sont également intéressés par ces possibilités de résiliation mais ne veulent pas que cela soit laissé à la liberté contractuelle.

Sur base de ces constats, les auteurs de l'étude estiment qu'il conviendrait de prévoir des possibilités de résiliation contractuelle. Il pourrait être choisi

¹⁰⁵ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 77-79

¹⁰⁶ M.B., 21 mai 1997.

¹⁰⁷ Vlaams Huurdersplatform, *VHP-Jaarrapport Vlaamse Huurderbonden werkingsjaar 2012*, Berchem, 2012, pp. 84-88.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 86 et 87.

de prévoir des possibilités de résiliation pour le preneur ou des possibilités de résiliation tant pour le preneur que pour le bailleur. Le contenu de ces possibilités est laissé à la libre appréciation des parties mais le décret pourrait prévoir certaines modalités (l'envoi d'un congé, le moment de la résiliation et l'importance de l'indemnité éventuelle). Il pourrait également être fait choix d'imposer des conditions de résiliation. Ces possibilités, ainsi que leurs potentielles conséquences, sont plus amplement décrites dans l'étude¹⁰⁹.

(iv) La sanction du défaut d'enregistrement du bail

Sur ce point, les auteurs du rapport se posent la question de savoir si la différence de traitement entre le bail de courte ou de longue durée se justifie et si la sanction est réellement conforme à l'objectif initial de la législation consistant à pérenniser le logement de la famille. Ils constatent cependant que le nombre de baux enregistrés n'a cessé d'augmenter.

L'étude constate également une certaine incertitude juridique et propose, à titre de piste de solution, de prévoir l'obligation de notifier un congé qui prendrait effet le premier jour du mois qui suit son envoi. Les modalités d'envoi pourraient également être prévues¹¹⁰.

L'étude relève toutefois que tous les intervenants sont en faveur d'un enregistrement de tous les baux, quelle qu'en soit la durée. Le Gouvernement souhaite également maintenir cette obligation d'enregistrement en vue de disposer d'une « base de données ». Or, la sanction civile de l'absence d'enregistrement ne remplit pas ses objectifs et le suivi des bureaux d'enregistrement n'est pas au point.

Compte tenu de ces constats, les auteurs de l'étude proposent plusieurs pistes de solution :

- soit étendre le champ d'application de la sanction aux baux de courte durée ;
- soit remplacer la sanction actuelle en cas de défaut d'enregistrement par d'autres sanctions (irrecevabilité de toute demande fondée sur un bail non enregistré couplée à une augmentation des droits et une amende en cas d'enregistrement tardif)¹¹¹, tout en renforçant la protection du preneur en cas de transmission du bien loué.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 82 et 83.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 84.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 90-92.

b) Note au Gouvernement wallon

La note au Gouvernement wallon envisage certaines pistes relatives à la durée du bail de résidence principale qui peuvent être résumées comme suit¹¹²:

- renforcer l’obligation d’enregistrement du bail en étendant à tous types de bail d’habitation d’une durée minimale d’un an et en analysant l’opportunité d’étendre la sanction civile du défaut d’enregistrement aux baux de courte durée;
- instaurer un congé spécifique en cas de décès de locataire (durée de préavis plus courte);
- prévoir un régime dérogatoire pour les biens pris en charge par les AIS afin qu’elles puissent conclure (sans doute « proroger ») plus de deux baux de courte durée successifs;
- prévoir un régime légal de résiliation anticipée du bail de courte durée.

F. État du bien loué – Travaux en cours de bail**1. État du bien loué****a) Questions posées aux acteurs**

- Estimez-vous que le preneur est suffisamment protégé contre des bailleurs peu scrupuleux? À défaut, auriez-vous des propositions à formuler à ce propos?
- Auriez-vous des propositions à formuler quant à l’état du bien loué et à la procédure permettant de s’assurer que le bien loué est bien « en l’état »?

b) Appréciation par les acteurs

De manière prévisible, cette question est parmi celles sur lesquelles les avis des acteurs divergent le plus. Certains estiment le preneur déjà suffisamment protégé là où d’autres le voient encore trop vulnérable face à une situation d’insalubrité. Un juge considère, pour sa part, que l’arsenal législatif est suffisamment étoffé en l’état, mais demeure insuffisamment connu (et donc exploité) par les preneurs.

¹¹² Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l’attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l’article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l’État », pp. 39-40.

c) Suggestions des acteurs

(i) Responsabilisation du locataire

Des acteurs rappellent leur exhortation à responsabiliser davantage les locataires, en punissant de manière spécifique le preneur auquel est imputable une détérioration du bien loué. On se permet de renvoyer aux développements tenus plus haut sur cette question.

(ii) Un organe de certification préalable et facultative des logements

Les mêmes acteurs aspirent à la mise sur pied d'un organisme de certification de la qualité des biens loués, qu'ils pourraient, à la différence de la DURL, solliciter dans un cadre tout à la fois non contraignant, *ex ante* (avant toute mise en location du bien) et en dehors de toute perspective de sanction.

Il faut rappeler à cet égard que le législateur régional a supprimé en 2013 toute procédure de certification préalable. A été abrogé à cette occasion, entre autres, le «certificat de conformité», l'équivalent *mutatis mutandis* de ce que les propriétaires réclament aujourd'hui: visant les logements non meublés d'une superficie supérieure à 28 m², il n'était revêtu que d'un caractère facultatif¹¹³, même si le bailleur restait libre de le briguer, aux fins de se «rassurer» sur l'état du bien¹¹⁴.

Cette suppression est intervenue pour les motifs suivants:

- le certificat de conformité n'était en effet demandé, en moyenne, que par une centaine de ménages par an, pas davantage¹¹⁵;
- la mesure touchait les «bons» bailleurs (institutionnels le plus souvent), mais restait impuissante à débusquer les taudis¹¹⁶.

(iii) Un véritable «permis de location»

Épousant cette logique, mais soucieux visiblement de la pousser plus loin (et de lui donner un tour coercitif), un acteur semble recommander l'instauration d'un véritable permis de location, obligatoire, à l'obtention préalable duquel serait subordonnée la signature du bail. Telle était précisément la vocation de la défunte «attestation de conformité», cantonnée cependant aux petits logements (moins de 28 m²) et aux meublés. Pour des motifs similaires,

¹¹³ Art. 6 du précédent Code bruxellois du Logement.

¹¹⁴ Suivant l'explication officielle qu'en donne le commentaire des articles du Code (*Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 14). Sur le thème, voy. not. N. BERNARD, «Le Code bruxellois du logement», *J.J.P.*, 2004, pp. 22 et s.

¹¹⁵ Voy. les *Rapports annuels* de l'Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹¹⁶ Ainsi, pas moins de 90 % des logements pour lesquels un certificat a été demandé se sont avérés conformes (Inspection régionale du logement, *Bilan quinquennal 2004-2008. Memorandum 2009-2014*, Bruxelles, Administration de l'Aménagement du territoire et du Logement, 2009, p. 10).

elle a été abrogée en 2013 elle aussi. À juste titre, un autre acteur souligne le coût qu'entraînerait la généralisation d'une procédure de ce type, ainsi que l'allongement des délais pour la mise sur le marché du bien. Indice supplémentaire du caractère peu réaliste de la mesure, les experts flamands jugent « inefficace » l'instauration d'un tel permis généralisé, ne serait-ce que parce que les biens en mauvais état ne constituent qu'une partie du parc immobilier¹¹⁷; et, au demeurant, ce permis laisse accroire que la conformité est garantie pendant toute la durée du bail, alors que le logement peut subir une détérioration en cours de contrat et valoir dès lors à son propriétaire une sanction par exemple¹¹⁸.

(iv) Accroître le rôle donné à l'état des lieux d'entrée ou au certificat PEB

Un répondant voit dans un bon état des lieux (à dresser par un expert) une solution féconde pour améliorer la qualité du bien loué. Rappelons cependant que la procédure de l'état des lieux, régie par la loi¹¹⁹, n'a pas pour vocation de vérifier la conformité du logement aux différentes normes de salubrité et n'a pas non plus pour effet d'enclencher une visite des autorités compétentes. Il est clair, toutefois, que cet exercice peut attirer l'attention du locataire par exemple sur l'un ou l'autre défaut de l'habitation et, partant, l'amener à solliciter la DIRL. Consciente elle-même de cette limite, ce répondant se propose dès lors d'étendre (dans cette direction) la mission dévolue à cet état des lieux¹²⁰.

Il pourrait être également judicieux de réfléchir à une meilleure articulation entre contrôle des normes de salubrité et certificat PEB, dont l'établissement précisément a été délégué à des organismes privés (agréés). Idéalement, la visite du certificateur PEB (obligatoire avant toute mise en location aujourd'hui) devrait pouvoir donner lieu simultanément à évaluation du respect des critères de salubrité.

¹¹⁷ « Een attesteringsverplichting voor het geheel van de huurmarkt zou verder een inefficiënte besteding van overheidsmiddelen uitmaken. Er stellen zich namelijk alleen problemen in het onderste segment van de huurmarkt. Het overheidsbeleid zou zich dus alleen op dit laatste segment moeten richten » (B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2014, p. 116).

¹¹⁸ « Tenslotte vormt het conformiteitsattest slechts een momentopname van de staat van de woning en vormt het geen sluitend bewijs van de feitelijke toestand enkele jaren na het afleveren van het conformiteitsattest, gezien er ondertussen wijzigen aan de woning kunnen zijn opgetreden » (B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woningkwaliteit*, op. cit., p. 116).

¹¹⁹ Art. 1730 C. civ.

¹²⁰ Sur cette question, voy. *infra*.

(v) *Un rôle accru du secteur associatif*

Un acteur suggère d'impliquer plus étroitement le secteur associatif dans la lutte contre l'insalubrité. Cette idée est déjà (partiellement) mise en œuvre puisque, outre les locataires et les opérateurs immobiliers publics¹²¹, des associations déterminées par le Gouvernement – et même tout tiers justifiant d'un intérêt – sont autorisées à saisir la DURL. Ces associations sont les agences immobilières sociales ainsi que les associations agréées dites d'insertion par le logement¹²².

(vi) *Des sanctions extrajudiciaires ?*

Un répondant enjoint le législateur à alourdir significativement les sanctions pesant sur le bailleur d'un bien insalubre. Celles-ci, surtout, devraient selon cet acteur être imposées en dehors de l'intervention d'un juge.

Signalons toutefois que les mesures (amende, travaux, fermeture du bien) déployées par la Région bruxelloise aux fins de sanctionner les manquements aux normes de salubrité sont déjà aujourd'hui actionnées par une autorité extrajudiciaire (la DURL). C'est la raison précisément pour laquelle le législateur régional a décidé en 2003 (dans le premier Code du Logement) de ne pas ériger l'insalubrité en infraction pénale, compte tenu de la durée d'une procédure judiciaire. En lieu et place, on a là une infraction administrative, plus souple et rapide à sanctionner¹²³.

2. Réparations locatives et autres réparations

a) *Système actuel*

La matière des réparations en cours de bail est actuellement régie par les articles 1720, 1754 et 1755 du Code civil et par l'article 2, § 2, de la loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer¹²⁴.

En vertu de ces dispositions, le bailleur est tenu de délivrer la chose en bon état de réparations et doit y faire, en cours de bail, toutes les réparations « autres que locatives ».

Les charges qui incombent au bailleur en cours de bail sont, par conséquent, toutes celles qui n'incombent pas au locataire. Il faut procéder par élimination.

¹²¹ Art. 2, § 1^{er}, 4^o, du Code bruxellois du Logement.

¹²² Art. 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du Logement, *M.B.*, 23 avril 2004.

¹²³ Le CoBAT prévoit également des sanctions administratives pour les infractions urbanistiques (ordonnance du 3 avril 2014 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du territoire et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, *M.B.*, 7 mai 2014).

¹²⁴ *M.B.*, 22 février 1991.

L'article 2, § 2, de la loi du 20 février 1991¹²⁵ offre au Roi la possibilité de définir les réparations autres que locatives mais cette opportunité n'a jamais été mise en œuvre.

L'article 1754 du Code civil dispose que sont à charge du locataire, sauf clause contraire, «les réparations locatives et de menu entretien» désignées comme telles par l'usage des lieux. Il en donne une liste exemplative.

L'ensemble de ces réparations locatives est à charge du locataire, sauf si elles ont été occasionnées par la vétusté ou la force majeure.

Depuis une modification de 2007¹²⁶, les articles 1720, 1754 et 1755 du Code civil sont impératifs pour les baux de résidence principale.

La Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 prévoit quant aux réparations en cours de bail, en son chapitre 2, point V *in fine*, que : «le Gouvernement travaillera à l'établissement d'une liste claire des travaux qui incombent aux propriétaires d'une part et aux locataires d'autre part et à laquelle il ne pourra pas être dérogé».

b) Questions posées aux acteurs

L'article 2, § 2, de la loi sur le bail de résidence principale prévoit que «le bailleur est obligatoirement tenu de toutes les réparations autres que les réparations locatives».

- Cette distinction entre les réparations locatives et celles qui ne le seraient pas est-elle, selon vous, adaptée?
- Pensez-vous qu'il soit utile et possible d'établir une liste détaillée et exhaustive des travaux qui, en cours de bail, sont à charge du bailleur ou du preneur?
- Le cas échéant, auriez-vous des propositions à formuler quant à l'établissement d'une telle liste?
- Cette liste doit-elle être établie de manière impérative ou doit-il être possible d'y déroger par convention?

c) Identification des points positifs du système actuel

Le régime actuel est, globalement, accueilli très favorablement par les acteurs de terrain.

Le principe qui consiste à identifier les travaux qui doivent être mis à charge du bailleur par élimination au regard des réparations locatives et d'entretien est, de manière unanime¹²⁷, salué, dès lors que ce faisant, tous les

¹²⁵ M.B., 22 février 1991.

¹²⁶ L'article 2, § 2, de la loi du 20 février 1991 a été inséré par l'article 101, 3°, de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (M.B., 8 mai 2007).

¹²⁷ À tout le moins pour les acteurs qui se sont prononcés sur cette question.

travaux se retrouvent nécessairement dans l'une des deux catégories (pas de risque de « vide juridique »).

L'initiative de la consécration, par la réglementation, d'une liste exemplative (et non exhaustive) des réparations locatives est également favorablement reçue par les différents acteurs. Une liste exhaustive apparaît, en raison de l'évolution constante de l'état de la technique, impossible à établir et serait en outre susceptible de faire l'objet d'oubli ce qui pourrait donner lieu à de regrettables conséquences.

Le souhait d'une grande majorité des intervenants est également de conserver le caractère supplétif du régime applicable et de la liste exemplative figurant à l'article 1754 du Code civil¹²⁸. Les parties doivent, de l'avis général, pouvoir y déroger si elles le souhaitent.

Cette dernière affirmation soulève *deux remarques* dans le chef des rédacteurs du présent rapport :

- les acteurs interrogés font état de leur préférence pour la supplétivité du régime applicable et de la liste contenue à l'article 1754 du Code civil sans toutefois faire la distinction entre le régime de droit commun et le régime applicable aux baux de résidence principale. Alors que les dispositions relatives aux travaux en cours de bail sont supplétives dans le régime de droit commun, elles sont rendues impératives dans le régime des baux de résidence principale. Il est difficile de déterminer, au vu des réponses données, si les acteurs préconisent que seule la supplétivité du régime de droit commun soit conservée ou s'il serait également souhaitable de ré-envisager la supplétivité des dispositions relatives aux travaux en cours de bail dans le cadre du régime des baux à loyer, comme c'était le cas à l'origine ;
- dès lors qu'il est admis en jurisprudence que « si le bailleur peut mettre à charge du preneur certaines obligations qui lui incombent dans le cadre d'un contrat de bail, l'entière de ces obligations ne peut toutefois pas être mise à charge du preneur, sous peine de vider le contrat de toute sa substance »¹²⁹, il ne semble pas opportun de maintenir le caractère pleinement supplétif des règles de droit commun relatives aux travaux en cours de bail et encore moins de rendre ces règles supplétives pour les baux de résidence principale.

Le fait que les parties puissent actuellement déroger sans limite aux règles de droit commun relatives aux travaux en cours de bail alors qu'une fois que le litige est porté en justice, le magistrat pourra considérer que le contrat est vidé de sa substance si les parties ont mis à charge du preneur

¹²⁸ Certains acteurs sont, à l'inverse, d'avis que le caractère impératif de ladite liste devrait être consacré. L'un d'entre eux justifie cette position en arguant que les contrats de bail sont généralement rédigés par les bailleurs qui auraient tendance, si la liste des réparations locatives était supplétive, à vouloir modifier le régime en leur faveur.

¹²⁹ J.P. Bruxelles (1^{er} canton), 9 février 2012, *J.J.P.*, 2014, pp. 238 et s.

l'ensemble des obligations qui incombent généralement au bailleur, conduit inévitablement à de l'insécurité juridique.

Ainsi conviendrait-il, à tout le moins, que la supplétivité du régime de droit commun ne soit que partielle. L'on pourrait prévoir que certaines obligations relatives aux travaux en cours de bail doivent impérativement être mises à charge du bailleur et retenir la supplétivité pour les autres travaux ou réparations.

d) Identification des points négatifs du système actuel

Deux *points faibles* sont relevés par les acteurs interrogés, malgré l'enthousiasme général à l'égard du régime des réparations en cours de bail :

- la définition des réparations locatives est peu claire et trop succincte ;
- la liste exemplative des travaux locatifs contenue à l'article 1754 du Code civil est obsolète.

Plusieurs *critiques* sont relevées dans le *rapport des universitaires flamands*¹³⁰ mais ne sont évoquées par aucun des acteurs interrogés.

- la place de l'article 2, § 2, dans la loi du 20 février 1991 : dès lors que la problématique abordée par l'article 2, § 1^{er}, de la loi (état du bien avant la mise en location) est distincte de la problématique abordée par l'article 2, § 2, de la loi (état du bien en cours de bail), il est suggéré, dans le rapport flamand, de séparer les §§ 1^{er} et 2 de l'article 2 de la loi de 1991 en deux articles distincts, pour plus de clarté ;
- la possibilité de déroger à l'article 1754 du Code civil en faveur du preneur : cette possibilité semble admise en doctrine. Il faudrait la prévoir explicitement dans la réglementation ;
- la définition des réparations locatives au regard de l'usage des lieux : en prévoyant que les réparations locatives sont celles qui sont désignées comme telles par l'usage des lieux, l'article 1754 du Code civil permet aux juges de paix d'avoir une interprétation différente selon le canton. L'on aboutit ainsi à ce que des faits identiques puissent donner lieu à une solution différente selon le juge de paix compétent. Cette mention de l'« usage des lieux » devrait être supprimée.

¹³⁰ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 98-106.

e) Pistes de solution

(i) Clarification de la définition des réparations locatives

De manière générale, les acteurs interrogés sont d'avis que la définition des réparations locatives consacrée par l'article 1754 du Code civil devrait être clarifiée et précisée.

Ainsi, on suggère que soient précisées les notions d'usure locative normale et d'amortissement du bien.

Un autre acteur estime que devraient être comprises dans les réparations locatives (1) les tâches relatives à l'entretien de l'habitation, (2) les petites réparations et (3) les réparations découlant d'un manque d'entretien ou d'une utilisation appropriée.

(ii) Actualisation de la liste exemplative de travaux locatifs contenue à l'article 1754 du Code civil

Les différents acteurs interrogés s'accordent à dire que la liste de l'article 1754 du Code civil devrait être actualisée dans le cadre de la régionalisation de la matière du bail. Pour ce faire, le législateur pourrait s'inspirer de la liste figurant dans l'ouvrage *Propriétaires-Locataires. Vos droits et devoirs*¹³¹, ou encore de la liste figurant dans le *Vade-mecum des dégâts locatifs*¹³².

Ces deux documents sont actuellement utilisés dans la pratique et prennent appui d'une part, sur la jurisprudence des justices de paix et, d'autre part, sur la pratique quotidienne des experts immobiliers.

Le *Vade-mecum des dégâts locatifs* (qui fait l'objet de mises à jour régulières) énumère des recommandations de bon entretien qui sont classées par ordre alphabétique et qui comprennent, chacune, des définitions, des renvois au Code civil, aux usages et à la jurisprudence, mais aussi des suggestions de réparations, d'entretien et les obligations tant à l'attention du bailleur que du preneur. Il pointe ainsi 63 postes¹³³, en distinguant, pour chacun d'eux, ce qui relève de l'entretien à charge du locataire et ce qui incombe au propriétaire.

¹³¹ Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires, *Propriétaires – Locataires. Vos droits et devoirs*, Bruxelles, janvier 2012.

¹³² Commission des Dégâts Locatifs de l'Union des Géomètres Experts de Bruxelles, *Vade-mecum des dégâts locatifs*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

¹³³ Ces postes sont les suivants: (1) frais de gérance, (2) conciergerie, (3) antennes, (4) ascenseur, (5) asphalte, (6) bitume, (7) baignoire, (8) balatum, (9) balcon, (10) balustrade et garde-corps, (11) bassin – pièce d'eau – jet d'eau, (12) bassin – piscine, (13) boilers – vase d'expansion, (14) boiserie, (15) carreaux de faïence, (16) chambranles, (17) caves, (18) chasses d'eau, (19) chéneaux gouttières, (20) citernes, (21) chauffage central, (22) chauffe bain, (23) cheminée – ramonage, (24) clefs, (25) clôtures, (26) clous – pitons, (27) contre-cœur, (28) croisées ou fenêtres, (29) cuisinières, (30) dalles, (31) déménagement, (32) égouts, (33) électricité, (34) enduits, (35) enseignes – plaques, (36) escaliers, (37) évier, (38) façades, (39) fenêtres, (40) gaz, (41) jardins, (42) marbres, (43) mérules, (44) papiers de tapisserie et peinture, (45) parquets, (46) pavements – carrelages, (47) plafonds, (48) plaques de

Outre la nécessité d'une mise à jour immédiate de la liste des travaux locatifs contenue à l'article 1754 du Code civil, plusieurs acteurs évoquent l'opportunité d'actualiser cette liste de manière récurrente. Cette actualisation serait prise en charge par un groupe de travail technique¹³⁴.

À défaut d'actualiser régulièrement la liste des réparations locatives, l'ensemble des travaux qui n'y sont pas repris (peut-être parce qu'au moment de l'élaboration de la liste, de tels travaux n'étaient pas connus, en raison de la constante évolution de l'état de la technique) tomberont sous la responsabilité du propriétaire¹³⁵, alors que l'intention réelle du législateur serait peut-être de les mettre à charge du locataire, considérant qu'ils entrent dans la définition des « réparations locatives ».

3. Travaux économiseurs d'énergie

a) *Système actuel*

La possibilité d'effectuer des travaux économiseurs d'énergie en cours de bail n'est pas abordée dans le système actuel. Il faut donc avoir égard au régime général.

En vertu de l'article 1720 du Code civil :

« Le bailleur est tenu de délivrer la chose en bon état de réparations de toute espèce.

Il doit y faire, pendant la durée du bail, toutes les *réparations* qui peuvent devenir *nécessaires*, autres que locatives ».

En vertu de l'article 1724, alinéa 1^{er}, du Code civil :

« Si, durant le bail, la chose louée a besoin de *réparations urgentes* qui ne puissent être différées jusqu'à sa fin, le preneur doit les souffrir, quelque incommodité qu'elles lui causent, et quoiqu'il soit privé, pendant qu'elles se font, d'une partie de la chose louée ».

Les travaux d'investissement économiseurs d'énergie ne constituant, en principe, ni des réparations urgentes, ni des réparations nécessaires, ils ne peuvent être réalisés en cours de bail.

propreté, (49) plomberie et appareils sanitaires, (50) pots de fleurs, (51) recrépiment, (52) serrures, poignées, quincaillerie, (53) tapis, (54) targettes, (55) tentures, (56) trottoirs, (57) toitures, (58) trous d'hourdages, (59) vase d'expansion, (60) vasistas, (61) vide poubelles, (62) vitraux et (63) volets.

¹³⁴ Et pourrait faire l'objet d'arrêtés du Gouvernement régional.

¹³⁵ Vu la rédaction actuelle de la loi qui prévoit que le bailleur a l'obligation de procéder aux réparations « autres que locatives ».

b) Questions posées aux acteurs

- Pensez-vous que des travaux d'investissement (qui ne répondraient donc pas à la qualification de «réparation urgente et nécessaire») économiseurs d'énergie pourraient être effectués en cours de bail?
- Le cas échéant, à quels critères ces travaux d'investissements devraient-ils répondre?
- Ces investissements pourraient-ils, selon vous, justifier l'octroi d'une indemnité pour troubles de jouissance et si oui, dans quelles circonstances?
- Ces travaux peuvent-ils être imposés par une partie à l'autre ou ne peuvent-ils intervenir que de commun accord?
- Ces investissements pourraient-ils, selon vous, justifier une modification du loyer en cours de bail et, si oui, à quelles conditions?
- À défaut de justifier une modification du loyer en cours de bail, ces investissements pourraient-ils justifier une modification du loyer entre deux baux (conclus avec le même locataire) et si oui, à quelles conditions?
- Des travaux d'investissements, autres que ceux économiseurs d'énergie, pourraient-ils avoir lieu en cours de bail et/ou justifier une majoration du loyer. Si oui, lesquels?

c) Appréciation de la situation par les acteurs

Des travaux économiseurs d'énergie doivent, d'après l'ensemble des intervenants, pouvoir être réalisés en cours de bail dès lors qu'ils sont profitables tant au bailleur qu'au locataire, pour autant toutefois que les lieux restent habitables.

d) Pistes de solution**(i) Balises**

La possibilité pour le bailleur d'effectuer en cours de bail des travaux économiseurs d'énergie doit être balisée. Ainsi, plusieurs critères – que nous compilons ici – sont mis en exergue par les différents acteurs:

- les travaux doivent pouvoir être réalisés en site occupé;
- une durée maximale des travaux doit être fixée avant leur entame;
- les travaux doivent contribuer à diminuer les charges et augmenter le confort du locataire;
- les travaux doivent répondre aux exigences PEB 2015.

(ii) Indemnité pour trouble de jouissance

S'agissant de l'octroi au locataire d'une indemnité pour trouble de jouissance en cas de réalisation de travaux économeurs d'énergie en cours de bail, deux pistes de solution alternatives sont évoquées par les acteurs :

- certains acteurs considèrent qu'aucune indemnité ne peut être réclamée par le locataire dès lors que les travaux sont réalisés aux frais du bailleur et qu'ils amélioreront le confort du locataire et diminueront les charges¹³⁶ ;
- d'autres acteurs estiment qu'une indemnité doit être octroyée au locataire si, de manière cumulative, (1) les travaux ont été initiés à la demande du bailleur, (2) les travaux sont réalisés dans l'habitation¹³⁷ et (3) la durée des travaux dépasse un délai de 40 jours¹³⁸.

(iii) Les travaux peuvent-ils être imposés ?

Trois pistes de solution alternatives sont proposées par les différents acteurs :

- les travaux ne peuvent pas être imposés, les parties doivent se mettre d'accord ;
- les travaux peuvent être imposés, en toutes circonstances, par le bailleur (mais le locataire doit, s'il veut effectuer des travaux économeurs d'énergie à ses frais, recueillir au préalable l'accord du bailleur) ;
- les travaux ne peuvent être imposés par le bailleur au locataire que s'ils s'imposent en vertu de la réglementation ou d'un rapport de la DURL¹³⁹.

(iv) Modification du loyer en cours de bail

Les intervenants qui se sont prononcés sur la question estiment, à l'unanimité, que le loyer doit pouvoir être modifié en cours de bail suite à la réalisation de travaux économeurs d'énergie.

Les conditions auxquelles cette modification en cours de bail peut intervenir divergent toutefois selon les acteurs :

- l'un d'entre eux juge que cette modification ne peut intervenir que si les travaux réalisés sont éligibles aux primes régionales. Dans cette hypothèse, l'augmentation du loyer devra se faire en proportion des gains énergétiques réalisés sur la durée de l'amortissement de l'investissement ;

¹³⁶ Certains d'entre eux admettent que les parties puissent néanmoins s'accorder au préalable sur l'octroi d'une indemnité pour troubles de jouissance.

¹³⁷ Un acteur parle à cet égard d'un trouble de plus de 50 %.

¹³⁸ Un acteur préconise même l'octroi d'une indemnité pour troubles de jouissance dès que les travaux durent plus de trois jours.

¹³⁹ Un acteur estime, dans un même ordre d'idées, que le bailleur ne pourrait imposer des travaux économeurs d'énergie au preneur que pour autant qu'il soit lui-même contraint de les exécuter. L'on peut se demander si ces hypothèses n'entrent pas dans la catégorie des « travaux nécessaires » qui, au vu de la réglementation actuelle, peuvent être réalisés par le bailleur en cours de bail.

- un autre suggère qu'une modification du loyer intervienne si les travaux réalisés augmentent effectivement le confort du locataire tout en diminuant les charges qu'il doit supporter;
- d'autres encore estiment qu'une augmentation du loyer peut intervenir à condition que le bailleur et le locataire s'accordent sur cette augmentation. En cas de désaccord, le juge de paix sera saisi;
- des magistrats soulignent qu'une augmentation de loyer ne pourra intervenir que dans les conditions de l'article 7 de la loi de 1991 sur les baux à loyer¹⁴⁰;
- des répondants sont d'avis qu'une augmentation de loyer doit pouvoir intervenir sans autres conditions;
- pour un autre, aucune augmentation de loyer ne pourra être sollicitée par le bailleur si les travaux économiseurs d'énergie ont eu pour effet de rendre le bien conforme aux exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Dans les autres cas, le bailleur ne pourra réclamer une augmentation de loyer que s'il n'a bénéficié, pour réaliser les travaux économiseurs d'énergie, d'aucun financement public;
- enfin, un répondant mène actuellement sur ce point un projet pilote (ayant pris cours au mois de septembre 2015 pour une période de 18 mois). Il ne s'agirait pas réellement d'une augmentation de loyer dès lors que les possibilités de révision du loyer prévues actuellement à l'article 7 de la loi de 1991 sont strictement encadrées. Il serait plutôt question d'une nouvelle charge «investissement économiseur d'énergie» dont serait redevable le locataire et permettant au bailleur de répercuter, dans une certaine mesure, le coût de l'investissement sur le preneur. Le propriétaire pourra ainsi réclamer cette nouvelle charge mensuelle au preneur, dont le montant ne pourra dépasser 75 % du montant supposé de l'économie d'énergie réalisée grâce à l'investissement et estimé par le calculateur. Par ailleurs, cette nouvelle charge «investissement économiseur d'énergie» ne pourra, sur la durée totale du bail, dépasser 75 % du coût net de l'investissement. Les 25 % restants sont considérés comme une plus-value de l'immeuble profitant au bailleur et doivent rester à sa charge. Cette nouvelle charge est appliquée pendant toute la durée de l'amortissement des travaux. Ce «mécanisme à double plafond» a été développé en France dans le cadre de la loi Grenelle II (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). La concrétisation de ce mécanisme implique la conception d'un outil de calcul des gains énergétiques qui seront réalisés grâce aux travaux envisagés et de la durée de la part locative du locataire à l'investissement du propriétaire. Un cadre juri-

¹⁴⁰ Ces conditions sont analysées *infra*.

dique devra également être défini afin de promouvoir les travaux économeurs d'énergie¹⁴¹.

(v) *Autres travaux d'investissement*

Les acteurs interrogés, à l'exception de l'un d'entre eux, s'accordent à dire que le régime qui sera élaboré s'agissant des travaux économeurs d'énergie devra également pouvoir trouver à s'appliquer à d'autres travaux d'investissement: ventilation des locaux, isolation acoustique, installation électrique, remplacement des canalisations, installations sanitaires, cuisine équipée, etc.

Tout à l'inverse, l'acteur opposé souhaiterait, vu le «mécanisme à double plafond» envisagé (qui nécessite de se livrer à des calculs précis au regard de l'économie d'énergie réalisée et des investissements consentis), limiter ce mécanisme à certains travaux économeurs d'énergie: remplacement de la chaudière, isolation du toit, isolation des murs, remplacement des fenêtres/vitrages.

(vi) *Piste de solution proposée par les universitaires flamands*

Les chercheurs universitaires flamands¹⁴² suggèrent de prévoir un «bail de rénovation en sens inverse», permettant au bailleur d'obtenir une augmentation de loyer après avoir effectué dans les lieux des travaux économeurs d'énergie.

4. Bail de rénovation

a) *Système actuel*

À ce jour, la législation (art. 8 de la loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer) permet, à certaines conditions, de conclure un bail dit «de rénovation» en vertu duquel les parties conviennent que le preneur réalisera, à ses frais, des travaux déterminés incombant normalement au bailleur.

Les conditions d'application sont différentes selon que les travaux envisagés visent, ou non, à mettre le bien en conformité avec l'article 2 de la loi sur le bail de résidence principale (exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité).

- Si le bail vise des travaux qui ne sont pas destinés à mettre le bien en conformité, la loi impose la rédaction d'un écrit par lequel le preneur s'engage à effectuer des travaux déterminés à ses frais dans le bien loué et fixant un délai dans lequel les travaux seront exécutés.

¹⁴¹ Il convient de faire remarquer à cet égard qu'en Région bruxelloise, la majorité des habitations sont des appartements, de sorte que la plupart des travaux économeurs d'énergie (toit, murs extérieurs, chaudière, etc.) affecteront les parties communes de l'immeuble. Par conséquent, la décision relative à la réalisation des travaux relèvera non pas du copropriétaire seul mais bien de l'ACP.

¹⁴² B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, p. 124.

En contrepartie, le bailleur s'engage soit à accorder une réduction de loyer, soit à renoncer à la faculté de résiliation du bail, soit à ne pas demander de révision du loyer.

- Si le bail vise des travaux qui sont destinés à mettre le bien en conformité avec l'article 2, la loi impose, outre les conditions reprises ci-dessus, que les travaux soient décrits avec précision, que le début des travaux soit fixé dans un délai raisonnable, que la durée des travaux ne peut être inférieure à celle raisonnablement nécessaire pour les effectuer, et qu'aucun loyer ne soit exigé durant la durée convenue pour l'exécution des travaux. La législation ne prévoit, à ce jour, pas de sanction si les travaux ne sont pas effectués dans le délai convenu ou si les conditions reprises ci-dessus ne sont pas respectées.

b) Questions posées aux acteurs

- La faculté de conclure ce type de bail vous paraît-elle opportune ?
- Répond-elle selon vous à une demande ?
- Le cas échéant, pensez-vous que le régime légal du bail de rénovation doit être adapté en permettant, par exemple, de répondre à une volonté commune du bailleur et du preneur de procéder à des travaux visant l'économie d'énergie (lesquels ne sont, à ce jour, ni exigibles du bailleur, ni urgents et nécessaires) ?
- Auriez-vous d'autres propositions à formuler pour améliorer le régime du bail de rénovation ?

c) Identification des points positifs du système actuel

Bien qu'en raison des faiblesses du régime actuel, il soit peu recouru au bail de rénovation, il est admis que l'objectif visé est louable dès lors que le bail de rénovation permet, d'une part, au bailleur qui n'a pas les moyens d'effectuer lui-même les travaux de rénovation de son habitation, de la mettre en location et d'autre part, au locataire socio-économiquement faible de prendre un bien en location moyennant, par exemple, une réduction de loyer.

La majorité des acteurs interrogés estime ainsi que malgré l'imperfection du régime, le bail de rénovation répond à une demande (qui est faible). D'autres sont toutefois d'avis contraire¹⁴³.

Dans le rapport des universitaires flamands¹⁴⁴, est mis en exergue le constat selon lequel il existe sur le marché locatif un problème d'accessibi-

¹⁴³ Plusieurs acteurs insistent sur le caractère extrêmement faible de la demande à laquelle répond le bail de rénovation (même s'ils reconnaissent qu'elle existe) et ajoutent que les problèmes liés à ces baux sont légion.

¹⁴⁴ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit*, op. cit., pp. 123-124.

lité financière et un problème de qualité de l'habitat, qui tous deux peuvent trouver une solution dans le bail de rénovation.

d) Identification des points négatifs du système actuel

Le régime présente incontestablement des faiblesses qui peuvent, d'après les *acteurs* interrogés, être résumées comme suit :

- pas de sanction à charge du locataire si les travaux ne sont pas réalisés ; or, en pratique, il est fréquent que les travaux ne soient pas réalisés ou soient mal réalisés¹⁴⁵ ;
- la nécessité d'établir un cahier des charges détaillé et de prévoir un contrôle des travaux décourage certaines personnes de se lancer dans le régime du bail de rénovation en raison du caractère chronophage de ces tâches ;
- le régime du bail de rénovation, qui permet à un bailleur de mettre en location un bien non conforme aux exigences minimales de sécurité, d'habitabilité et de salubrité, donne lieu à des abus. Certains bailleurs mettent ainsi en location un bien délabré, mais le locataire ne réalise pas les travaux et reste dans des lieux inhabitables. La réglementation sur le bail de rénovation offre ainsi au propriétaire l'opportunité de mettre, en toute légalité, un bien insalubre en location et d'ainsi détourner la réglementation (art. 2, al. 1^{er}, de la loi sur les baux à loyer notamment) au détriment des locataires socio-économiquement faibles.

Dans sa note au *Gouvernement wallon*¹⁴⁶, le ministre régional wallon énumère les défauts suivants :

- complexité de la rédaction d'un bail équilibré ;
- réticence des locataires à investir dans le bien d'autrui ;
- réticence des propriétaires à confier la rénovation de leur bien au locataire dont ils ne connaissent pas forcément les capacités techniques ;
- absence de sanction en cas d'inexécution des travaux ;
- absence de précision concernant la résolution anticipée du bail.

Du côté des acteurs interrogés en *Région flamande*, un consensus quasi général existe quant au fait que le bail de rénovation du second type (c'est-à-dire celui qui porte sur un bien qui ne respecte pas les exigences minimales de sécu-

¹⁴⁵ Il importe d'insister à cet égard sur le fait que bien qu'aucune sanction spécifique ne soit prévue, il sera toujours loisible au bailleur de recourir aux sanctions de l'inexécution contractuelle en cas de non-respect par le locataire de ses obligations : exécution en nature, résolution du bail, etc. (M. VANWIJCK-ALEXANDRE, « L'état du bien loué à la délivrance et le bail de rénovation après la loi du 13 avril 1997 », in G. BENOÎT, P. JADOUL et M. VANWIJCK-ALEXANDRE (dir.), *Les baux à loyer après la loi du 13 avril 1997*, Bruxelles, la Charte, 1998, pp. 30 et 32).

¹⁴⁶ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », pp. 26-27.

rité, d'habitabilité et de salubrité) devrait être supprimé dès lors qu'il mène à trop d'abus et est, par ailleurs et en raison de ce qui précède, fort peu utilisé¹⁴⁷.

e) Pistes de solution proposées par les acteurs

(i) Conditions dans lesquelles les parties peuvent décider de conclure un bail de rénovation

Il est suggéré de prévoir :

- que les parties doivent, en toute hypothèse c'est-à-dire même dans le cas du bail de rénovation qui porte sur un bien conforme aux exigences minimales de qualité – ce qui n'est pas le cas actuellement, dresser une liste détaillée des travaux et fixer un calendrier d'exécution précis;
- qu'un contrôle périodique par le bailleur ou par un expert mandaté par lui soit imposé pour vérifier l'avancement des travaux.

(ii) Sanctions à charge du locataire en cas de non-réalisation des travaux dans les délais convenus entre parties

Un acteur propose qu'en pareille hypothèse, le bailleur puisse, au choix :

- résilier le bail sans indemnité, moyennant un préavis de trois mois. En outre, le bailleur pourrait réclamer le remboursement des réductions de loyer opérées;
- faire réaliser les travaux aux frais du locataire et, en outre, réclamer le remboursement des réductions de loyer opérées.

(iii) Obligation de produire des factures

Un répondant suggère qu'il soit exigé du locataire qui réalise les travaux de rénovation de *produire les factures* desdits travaux (afin de lutter contre le travail au noir et la fraude à la TVA).

(iv) Protection de l'entrepreneur en cas de décès du locataire

Un intervenant préconise de prévoir des règles pour protéger l'entrepreneur qui effectue des prestations dans le cadre d'un bail de rénovation, en cas de décès du preneur. La solidarité du bailleur est à cet égard suggérée.

¹⁴⁷ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 124-125.

f) Pistes de solution évoquées dans les deux autres régions

(i) Région wallonne

Pour répondre aux critiques émises à l'encontre du système actuel, le ministre wallon¹⁴⁸ recommande :

- de prévoir une sanction à l'égard du locataire en cas d'inexécution des travaux ;
- de préciser la possibilité de résolution anticipée du bail.

(ii) Région flamande

Dans leur rapport¹⁴⁹, les chercheurs universitaires flamands évoquent trois pistes de solution alternatives pour répondre à la problématique des abus générés par l'opportunité offerte au bailleur de mettre en location, sous couvert de la conclusion d'un bail de rénovation, un bien insalubre (bail de rénovation dit « du second type ») :

- conserver la possibilité de conclure un bail de rénovation portant sur un bien insalubre dès lors que le système actuel n'emporte aucun problème significatif ;
- abroger le bail de rénovation qui porte sur un bien insalubre et limiter la possibilité de conclure un bail de rénovation aux biens qui sont conformes aux exigences de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Dès lors que la majorité des acteurs interrogés s'accordent à dire qu'il est extrêmement peu recouru au bail de rénovation du second type, l'impact de l'abrogation de ce type de bail de rénovation serait minime ;
- conserver les deux types de bail de rénovation mais renforcer et réguler les conditions qui entourent le bail de rénovation qui porte sur un immeuble insalubre. Deux balises pourraient ainsi être introduites dans la réglementation :
 - limiter les cas dans lesquels il pourrait être dérogé aux exigences de qualité ou instituer une limite minimale ;
 - introduire un contrôle¹⁵⁰ afin d'empêcher les abus, comme vérifier que le délai prévu dans le contrat est bien réaliste et que l'habitation sera, à l'issue de ce délai, conforme aux normes de qualité. Idéalement, le contrôle envisagé devrait par conséquent consister d'abord en une autorisation *a priori* mais également en un contrôle *a posteriori*

¹⁴⁸ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », p. 27.

¹⁴⁹ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 124-127.

¹⁵⁰ Un tel contrôle devrait être exercé par l'Administration régionale. L'on pourrait ainsi imaginer étendre les compétences de la DIRL afin d'y intégrer une telle mission.

permettant d'attester de ce que l'habitation satisfait effectivement aux normes de qualité¹⁵¹.

5. État des lieux d'entrée – État des lieux de sortie

a) *Système actuel*

La matière est régie par les articles 1730 et 1731 du Code civil.

Article 1730:

«§ 1. Les parties dressent impérativement un état des lieux détaillé contradictoirement et à frais communs. Cet état des lieux est dressé, soit au cours de la période où les locaux sont inoccupés, soit au cours du premier mois d'occupation. Il est annexé au contrat de bail écrit, au sens de l'article 1^{er}*bis* du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2 et sera également soumis à enregistrement.

À défaut d'accord entre les parties, le juge de paix, saisi par requête introduite avant l'expiration du délai d'un mois ou de quinze jours selon le cas, désigne un expert pour procéder à l'état des lieux. Le jugement est exécutoire nonobstant opposition et n'est pas susceptible d'appel.

§ 2. Si des modifications importantes ont été apportées aux lieux loués après que l'état des lieux a été établi, chacune des parties peut exiger qu'un avenant à l'état des lieux soit rédigé contradictoirement et à frais communs.

À défaut d'accord, la procédure prévue au paragraphe 1^{er} est d'application, sauf en ce qui concerne les délais.

§ 3. Les dispositions contractuelles contraires aux paragraphes 1^{er} et 2 sont nulles.

§ 4. Le présent article ne s'applique pas aux baux à ferme».

Article 1731:

«§ 1. S'il n'a pas été fait état des lieux détaillé, le preneur est présumé avoir reçu la chose louée dans le même état que celui où elle se trouve à la fin du bail, sauf la preuve contraire, qui peut être fournie par toutes voies de droit.

§ 2. S'il a été fait un état des lieux détaillé entre le bailleur et le preneur, celui-ci doit rendre la chose telle qu'il l'a reçue, suivant cet état, excepté ce qui a péri ou a été dégradé par vétusté ou force majeure».

¹⁵¹ Point d'attention mis en exergue dans le rapport flamand: s'assurer que la Région dispose de moyens financiers et structurels suffisants pour assurer un tel contrôle, avant de l'instituer.

Ainsi, depuis 2007¹⁵², le bailleur et le locataire sont tenus d'établir un état des lieux d'entrée. Si elles ne parviennent pas à un accord, les parties doivent saisir le juge de paix qui désignera un expert.

Si les parties ne font pas d'état des lieux d'entrée ou qu'elles établissent un état des lieux d'entrée trop peu détaillé, le locataire sera présumé s'être vu délivrer le bien dans l'état dans lequel il se trouvera en fin de bail, sauf preuve contraire qui peut être établie par toute voie de droit.

Si un état des lieux détaillé a été établi, le locataire sera tenu de restituer le bien dans l'état dans lequel il se trouvait lors de la prise de possession des lieux, sauf cas de force majeure ou vétusté.

b) Appréciation du système actuel

Un magistrat estime que la qualité des états des lieux que les parties établissent entre elles laisse souvent à désirer.

Certains autres acteurs déplorent que l'établissement d'un tel état des lieux ne soit pas obligatoirement confié à un expert indépendant.

Le ministre régional wallon du Logement¹⁵³ identifie, comme défaut du régime actuel, le fait que l'obligation pour les parties de dresser un état des lieux d'entrée ne soit assortie d'aucune sanction, ce qui compromet son efficacité¹⁵⁴.

Le rapport universitaire flamand¹⁵⁵ pointe trois faiblesses du régime actuel :

- dans la pratique, l'état des lieux, lorsqu'il est dressé par les parties, est fréquemment bien trop sommaire. Parfois, les parties se contentent de reprendre l'état des lieux de sortie dressé avec le précédent locataire ou se bornent à faire état de ce que le bien est en « bon état » au moment de l'entrée en jouissance ;
- aucune sanction civile n'est prévue dans l'hypothèse où les parties n'établissent pas d'état des lieux d'entrée ou établissent un état des lieux d'entrée trop sommaire. Seule la présomption de l'article 1731 du Code civil s'applique dans cette hypothèse ;

¹⁵² Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 8 mai 2007).

¹⁵³ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », p. 20.

¹⁵⁴ Notons toutefois à cet égard que l'article 1730 du Code civil prévoit qu'en cas de défaillance d'une des parties, l'autre peut saisir le juge de paix compétent afin qu'un expert chargé de rédiger un état des lieux soit désigné. Par ailleurs, l'article 1731 du Code civil prévoit une présomption favorable au preneur en cas de non-établissement d'un état des lieux d'entrée puisque ce dernier sera présumé avoir reçu le bien dans l'état dans lequel il se trouve à l'échéance du contrat de bail.

¹⁵⁵ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 132-135.

- il n'est pas obligatoire d'établir un état des lieux de sortie. L'établissement d'un état des lieux de sortie n'est par ailleurs aucunement réglementé, et ce malgré l'importance de cette démarche.

c) Pistes de solution proposées par les acteurs

On l'a dit, plusieurs acteurs trouvent que l'établissement de l'état des lieux d'entrée devrait obligatoirement être confié à un expert indépendant. Cela permettrait, à leurs yeux :

- d'une part, de bénéficier d'un état des lieux d'entrée de qualité (évitant ainsi certains litiges);
- d'autre part, de déterminer dès l'entrée dans les lieux, si le logement répond aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Si tel devait ne pas être le cas, il conviendrait alors d'interdire la mise en location. Un magistrat suggère, dans un même ordre d'idées, que l'état des lieux d'entrée établi par l'expert indépendant soit transmis à la DIRL en cas de non-conformité. Un résultat identique pourrait être atteint en recourant au permis de location; ce dernier, pour certains, devrait obligatoirement être exigé en cas de mise en location d'un nouveau bien.

Un autre magistrat estime quant à lui qu'il serait opportun d'adopter un modèle d'état des lieux type à joindre obligatoirement au bail, avec des mentions obligatoires. Cette piste de solution rejoint ce qui est proposé dans le rapport des experts flamands¹⁵⁶.

d) Pistes de solution envisagées dans les deux autres régions

(i) Région flamande

- État des lieux d'entrée

S'agissant de la constatation selon laquelle beaucoup de bailleurs et locataires n'établissent aucun état des lieux d'entrée ou établissent un état des lieux d'entrée trop sommaire, deux pistes de solution sont évoquées dans le rapport universitaire flamand¹⁵⁷.

- Information des locataires et bailleurs

L'article 11*bis* de la loi sur les baux de résidence principale prévoit que le Roi doit rédiger une annexe au contrat de bail, qui « vulgarise » certaines notions reprises dans ledit article. La liste de ces notions pourrait être complétée afin que l'importance tant pour le bailleur que pour le locataire de la rédaction d'un état des lieux d'entrée soit mise

¹⁵⁶ Voy. *infra*, pt d), (i).

¹⁵⁷ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit*, op. cit., pp. 132-134.

en exergue dans cette annexe. L'inconvénient de cette solution est l'augmentation du volume des contrats de bail en raison de l'augmentation du volume de l'annexe et donc un risque de manque de clarté et de praticabilité. Une solution alternative qui permettrait d'éviter cet inconvénient serait de mener une campagne de sensibilisation.

– Modèle de liste de contrôle

Le législateur régional pourrait établir, en collaboration avec les organismes de représentation des bailleurs et des locataires, une liste des points minimums à contrôler lors de l'état des lieux d'entrée.

• État des lieux de sortie

Il est suggéré de rendre l'établissement d'un état des lieux de sortie obligatoire et de calquer son régime sur celui qui trouve actuellement à s'appliquer aux états des lieux d'entrée. La question des coûts et des modalités de désignation d'un expert chargé de procéder à l'état des lieux de sortie serait réglée conformément à l'article 1730 du Code civil.

(ii) Région wallonne

Le ministre wallon du Logement suggère également d'assurer une meilleure publicité des obligations qui incombent respectivement au bailleur et au locataire par rapport à l'établissement de l'état des lieux du bien¹⁵⁸.

G. Montant du loyer – Révision

1. Fixation du loyer

a) Système actuel

Comme pour les baux de droit commun, lors de la conclusion d'un bail de résidence principale, le *principe de la liberté contractuelle* des parties demeure, tant en ce qui concerne le montant du loyer que les termes¹⁵⁹ de celui-ci¹⁶⁰.

Une *exception* est prévue à l'article 7, § 1^{er bis}, de la loi sur les baux de résidence principale: «[s]i un bien fait l'objet de *baux successifs*, conclus avec des preneurs différents pour une *durée inférieure ou égale à trois ans*, auxquels il est mis fin moyennant un *congé donné par le bailleur*, le loyer de base ne peut,

¹⁵⁸ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », p. 20.

¹⁵⁹ Mensuel, trimestriel ou autre.

¹⁶⁰ M. CLAVIE, « Les conditions financières », in G. BENOÎT *et al.* (dir.), *Le bail de résidence principale*, op. cit., 2006, p. 241, n° 1.

pendant neuf années successives, pas être supérieur au loyer exigible au début de cette période, proportionnellement adapté au coût de la vie »¹⁶¹.

Le principe de la liberté contractuelle ne concerne que la conclusion d'un nouveau bail et non la *prorogation* de celui-ci entre les mêmes parties. En cas de prorogation, même expresse, la loi sur les baux de résidence principale prévoit expressément que le loyer ne peut être modifié (art. 3, § 6)¹⁶².

b) Questions posées aux acteurs

Les questions suivantes ont été posées aux acteurs du logement bruxellois.

- La manière de fixer le loyer vous semble-t-elle devoir être balisée, réglementée?
- Le cas échéant, quelles seraient, selon vous, les balises importantes? Par exemple, l'accessibilité, la performance énergétique du bien, etc. pourraient-elles constituer des balises à prendre en compte?
- Auriez-vous des propositions à formuler à ce propos?

c) Réponses des acteurs

(i) Concernant l'encadrement de la fixation des loyers

La majorité des acteurs estime que l'*autonomie de la volonté* (ou la liberté contractuelle) des parties doit être maintenue:

- on estime ainsi que les critères pris en compte pour la fixation du loyer sont multiples et variables, de sorte qu'il est impossible d'en dresser une liste exhaustive et de les objectiver;
- des acteurs mettent également en garde contre l'effet de mesures d'encadrement des loyers qui « finiront par créer une distorsion du marché », « créant à terme une crise du logement ». Ce, sans compter les risques de « désinvestissement » des bailleurs privés si les biens donnés en location n'atteignent plus le rendement minimal;
- un répondant considère aussi qu'on « ne peut, en même temps, exiger des bailleurs qu'ils rénovent leurs biens, relèvent de plus en plus de contraintes [...] et baissent les prix demandés »¹⁶³.

¹⁶¹ Le loyer pourra toutefois être augmenté si la valeur locative a évolué de 20 % au moins (ou de 10 % au moins en raison de travaux exécutés dans les lieux).

¹⁶² Si le loyer a été majoré en violation de cette disposition, le locataire n'est pas redevable de cette augmentation de loyer et est en droit de solliciter le remboursement des sommes qu'il aurait payées en exécution de celle-ci (Cass., 21 juin 2004, *Pas.*, 2004, p. 1093).

¹⁶³ Cet acteur rappelle toutefois, en préambule à ses réponses au questionnaire, qu'il est favorable à la mise en place rapide d'une allocation loyer qui, selon lui, « permet d'aider les locataires les plus faibles [...] sans effet inflationniste sur les prix ».

D'autres acteurs se positionnent, eux, en faveur de la mise en place d'une *grille de loyers de référence*, qui « peut concilier les intérêts des propriétaires (encouragés par des incitants divers) et ceux des locataires (profitant de loyers moins élevés) » :

- certains optent pour une grille de loyer facultative, laissant la liberté à chacun d'adhérer ou non au système. Les bailleurs seraient encouragés à y adhérer par des « incitants fiscaux », octroyés moyennant un « contrôle obligatoire de la qualité du bâti » ;
- d'autres semblent, pour leur part, privilégier un système d'encadrement obligatoire¹⁶⁴ de la fixation du loyer (« le loyer *doit* être fixé en fonction de [...] *et non de manière* totalement arbitraire et *libre* »)¹⁶⁵.

Si une telle grille de loyers devait être mise en place, les acteurs proposent différents *critères* et balises dont il faudrait tenir compte pour fixer le loyer de référence :

- « la superficie du logement, son nombre de chambres, le nombre de salles de bain, de garages, les caractéristiques de la cuisine, du bâtiment, la présence d'un ascenseur, d'une installation de chauffage central, l'équipement du logement par un thermostat et des vannes thermostatiques, la distance entre le logement et le centre-ville et le nombre de mois passés par le locataire dans son logement » ;
- l'importance des charges communes et des « équipements » ;
- le loyer « doit être fixé en fonction de la qualité du logement, de critères de confort, de ses divers équipements » (et, pour répondre à l'objection selon laquelle aucun critère objectif ne permettrait d'établir une grille de loyer, il conviendrait de « calquer cette grille sur le revenu cadastral ») ;
- bien qu'opposé au principe de la mise en place d'une grille de loyers, un acteur indique que l'éventuelle grille « [devrait], en tous cas, comprendre l'ensemble des coûts d'investissement (coût d'achat (y compris les droits d'enregistrement ou TVA), coût des travaux légers et des rénovations plus lourdes...) »¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Le même acteur a toutefois précisé que « si une grille des loyers est instituée mais qu'il n'est pas obligatoire d'y recourir, [il conviendrait de] prévoir à tout le moins, au titre d'incitant fiscal, une diminution du précompte immobilier en faveur du bailleur qui fixe le loyer de son bien au regard de la grille locative ».

¹⁶⁵ Souligné par nous.

¹⁶⁶ Cet acteur a précisé que « le pire qui puisse arriver est de développer une grille qui ne tienne pas compte de la réalité des investisseurs, et qui les inciterait à ne plus investir dans leur bien afin de garantir un certain rendement. Ceci aurait à terme un impact désastreux sur la qualité du patrimoine immobilier en Région bruxelloise ».

(ii) *Concernant les baux successifs conclus avec le même locataire*

Un acteur estime qu'il serait opportun de prévoir un système de «plafonnement» des loyers pour la location de chambre(s) destinée(s) au *logement étudiant*. Il propose qu'en cas de *baux successifs signés avec le même locataire* (étudiant), il soit interdit de majorer le loyer de plus d'un certain pourcentage par rapport au loyer de l'année précédente, sans préjudice de l'application de l'indexation¹⁶⁷.

Un autre acteur estime que des *travaux économiseurs d'énergies* pourraient justifier une modification du loyer entre deux baux conclus avec le même locataire¹⁶⁸.

Un dernier répondant trouve quant à lui qu'il «pourrait être prévu que le loyer ne peut varier pendant neuf années au moins, même en cas de rotation locative», ce qui constitue assurément une invariabilité du loyer plus contraignante que celle actuellement prévue par l'article 7, § 1^{er}*bis*, de la loi sur les baux de résidence principale, (1) qui ne vise que l'hypothèse de baux de courte durée successifs résiliés par le bailleur et (2) qui permet une révision moyennant le respect de certaines conditions.

d) Pistes de solution relatives à la grille de loyer

(i) *Une grille de loyers contraignante ou indicative?*

Plusieurs acteurs mettent en garde contre les effets pervers que peut avoir l'instauration d'une grille de loyers contraignante: «distorsion du marché», «désinvestissement» des bailleurs privés si les biens donnés en location n'atteignent plus le rendement minimal, «crise du logement». Le Conseil économique et social pointe également ce risque¹⁶⁹.

Il conviendrait dès lors que cette grille de référence demeure indicative¹⁷⁰, sauf lorsqu'elle sert à fixer le loyer de référence pour l'octroi d'une allocation-loyer¹⁷¹.

¹⁶⁷ On rappellera que le logement étudiant n'est, en principe, pas soumis à la loi sur les baux de résidence principale (à l'exception de l'article 1^{er}*bis*; voy. art. 1714*bis* C. civ.) puisque le preneur (étudiant) n'affecte en principe pas les lieux à sa résidence principale et, quand bien même une telle affectation aurait lieu, c'est rarement avec l'accord du bailleur. L'article 3, § 6, qui interdit de majorer le loyer en cas de succession de baux de courte durée n'est donc pas applicable à ce type de bail.

¹⁶⁸ Sur cette question, voy. *supra*.

¹⁶⁹ Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Avis d'initiative: Régionalisation du bail d'habitation & allocation-loyer*, 16 juin 2015, p. 10, n° 3.1.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 10, n° 3.2. Voy. égal. N. BERNARD, «Encadrement des loyers (grille "de référence" et taxation des loyers réels) et déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires ("bonus logement"): développements récents», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, op. cit., p. 295.

¹⁷¹ Sur cette question, voy. pt (iii), ci-dessous.

(ii) Un incitant fiscal ?

Plusieurs acteurs proposent qu'il soit recouru à un mécanisme d'incitants fiscaux, notamment par la voie d'une diminution du précompte immobilier en faveur des bailleurs qui fixeraient le loyer conformément à la grille de loyers.

Cette solution a déjà été envisagée sous le Gouvernement précédent. Elle semble avoir été abandonnée parce qu'elle « coûte exagérément cher »¹⁷².

(iii) Un outil pour la mise en place d'une allocation-loyer ?

Dans sa Déclaration de Politique Régionale, le Gouvernement a indiqué qu'il « mettra en place une allocation-loyer encadrée » de nature à « permettre aux plus défavorisés d'alléger la part de leurs revenus consacrée au loyer »¹⁷³. Dans son avis d'initiative du 16 juin 2015, le Conseil économique et social se positionne également en faveur de la mise en place d'une telle allocation¹⁷⁴. Il attire toutefois l'attention sur le risque d'inflation que ce genre de mécanisme peut avoir sur les loyers et considère que « pour éviter cet écueil, la mise en place d'une allocation-loyer doit être accompagnée d'un plafonnement des loyers concernés »¹⁷⁵. Cela semble d'ailleurs être l'option privilégiée par le Gouvernement régional qui a indiqué que « cette allocation de loyer ne pourra se mettre en place sans l'adoption de grilles de loyers qui devront tenir compte de la capacité contributive des ménages bruxellois, de l'état du bien ainsi que de la localisation »¹⁷⁶. Ainsi, le montant de l'allocation-loyer qui serait pris en charge par les pouvoirs publics régionaux couvrirait la différence entre le montant du loyer qui pourrait être mis à charge des locataires les plus défavorisés « et le loyer qu'ils paient dans le secteur privé. Le tout, sous condition naturellement que le loyer n'excède pas les valeurs de la grille indicative »¹⁷⁷.

Une majorité d'acteurs, en ce compris ceux qui sont opposés à la mise en place d'une grille de loyers (contraignante), se positionnent en faveur de la mise en place d'une allocation-loyer. Or, une telle allocation ne peut servir

¹⁷² N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille "de référence" et taxation des loyers réels) et déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires ("bonus logement") : développements récents », *op. cit.*, p. 300. L'auteur précise que « si, pour compenser budgétairement, on assortit le "bonus" d'un "malus" (aux bailleurs qui dépassent la grille), la grille perd alors son caractère incitatif et facultatif pour devenir *coercitive* concernant *tous* les bailleurs ».

¹⁷³ Déclaration de Politique Générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014, p. 20.

¹⁷⁴ Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Avis d'initiative: Régionalisation du bail d'habitation & allocation-loyer*, 16 juin 2015, pp. 9 et 10, n° 3.1.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 10, n° 3.2.

¹⁷⁶ Déclaration de Politique Générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2014, p. 20.

¹⁷⁷ N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille "de référence" et taxation des loyers réels) et déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires ("bonus logement") : développements récents », *op. cit.*, p. 301.

qu'à combler la différence entre la part du loyer qui peut être mise à charge du locataire et le loyer « de référence » pour le bien concerné qui doit pouvoir être objectivé sur base de critères précis.

(iv) *Une grille établie selon quels critères ?*

Une première grille a été adoptée par le Gouvernement régional précédent. Elle tient compte de divers critères, relatifs à la superficie¹⁷⁸ du logement, au nombre de chambres, à ses équipements et à son emplacement¹⁷⁹. Elle ne semble pas tenir compte de l'ensemble des suggestions soumises par les acteurs dans le cadre de la présente mission d'étude¹⁸⁰. Le Conseil économique et social propose que cette grille « soit construite de manière plus fine qu'aujourd'hui »¹⁸¹, qu'elle « soit établie de manière paritaire », qu'elle prenne en compte « les charges locatives et les coûts des services » et qu'elle soit « pensée d'une manière telle qu'elle s'applique principalement au segment du logement modeste »¹⁸².

2. Indexation du loyer

a) *Système actuel*

Pour les *baux de résidence principale*, l'adaptation du loyer au coût de la vie est prévue légalement « si elle n'a pas été exclue expressément et à condition que le bail ait été conclu par écrit » (art. 6, al. 1^{er}, de la loi). Elle ne s'opère toutefois qu'à la condition que le bailleur en ait fait la demande écrite et « n'a d'effet pour le passé que pour les trois mois précédant celui de la demande » (art. 6, al. 2, de la loi).

Au contraire, pour les *baux de droit commun*, l'indexation du loyer ne s'applique que si elle a été convenue entre parties (art. 1728bis C. civ.).

Pour l'ensemble des *baux* (droit commun, commercial et résidentiel), l'indexation ne peut intervenir qu'une fois par an, au plus tôt à la date anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. Elle ne peut aboutir à ce que le loyer adapté dépasse le montant qui résulte de la *formule* suivante: loyer de base (loyer prévu au contrat) x nouvel indice (indice « santé » du mois qui précède l'indexation) divisé par l'indice de départ (indice santé du mois qui précède la conclusion du bail).

¹⁷⁸ Concernant la mise en place d'un système légal de mesure de la surface des logements, voy. *supra*.

¹⁷⁹ Cette grille est publiée dans l'article de N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille "de référence" et taxation des loyers réels) et déduction fiscale des intérêts des emprunts hypothécaires ("bonus logement") : développements récents », *op. cit.*, p. 296.

¹⁸⁰ Un acteur insiste pour que cette grille soit établie en tenant compte des coûts d'investissement.

¹⁸¹ Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Avis d'initiative: Régionalisation du bail d'habitation & allocation-loyer*, 16 juin 2015, p. 10, n° 3.1.

¹⁸² *Ibid.*, n° 3.2.

b) Questions posées aux acteurs

Les questions suivantes ont été posées aux acteurs du logement bruxellois :

- Le régime légal actuel d'indexation des loyers est-il adapté ?
- Dans la négative, quelles modifications suggèreriez-vous ?
- Estimez-vous que ce régime doive être identique pour tous les types de baux (logement, bureau, commercial...) ?

c) Appréciation par les acteurs

Une majorité d'acteurs estime que *le régime légal actuel d'indexation des loyers est adapté*.

Certains précisent que la *formule d'indexation* ne doit pas nécessairement être identique aux différents types de baux et contestent l'opportunité d'appliquer l'indice santé au calcul de l'indexation pour les baux professionnels (baux de bureaux, baux commerciaux...) ¹⁸³. En sens contraire, un répondant estime que dès lors que l'indexation vise à adapter le loyer au coût de la vie, « le système devrait être identique pour tous ».

Un intervenant juge nécessaire de « bloquer l'indexation des loyers en cas de blocage de l'indice santé ». On suppose qu'est plutôt visée ici la nécessité d'appliquer le même « saut d'index » aux loyers qu'aux revenus du travail ou de remplacement ¹⁸⁴.

Un dernier acteur, enfin, demande « qu'en cas d'indexation celle-ci *ne puisse plus être rétroactive* ». On suppose qu'il est ici demandé de modifier l'article 6, alinéa 2, de la loi sur les baux de résidence principale qui limite l'effet, pour le passé, aux trois mois précédant celui de la demande écrite d'indexation notifiée par le bailleur au preneur.

d) Suggestion des rapporteurs : statu quo

La quasi-unanimité des acteurs considère que le système d'indexation légal actuel est satisfaisant pour les baux de résidence principale. Il doit donc être maintenu.

Les seules suggestions concernent l'indice de référence à prendre en compte pour les baux professionnels, qui ne font pas l'objet du présent rapport ni des modifications législatives envisagées à ce stade.

¹⁸³ L'un propose d'appliquer l'indice ABEX pour les biens loués à titre professionnel, un autre souhaiterait même voir l'indice ABEX appliqué aux baux de logement et un dernier suggère de lier l'indexation des loyers commerciaux à l'indice des prix à la consommation.

¹⁸⁴ Puisqu'un « blocage de l'indice santé » aurait pour conséquence automatique une réduction (ou une absence) de l'indexation.

3. Révision du loyer en cours de bail

a) *Système actuel*

Le régime de la révision du loyer est réglementé par l'article 7 de la loi sur les baux de résidence principale, dont les principes sont les suivants :

- les parties peuvent convenir d'une révision du loyer entre le 9^e et le 6^e mois qui précède l'expiration de chaque triennat ;
- à défaut d'accord, cette révision (à la hausse ou à la baisse) peut être octroyée par le juge de paix à la condition que la demande soit introduite entre le 6^e et le 3^e mois qui précède l'expiration du triennat et qu'il soit établi que la valeur locative est supérieure ou inférieure d'au moins 20 %¹⁸⁵ au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande.

b) *Questions posées aux acteurs*

Les questions suivantes ont été posées aux acteurs du logement bruxellois :

- Estimez-vous le système (prévu par l'article 7 de la loi sur les baux de résidence principale) adapté ?
- Dans la négative, quelles seraient, selon vous, les conditions à remplir pour pouvoir revendiquer la révision du loyer ?

c) *Appréciation des acteurs*

Plusieurs acteurs jugent le *système actuel* de révision du loyer *adapté* ; « il est important que cette révision soit strictement réglementée »¹⁸⁶, dans un souci de sécurité juridique.

Certains trouvent toutefois que le régime légal en matière de révision du loyer est *trop complexe*, précisant que « les investissements visant l'amélioration des lieux loués devraient permettre une majoration de loyer, même en cours de bail »¹⁸⁷.

Des acteurs estiment dans la ligne que les conditions pour la révision du loyer devraient être assouplies en cas de réalisation de travaux économiseurs d'énergie¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Cette différence est réduite à 10 % lorsque la hausse de la valeur locative est due à des travaux d'investissements effectués par le bailleur en cours de bail.

¹⁸⁶ Ce qui nous paraît être le cas du régime actuel de l'article 7.

¹⁸⁷ On suppose que cette proposition vise à permettre une révision à tout moment en pareille hypothèse puisque le régime actuel de l'article 7 permet déjà une telle révision lorsque ces travaux aboutissent à une majoration d'au moins 10 % de la valeur locative mais limite celle-ci aux échéances triennales.

¹⁸⁸ Sur cette question, voy. *supra*.

Enfin, un répondant «demande l'abrogation pure et simple du mécanisme de révision des loyers»¹⁸⁹.

d) Suggestions des rapporteurs

Sauf éventuellement à assouplir les conditions du mécanisme de révision du loyer en cas de *travaux économiseurs d'énergie*, il n'apparaît pas opportun de modifier l'équilibre établi par l'article 7 de la loi sur les baux de résidence principale, si ce n'est, éventuellement, pour *uniformiser les périodes* au cours desquelles une révision peut être sollicitée pour un bail de résidence principale et un bail commercial¹⁹⁰.

H. Garantie locative – Sûreté

1. Système actuel

Le système actuellement en vigueur a été instauré par la loi portant des dispositions diverses du 25 avril 2007¹⁹¹.

Celui-ci permet aux parties de prévoir, en vue de garantir le respect des obligations du preneur, et outre les sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil, la constitution d'une garantie locative.

Ladite garantie locative peut, au choix du preneur, prendre l'une des formes suivantes:

- soit un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière;
- soit une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie;
- soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière.

Si le mode de garantie consistant en un compte individualisé au nom du preneur limite le montant de la garantie à deux mois de loyers (trois mois avant la modification législative de 2007), les deux autres modes permettent de fixer le montant de la garantie locative à trois mois de loyers.

¹⁸⁹ Cet acteur a précisé qu'il «pourrait être prévu que le loyer ne peut varier pendant neuf années au moins».

¹⁹⁰ Comp. l'article 7 de la loi sur les baux de résidence principale et l'article 6 de la loi sur les baux commerciaux. En ce sens, voy. B. LOUVEAUX, «Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, op. cit., pp. 17-18, qui invite les législateurs régionaux à adopter «des délais similaires dans des législations sœurs».

¹⁹¹ Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (M.B., 8 mai 2007).

Le système mis en place par le législateur de 2007 visait un double objectif:

- premièrement, il était apparu que la constitution d'une garantie locative au moment de la conclusion d'un contrat de bail pouvait constituer, pour le candidat locataire, un obstacle insurmontable pour trouver un logement puisque celui-ci devait pouvoir débours, en une seule fois, l'équivalent de quatre mois de loyers (trois mois de garantie locative augmentés du premier mois de loyer)¹⁹².
Il est à noter que le système mis en place ne se prononce pas sur ses liens avec l'article 1752 du Code civil, lequel permet de constituer des « sûretés capables de répondre du loyer » ce qui pourrait laisser ouverte la possibilité de constituer des sûretés réelles, de contracter une assurance¹⁹³ ou de s'adjoindre une caution;
- ensuite, le second objectif poursuivi par le législateur de 2007 consistait à éviter la stigmatisation du preneur auprès du bailleur lorsqu'il s'agissait d'évoquer la question de la garantie locative¹⁹⁴.

2. Questions posées aux acteurs

- Le mécanisme de la garantie locative tel qu'il est d'application atteint-il son objectif? À défaut, doit-il être réformé (montant? mode de constitution? date de constitution? etc.)? Les cas échéant, auriez-vous des propositions à formuler à ce propos?
- Estimez-vous que le bailleur est suffisamment protégé contre les impayés et dégâts locatifs? À défaut, auriez-vous des propositions à formuler à ce propos (autres sûretés, clause résolutoire expresse, etc.)?
- Selon vous, que doit couvrir la garantie locative: tout manquement quelconque du locataire ou uniquement certains de ceux-ci (dégâts locatifs, arriérés de loyers ou de charges, indemnité de résiliation, résolution ou relocation...)?
- Estimez-vous opportun de mettre en place un fonds commun de garantie locative? Dans l'affirmative, comment serait-il alimenté? Quelles seraient les conditions pour faire appel à son intervention?

3. Identification des points positifs du système actuel

Alors même que les deux premières questions laissaient place à des réponses positives de la part des acteurs interrogés, il est à noter qu'à l'exception d'un magistrat (ayant indiqué que, selon lui, le mécanisme actuellement

¹⁹² Projet de loi portant des dispositions diverses (IV), Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n° 51-2873/001, p. 77.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 78.

en place atteint son objectif), aucun des autres acteurs interrogés n'a émis d'avis en faveur du système actuellement applicable, ce dans sa globalité.

Il semble donc que le présent système ne satisfait pas les acteurs interrogés.

4. Identification des points négatifs du système actuel par les acteurs

La plupart des acteurs arrivent à la conclusion que le bailleur n'est sans doute pas suffisamment protégé par le mécanisme actuellement applicable et identifient, plus précisément, trois grands griefs, lesquels peuvent, en substance, être résumés comme suit.

a) Le montant de la garantie locative est trop faible pour garantir utilement le bailleur contre les éventuels manquements du preneur

- Un acteur fait référence à la problématique découlant de la proportionnalité du montant de la garantie locative par rapport au montant du loyer. Le montant de la garantie peut s'avérer trop faible en cas de loyers réduits puisque le montant des éventuels dégâts locatifs est sans lien avec l'importance du loyer.
- Plusieurs acteurs insistent également, sans pour autant viser le principe de la proportionnalité, sur le fait qu'une garantie de deux à trois mois de loyers est régulièrement insuffisante pour couvrir les dégâts locatifs. Le propriétaire est, selon ces acteurs, souvent confronté à des dégâts locatifs dont l'évaluation pécuniaire est largement supérieure à un montant équivalent à deux, ou même trois, mois de loyers.
- Moutlt intervenants évoquent la longueur de la procédure que doit supporter un bailleur lorsque, confronté à des arriérés de loyers, il souhaite obtenir le départ – au besoin forcé – du locataire. Un jugement prononçant l'expulsion du locataire en cas de non-paiement du loyer ne peut raisonnablement être espéré avant un délai de cinq mois (voire, selon un magistrat, sept ou huit mois...). Il faut dès lors pour ces acteurs, outre augmenter le montant de la garantie locative, veiller à ce que le bailleur puisse prestement faire valoir ses droits lors d'impayés (rapidité d'accès à la justice, expulsion avant les «deux-trois mois», etc.).
- Quant à lui, un juge met en exergue le fait que la réduction de la garantie à deux mois de loyers expose le bailleur à un plus grand risque, ce qui le conduit à se montrer plus prompt à agir en justice.

b) Les conditions d'obtention d'une garantie bancaire sont souvent trop strictes/lourdes de sorte que le mécanisme n'est pas utilisé

Le système de la garantie bancaire permet, rappelons-le, de fixer la garantie à un montant de trois mois tout en permettant au preneur de ne pas devoir

«sortir» immédiatement le montant de la garantie, qu'il constitue progressivement auprès d'une banque.

Les acteurs constatent et critiquent les conditions imposées par les organismes bancaires.

Si l'article 10 de la loi sur le bail de résidence principale précise spécifiquement 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 locataire», il semblerait, selon les réponses communiquées par certains acteurs, que cette interdiction ne soit pas respectée.

En effet, un acteur précise que les banques respectent peu le cadre légal¹⁹⁵ : demande de preuves de solvabilité, frais de dossiers importants, renvoi vers des mécanismes assurantiels, etc. Un autre indique également qu'en pratique, les banques sont réticentes à mettre en œuvre la garantie bancaire et posent des conditions supplémentaires ou exigent des frais de dossiers élevés.

c) L'appel à la garantie CPAS a pour conséquence de stigmatiser le preneur qui y fait appel

Cette stigmatisation est mise en avant par plusieurs répondants. La garantie CPAS reste discriminante à l'égard de la personne qui la demande et il n'est pas rare de constater que certains bailleurs refusent de conclure un contrat de bail avec un preneur lorsqu'il est informé de l'intervention du CPAS.

Certains soulignent à cet égard que la garantie locative permet précisément une sélection soigneuse du locataire, et que cette forme de sélection légitime se fait dans l'intérêt tant du propriétaire que du locataire : le propriétaire augmente par-là ses chances d'un rendement normal de son investissement, tandis que le locataire est protégé contre lui-même (puisque'il ne peut pas prendre d'engagements irréalistes qui ne tarderaient pas à le placer dans une situation financière encore plus précaire).

5. Constats effectués dans les autres régions

a) Région flamande

Le rapport des experts flamands identifie deux types de problématique :

- *problèmes juridiques* : quelle est la relation entre l'article 1752 du Code civil qui dispose que «le locataire qui ne garnit pas la maison de meubles suffisants, peut être expulsé, à moins qu'il ne donne des sûretés capables de répondre du loyer» et l'article 10 de la loi sur le bail de résidence prin-

¹⁹⁵ Cf. égal. les actes du colloque «Vers un Fonds régional des garanties locatives à Bruxelles et en Wallonie – Estimations chiffrées de la Ligue des familles», 2015, p. 6.

capitale ? Alors que l'article 1752 du Code civil semble accepter divers modes de suretés, l'article 10 de la loi sur le bail de résidence principale limite la garantie locative à trois modes bien définis. Par ailleurs, le choix du mode de garantie n'existe que dans le seul chef du locataire. *Quid* d'une garantie bloquée supérieure à trois mois ou d'une garantie en espèce cumulée à un autre type de garantie ? Dans le cadre du rapport flamand, le législateur est invité à se prononcer clairement sur le sujet¹⁹⁶ ;

- *problèmes en termes d'efficacité* : la stigmatisation des preneurs faisant choix de la garantie locative dite « CPAS » est également mise en exergue. Par ailleurs, les organismes bancaires sont pointés du doigt en ce qu'ils imposent des frais importants¹⁹⁷.

b) Région wallonne

Les problèmes identifiés par la note au Gouvernement wallon peuvent être résumés comme suit¹⁹⁸ :

- difficultés rencontrées lors de la constitution de la garantie pour les revenus précaires ;
- difficultés rencontrées en cas de transition entre deux logements. Ainsi, les preneurs sont souvent amenés à devoir constituer une nouvelle garantie locative alors qu'ils n'ont toujours pas pu reprendre possession du montant bloqué pour le logement qu'ils quittent ;
- la stigmatisation des preneurs faisant appel à la garantie CPAS est également invoquée ;
- le fait que les organismes bancaires sont réfractaires à l'idée d'octroyer des garanties bancaires. Les frais de dossier demandés sont souvent importants et rebutent le preneur.

6. Pistes de solution suggérées par les acteurs

a) Augmentation du montant de la garantie locative

Les répondants semblent s'accorder sur le fait que le montant de la garantie locative, lorsqu'il est limité à deux mois de loyers, n'est pas de nature à garantir suffisamment les bailleurs contre les éventuels manquements du preneur.

¹⁹⁶ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 41-42.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 43-44.

¹⁹⁸ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », pp. 21-22.

Certains rappellent néanmoins que, même réduite à deux mois de loyers, la constitution de la garantie locative reste un obstacle important à l'accès au logement.

Par ailleurs, le problème du montant de la garantie locative est d'autant plus important lorsque le loyer, en lui-même, est réduit. L'idée d'un *montant forfaitaire ou minimum* pourrait donc répondre à cette problématique.

b) Délais de procédure plus courts

Nombreux sont les intervenants qui ont attiré l'attention sur le caractère inadapté du montant de la garantie locative au regard de la longueur d'une procédure diligentée par le bailleur qui, confronté à des arriérés de loyers importants ou à d'autres manquements de son locataire, souhaite le voir quitter les lieux, au besoin par la voie forcée.

Alors que la garantie s'élève actuellement à un montant de deux ou trois mois de loyers, la durée entre le premier mois de loyer impayé et l'expulsion du locataire en défaut peut, au minimum, être évaluée à huit-neuf mois (deux-trois mois avant d'introduire la procédure, deux mois entre l'introduction et le jugement et trois-quatre mois pour procéder à l'expulsion).

Il convient cependant de constater que le législateur régional ne pourra – dans l'état actuel de la législation – influencer sur ces délais, la matière de la procédure n'étant pas régionalisée.

Pour ce qui concerne les longs délais de procédure, un magistrat estime que les bailleurs sont suffisamment protégés à condition qu'ils réagissent rapidement. Ledit magistrat estime qu'il s'agit de leur responsabilité et du risque inhérent à l'activité de location immobilière. Cet élément de réflexion doit être apprécié en tenant compte de la jurisprudence actuelle d'une majorité de juges de paix, lesquels estiment qu'avant d'accuser un arriéré de loyers de trois mois minimum, le défaut de paiement du preneur ne constitue pas un manquement suffisamment grave justifiant la résolution du bail¹⁹⁹.

c) Insertion d'une clause résolutoire expresse.

Des acteurs appuient la possibilité d'inclure, dans le bail, une clause résolutoire expresse²⁰⁰, précisant même que celle-ci devrait permettre de considérer le bail comme résilié²⁰¹ dès qu'un arriéré de loyers de six mois est constaté.

¹⁹⁹ Cass., 8 décembre 1960, *Pas.*, 1961, I, p. 382; Cass., 9 juin 1961, *Pas.*, 1961, I, p. 1104; Cass., 8 avril 1976, *Pas.*, 1976, I, p. 880; Cass., 12 novembre 1976, *Pas.*, 1977, I, p. 291; Cass., 31 janvier 1991, *Pas.*, 1991, I, p. 520; Cass., 14 mars 1991, *Pas.*, 1991, I, p. 652.

²⁰⁰ On rappellera qu'une telle clause est «réputée non écrite» par l'article 1762*bis* du Code civil, lorsqu'elle est incluse dans un contrat de bail.

²⁰¹ Il nous semble plus opportun de parler de «résolution» (et non de «résiliation») en pareille hypothèse.

Un magistrat estime cependant qu'autoriser de telles clauses exposerait les locataires à l'intransigeance de leurs bailleurs, sans possibilité de contrôle/tempérament par le juge.

Un autre trouve qu'une solution pourrait consister en le remplacement de la garantie locative par une assurance RC obligatoire. Le bail pourrait alors être rompu dès la notification, par l'assureur, de la suspension du contrat pour défaut de paiement des primes. Le bailleur pourrait cependant avancer la prime pour sauvegarder ses droits.

d) Prévoir d'autres modes de constitution ou les limiter

Un répondant propose que la garantie locative, fixée à trois mois de loyers, soit constituée d'un tiers au moment de la signature du contrat (ou au plus tard à la remise des clefs) et le solde en douze mensualités maximum.

Dans la même veine, un autre acteur propose qu'une garantie équivalente à deux mois de loyers soit immédiatement constituée et qu'un « troisième mois » soit constitué durant la première année d'occupation.

Enfin, un intervenant estime que seule une garantie locative devrait pouvoir être constituée, toute autre forme devant être interdite. Il estime également que si le bailleur exige une garantie locative, il doit lui-même en constituer une afin de garantir tout travaux qu'il devrait effectuer au cours de la location. C'est donc un principe de réciprocité qui est ici défendu.

e) Mise en place d'un fonds commun de garantie locative

La mise en place d'un tel fonds semble faire partie des avancées politiques envisagées.

En effet, en Wallonie, la Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 reprend la volonté de créer un « fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès des propriétaires 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 ». Cette déclaration semble avoir été suivie, en date du 3 février 2015, par une proposition de résolution visant la centralisation régionale des garanties locatives²⁰².

En Flandre, il semblerait également que la mise en place d'un tel fonds soit étudiée²⁰³.

À Bruxelles, la Déclaration de Politique Régionale 2014 précise que le Gouvernement entend mettre sur 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 ».

²⁰² 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).

²⁰³ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit, op. cit.*, pp. 50-62.

Si la Déclaration de Politique Régionale 2014 semble restreindre le champ d'action d'un éventuel fonds des garanties locatives au «public fragilisé accueilli par les CPAS», la question posée aux acteurs était plus large puisqu'il était demandé si ceux-ci estimaient «opportun de mettre en place un fonds commun de garantie locative».

Les avis quant à la mise sur pied d'un tel fonds sont pour le moins partagés, les divers acteurs y voyant des points positifs mais également des points négatifs.

Ces points positifs ou négatifs dépendent du type de fonds envisagé. Les acteurs interrogés envisagent en effet deux types de fonds, l'un «global» et l'autre «sélectif».

(i) Un fonds de garantie global et obligatoire

S'agissant d'envisager *un fonds de garantie global et obligatoire*, les *points positifs* évoqués par les acteurs interrogés peuvent être résumés comme suit :

- la possibilité d'éviter au locataire de devoir déboursier la garantie locative «en une fois» ;
- le fait que le fonds devrait permettre de mettre sur pied un mode de cautionnement et ainsi, ne pas obliger les locataires à immobiliser des fonds durant une certaine période ;
- la dé-stigmatisation des locataires plus faibles ;
- l'assurance pour le bailleur de récupérer le montant de la garantie (même si elle n'est pas constituée) ;
- la portabilité de la garantie locative²⁰⁴ ;
- la possibilité de mettre en place un « médiateur », un « facilitateur » en cas de conflit.

Ce type de fonds «global» constituerait le seul mode de garantie locative permis, celui-ci pourrait être envisagé comme obligeant, concrètement, le preneur à déposer l'équivalent de deux mois de loyers (ou plus compte tenu des remarques reprises ci-dessus quant au montant de la garantie) dans le fonds constitué²⁰⁵.

Le système pourrait aller plus loin puisque si le preneur éprouve des difficultés (ou même s'il n'en éprouve pas) pour avancer la somme lors de l'entrée dans les lieux, le fonds pourrait alors bloquer la somme pour lui. Le locataire rembourserait le fonds des garanties locatives par un prêt à taux zéro, à son rythme. Dans un avis rendu d'initiative par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, ce dernier propose que la possibilité d'éche-

²⁰⁴ Cf. l'avis d'initiative du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale « Régionalisation du bail d'habitation & Allocation-loyer » du 16 juin 2015, p. 5.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 8.

lonnement puisse être adaptée aux difficultés financières rencontrées par les preneurs²⁰⁶.

Il pourrait également être envisagé que le fonds mette en place un système de cautionnement, lequel n'obligerait pas le preneur à constituer le montant de la garantie locative mais devrait, à la fin du bail, contribuer à « sa » dette apurée par le fonds.

En cas de fonds « global », et dès lors que bailleurs et preneurs seraient tenus par un tel système, la stigmatisation des preneurs aurait tendance à disparaître. Si toutes les garanties locatives sont « mélangées » – celles des locataires qui n'ont pas de problème à les avancer (les intérêts restent toujours perçus) comme celles qui sont prêtées (par le CPAS, le Fonds du logement ou à taux zéro, etc.) et celles qui sont octroyées sous forme d'allocation aux familles aux revenus modestes –, il sera impossible pour le propriétaire de repérer le locataire qui a des difficultés financières et de créer toute discrimination.

Cet effet positif évoqué par certains acteurs est cependant mis en doute par certains puisque le bailleur garde le droit d'effectuer une sélection du locataire, notamment sur sa capacité à payer le loyer et les charges (et de vivre). Dès lors, malgré l'existence du fonds, le montant des revenus sera toujours examiné par le bailleur pour vérifier la solvabilité du locataire face à ses charges de logement.

Compte tenu de ce que l'ensemble des bailleurs et preneurs seraient amenés à faire appel à un tel fonds, une procédure – sans doute facultative – de médiation pourrait être mise sur pied, gérée par des commissions paritaires locatives²⁰⁷. En tant qu'organe neutre et objectif, il pourrait permettre une résolution alternative des conflits²⁰⁸, avant un éventuel passage en justice.

Autre point positif mentionné par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale: le fait que la mise en place d'un tel fonds permettrait de réduire, voire annihiler, les frais de dossiers demandés aux preneurs.

Enfin, le bailleur aurait la certitude, indépendamment des finances de son locataire, de disposer de l'ensemble du montant de la garantie locative en cas de manquement du preneur à ses obligations.

Notons déjà le fait que le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale « s'interroge sur l'opportunité de rendre obligatoire l'utilisation du fonds de garanties locatives », lequel devrait nécessairement faire l'objet d'une concertation avec les représentants des propriétaires et locataires²⁰⁹.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 5.

²⁰⁷ Cf. égal. les actes du colloque « Vers un Fonds régional des garanties locatives à Bruxelles et en Wallonie – Estimations chiffrées de la Ligue des familles », 2015, pp. 8 et 9.

²⁰⁸ Concernant les modes de résolution alternatifs des conflits, voy. *infra*.

²⁰⁹ Avis d'initiative du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale « Régionalisation du bail d'habitation & Allocation-loyer » du 16 juin 2015, p. 5.

Au rang des *points négatifs* évoqués par les acteurs interrogés, épinglons le fait qu'un tel système de fonds central des garanties locatives aura pour conséquence que les bailleurs seront encore plus sélectifs dans le choix du locataire final, ce qui, en fin de compte, pourrait se retourner contre le locataire « faible » alors que c'est précisément lui que ce système cherche à aider. Suite à l'introduction d'un fonds central des garanties locatives, le bailleur ne disposerait plus d'un test de solvabilité de sorte que, par un effet pervers, les propriétaires seront encore plus prudents avant de conclure un contrat et la pénurie sur le marché privé locatif augmentera.

Un tel fonds pourrait également avoir pour effet pervers d'entraîner une « déresponsabilisation » du preneur.

Subsiste également la question du financement d'un tel fonds, question évoquée par de nombreux acteurs. Ainsi, et à titre d'exemple, on estime que la création d'un fonds de garantie locative coûterait cher (personnel à payer, etc.) et qu'un autofinancement semble impossible (en raisonnant par l'absurde, que se passera-t-il le jour où tout le monde réclamera la libération de sa garantie locative?).

Une piste, évoquée par un juge, consisterait à augmenter les droits d'enregistrement des baux de 25 EUR à 50 EUR, ce afin d'alimenter le fonds²¹⁰.

(ii) Un fonds « sélectif »

S'agissant d'envisager un fonds destiné à aider les plus démunis (et seulement ceux-ci), soit *un fonds « sélectif »*, le mode de fonctionnement et les points positifs resteraient identiques à ceux relevés pour ce qui concerne l'établissement d'un fonds « global ».

C'est pour la constitution d'un tel fonds « sélectif » que certains plaident. Ils considèrent en effet qu'une telle alternative, moins lourde et moins coûteuse, par laquelle l'aide gouvernementale est également profitable aux locataires dans le besoin, permettrait de soutenir ces derniers de façon beaucoup plus adéquate.

Pour d'autres acteurs, le système d'un fonds « sélectif », lequel resterait confiné à un public déterminé qui ne dispose pas des fonds nécessaires pour constituer une garantie locative, induirait une distinction, une stigmatisation, entre les ménages. L'objectif de la loi de 2007 ainsi que les critiques émises ne seraient en conséquence, et selon cette organisation, pas rencontrés.

En réservant l'accès au fonds à une catégorie dont on sait toutes les difficultés et les stéréotypes auxquels elle est confrontée sur le marché du logement, on renforce la stigmatisation et les réflexes discriminatoires à son encontre. Des candidats locataires qui se présenteraient auprès de propriétaires avec une garantie liée à ce fonds ne se verraient-ils pas écartés encore

²¹⁰ Une autre réponse pourrait être trouvée dans les actes du colloque de la Ligue des familles « Vers un Fonds régional des garanties locatives à Bruxelles et en Wallonie – Estimations chiffrées de la Ligue des familles », 2015, pp. 11 et s.

plus rapidement comme cela est, selon certains témoignages, le cas avec la « garantie CPAS » ?

7. Réformes envisagées dans les autres régions

a) Région flamande

Dans l'étude réalisée par des universitaires flamands, quatre options sont envisagées²¹¹ :

- l'instauration d'un *Fonds de garanties locatives central*, reprenant l'ensemble des montants des garanties locatives devant être constituées. Il est alors proposé de modifier la loi en limitant la constitution de la garantie locative au mode « en espèce », le montant étant alors automatiquement déposé au fonds²¹² ;
- l'instauration d'un *Fonds de garanties locatives sélectif*, envisagé comme un simple 4^e mode de constitution, lequel se rapprocherait de la garantie CPAS et permettrait, par exemple, à un locataire de constituer sa garantie en plusieurs fois. Cela ne permettrait cependant pas d'éviter la stigmatisation²¹³ ;
- l'*ajustement de l'article 10*, pour un retour à l'ancien système, soit une garantie équivalente à trois mois de loyers et une adaptation en vue de rejoindre les objectifs de 2007²¹⁴ ;
- l'*optimisation de l'intervention du CPAS*: le rapport estime que les services du CPAS doivent être réorganisés en vue d'être plus rapides, l'image du CPAS doit être retravaillée (faire appel au CPAS constitue un signal d'insolvabilité du locataire)²¹⁵.

b) Région wallonne

Dans la note au Gouvernement wallon, les propositions envisagées consistent principalement en²¹⁶ :

- une *harmonisation du montant de la garantie à deux mois de loyers* ;
- la *création d'un fonds régional des garanties locatives* qui se portera garant auprès des bailleurs pour le montant de la garantie complète, même si elle n'est pas encore intégralement constituée par le locataire auprès dudit

²¹¹ B. HUBEAU et D. VERMEIR, *Een evaluatie van het federale woninghuurrecht. Tussentijds rapport inzake duur en opzegging, waarborg en woonkwaliteit*, op. cit., pp. 50-71.

²¹² *Ibid.*, pp. 53-56.

²¹³ *Ibid.*, p. 59.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 62-68.

²¹⁵ *Ibid.*, pp. 68-71.

²¹⁶ Note rédigée par le ministre Paul Furlan à l'attention du Gouvernement wallon portant sur « La politique du logement privé en Wallonie – appropriation par la Région wallonne de la matière visée par l'article 15 de la loi relative à la Sixième réforme de l'État », p. 22.

fonds. Il est également précisé qu'il conviendrait d'envisager la portabilité de la garantie ainsi constituée.

8. Pistes de solution envisagées par les auteurs

Nicolas Bernard évoque longuement, dans un article paru dans la livraison du mois d'août 2015 des *Échos du Logement*, l'ensemble de la problématique relative à la constitution d'un fonds de garantie « global » et obligatoire²¹⁷.

L'auteur suggère, en substance, la mise sur pieds d'un fonds qui s'imposerait aux parties – afin que les locataires soient traités de manière identique et ainsi éviter toute discrimination ou stigmatisation –, lequel pourrait servir d'intermédiaire avec l'administration de l'enregistrement – ce qui amènerait à réduire les baux non enregistrés et les conséquences néfastes pour les preneurs – et qui pourrait couvrir l'ensemble des manquements du locataire²¹⁸ (limité à un montant équivalent à deux mois de loyers), contrairement aux garanties dites CPAS, lesquelles ne couvrent que les dégâts locatifs²¹⁹.

Frédéric Staffe préconise, avant la constitution d'un tel fonds de garantie locative centralisé (auquel il reconnaît, à titre de bénéfice, un souci d'harmonisation et d'uniformisation ainsi qu'une faculté d'étendre ce fonds à d'autres types d'interventions financières telles que la prise en charge d'un nombre limité de loyers ou de frais d'équipement de logement), l'élaboration d'un guide des bonnes pratiques chargé d'« une mise au point visant, d'une part, les obligations légales de chaque partie (locataire, bailleur, CPAS, organismes financiers...) et, d'autre part, le respect des modalités de constitution de la garantie locative (durée, ouverture d'un compte bloqué, gestion des frais de dossier...) »²²⁰.

I. Transmission du bien loué

1. Système actuel

Le système actuellement en vigueur est régi par l'article 9 de la loi du 20 février 1991²²¹, tel qu'inséré par la loi du 13 avril 1997²²².

²¹⁷ N. BERNARD, « Vers un fonds centralisé (mutualisé) de garanties locatives », *Échos Log.*, Service public de Wallonie, n° 3, août 2015, pp. 3 à 10.

²¹⁸ C'est également l'avis défendu par le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale dans son avis d'initiative « Régionalisation du bail d'habitation & Allocation-loyer » du 16 juin 2015, p. 5.

²¹⁹ *Ibid.*, pp. 7 à 9.

²²⁰ F. STAFFE, « La garantie locative prise en charge par les CPAS : Bilan et perspectives », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, op. cit., pp. 127 à 136.

²²¹ Loi du 20 février 1991 relative aux baux affectés à la résidence principale (*M.B.*, 22 février 1991).

²²² Loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matière de baux (*M.B.*, 8 mai 2007).

Celui-ci dispose que :

« Si le bail a date certaine antérieure à l'aliénation du bien loué, l'acquéreur à titre gratuit ou à titre onéreux est subrogé aux droits et obligations du bailleur (à la date de la passation de l'acte authentique), même si le bail réserve la faculté d'expulsion en cas d'aliénation.

Il en va de même lorsque le bail n'a pas date certaine antérieure à l'aliénation, si le preneur occupe le bien loué depuis six mois au moins. Dans ce cas, l'acquéreur peut cependant mettre fin au bail, à tout moment, pour les motifs et dans les conditions visés à l'article 3, §§ 2, 3 et 4, moyennant un congé de trois mois notifié au preneur, à peine de déchéance, dans les trois mois qui suivent la date de la passation de l'acte authentique constatant la mutation de la propriété ».

Le législateur a donc prévu un respect intégral, par l'acquéreur, des droits et obligations découlant du contrat de bail conclu par le bailleur-vendeur lorsque le bail a date certaine.

Cette protection s'étend également au bail qui n'aurait pas date certaine pour autant que le preneur occupe les lieux depuis plus de six mois. Cependant, la protection du preneur, dans ce second cas de figure, est plus précaire puisque le bailleur aura la faculté de mettre fin au bail, s'il entend occuper personnellement les lieux, y réaliser des travaux ou sans motif²²³, moyennant préavis de trois mois donné dans les trois mois suivant la date de passation de l'acte authentique de vente.

2. Questions posées aux acteurs

- Estimez-vous que le logement du preneur soit suffisamment protégé en cas de vente du bien loué par le propriétaire ? À défaut, quels sont, selon vous, les défauts de la situation actuelle ?
- Un droit de préemption ou de préférence doit-il être légalement reconnu au preneur en cas de vente du bien loué ? Auriez-vous des propositions à formuler à ce propos ?

3. Identification des points positifs du système actuel

Les acteurs, à la quasi-unanimité, jugent *le preneur suffisamment protégé* en cas de vente du bien loué. Un juste équilibre entre les intérêts des parties a été trouvé.

²²³ Mais moyennant indemnité dans cette dernière hypothèse.

Un acteur estime également que le délai de préavis que l'acquéreur est tenu de respecter, soit six mois²²⁴, permet au locataire de trouver un autre logement. Le locataire est régulièrement au courant du projet de vente de son bailleur, ce qui augmente le délai dont il dispose pour trouver un logement qui lui convient. Le mécanisme de prorogation du bail offre une protection supplémentaire au locataire qui est confronté à des circonstances exceptionnelles.

Selon certains, si le législateur devait imposer des formalités supplémentaires du fait de la présence d'un locataire dans le bien mis en vente, le nombre de biens mis en location chuterait compte tenu de ce qu'entre ceux qui sont certains de vendre immédiatement (et qui ne loueront pas le bien) et ceux qui sont certains de ne pas vendre le bien (et qui le donneront en location sans hésiter), il y a un grand nombre de (petits) propriétaires qui désirent conserver leur liberté: louer et/ou vendre. Des formalités supplémentaires entraînant des sanctions en cas de non-respect, devraient engendrer une méfiance à l'égard des propriétaires impliquant, probablement, une chute des mises en location.

La grande majorité des acteurs a également estimé que le système actuel, en ce qu'il n'octroie aucun *droit de préemption* au profit du preneur en cas de vente du bien loué, ne devrait pas subir de modification.

À cet égard, des intervenants invoquent une probable dévalorisation du bien mis en vente en cas d'insertion d'un droit de préemption au profit du preneur. On estime une telle moins-value à 10 % du prix de vente. De toute façon, les changements fréquents de locataires à Bruxelles rendent l'exercice du droit de préemption périlleux, ce qui devrait avoir pour conséquence de diminuer les mises en location.

Le preneur est en tout état de cause au courant de la vente du bien de sorte que s'il souhaite l'acquérir, il est parfaitement libre de faire une offre auprès du bailleur.

4. Identification des points négatifs du système actuel

Selon un acteur, il n'y aurait pas de raison de distinguer le bailleur originaire de l'acquéreur (en octroyant à ce dernier une faculté de résiliation exceptionnelle); en l'absence d'enregistrement, il n'y a pas lieu de sanctionner le locataire pour un manquement du bailleur. Cet intervenant plaide donc pour une subrogation pure et simple de l'acquéreur dans les droits et obligations du bailleur originaire. Si un problème devait survenir pour l'acquéreur, celui-ci pourrait, selon cet acteur, se retourner contre le vendeur.

²²⁴ Cet acteur semble ainsi omettre la faculté pour l'acquéreur de mettre fin au bail moyennant préavis de trois mois lorsque le bail n'a pas date certaine mais que le preneur occupe les lieux depuis six mois au moins.

5. Piste de solution proposée par les acteurs

Compte tenu de ce que les acteurs interrogés semblent, pour l'immense majorité d'entre eux, satisfaits du système actuellement applicable, peu de propositions d'adaptation ou modification sont formulées.

Notons néanmoins la proposition qui consisterait à *séparer l'opposabilité du bail de la formalité de l'enregistrement* compte tenu de ce que la qualité de la défense des intérêts du preneur est, *in fine*, dépendante du respect, par le bailleur, de son obligation d'enregistrement.

Une minorité d'acteurs se prononce en faveur de l'établissement d'un *droit de préemption* au bénéfice du preneur. Les locataires ont non seulement le droit d'être avertis au plus tôt des intentions de leur bailleur, mais également de décider s'ils souhaitent se maintenir dans les lieux qu'ils occupent par la voie de l'acquisition.

6. Pistes de solution envisagées par la doctrine

Matthieu Van Molle suggère trois types d'adaptation²²⁵ :

- 1) *Détacher l'opposabilité de la date certaine*. L'auteur suggère un choix politique qui consisterait à mettre en place «un régime unique de transmission à l'acquéreur de tout bail portant sur un logement, que celui-ci porte sur la résidence principale du preneur ou toute autre affectation, détaché de la condition de date certaine du contrat locatif qui est trop souvent liée à l'enregistrement de celui-ci. Le locataire serait dès lors protégé dès la conclusion du bail ou dès son premier jour d'occupation s'il s'agit d'un contrat verbal»²²⁶.
- 2) *Instaurer un régime de subrogation*. L'auteur propose qu'un régime de subrogation de l'acquéreur, qui porterait sur tout bail de logement en cours de la vente, soit mis en place et sur base duquel, à défaut de stipulation de l'existence d'un bail dans le contrat de vente, l'acquéreur pourrait contester la réalité de celui-ci. Le preneur aurait alors pour charge d'apporter la preuve de ses droits «soit par la production d'un acte dont la date serait opposable aux tiers en vertu du droit commun, soit, et ce serait une nouveauté, par toutes voies de droit à l'exception du serment»²²⁷. Une différence de traitement, laquelle consisterait en un choix politique, existerait entre «le preneur, qui serait favorisé en ce sens qu'il échapperait au droit commun des obligations dans le cadre de la charge de la preuve de ses droits, et l'acquéreur, qui y serait pleinement soumis»²²⁸.

²²⁵ M. VAN MOLLE, «L'enregistrement du bail et l'aliénation du logement loué: constats et perspectives», in N. BERNARD, *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, op. cit., pp. 223 à 259, spéc. pp. 247 à 250.

²²⁶ *Ibid.*, p. 247.

²²⁷ *Ibid.*, p. 248.

²²⁸ *Ibid.*, p. 249.

- 3) *Facultés de résiliation pour l'acquéreur*. L'auteur préconise enfin la mise sur pieds d'une faculté de résiliation à des conditions allégées en faveur de l'acquéreur. Les motifs seraient limités à l'occupation personnelle ainsi qu'aux gros travaux. Le préavis serait limité à la moitié du préavis ordinaire et devrait être donné dans les trois mois de la signature de l'acte authentique²²⁹.

J. Cession de bail et sous-location

1. Système actuel

- Dans le régime du *bail de droit commun*, le locataire a le droit de sous-louer son bail et de le céder²³⁰ sauf si cette faculté lui a été interdite (art. 1717, al. 1^{er}, C. civ.).
- Il est interdit à celui qui ne dispose pas d'un bail de *résidence principale* de sous-louer, en tout ou en partie, ou de céder le bail si le bien doit être affecté à la résidence principale du sous-locataire ou du cessionnaire (art. 1717, al. 2 et 3, C. civ.).
- L'interdiction, pour le titulaire d'un bail de droit commun, de sous-louer à titre de bail de résidence principale connaît deux *exceptions*:
 - lorsque (i) le locataire principal est une commune, un CPAS, une ASBL, un établissement d'utilité publique ou une société à finalité sociale; (ii) le sous-locataire est une personne démunie ou dans une situation sociale difficile; (iii) le bien est sous-loué dans son intégralité; (iv) le sous-locataire affecte le bien exclusivement à sa résidence principale et (v) le bailleur principal consent à la sous-location (art. 1717, al. 2, C. civ. et art. 4, § 2*bis*, de la loi sur les baux de résidence principale);
 - lorsqu'un locataire commerçant, titulaire d'un bail commercial, sous-loue partiellement les lieux à titre de résidence principale, à la condition que le bail ne lui interdise pas (art. 11*bis* de la loi sur les baux commerciaux).
- La *cession d'un bail de résidence principale* est interdite sauf accord écrit et préalable du bailleur²³¹. Moyennant un tel accord, le locataire origi-

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Cette cession ne s'analyse cependant pas en une cession de contrat mais uniquement en une cession de créance (cession des droits du locataire); la cession des obligations du locataire (cession de dette) ne peut avoir lieu que distinctement, moyennant l'accord du bailleur (voy. M.-P. NOËL et V. WATERKEYN, « Cession de bail et sous-location », in G. BENOÎT *et al.* (dir.), *Le droit commun du bail*, op. cit., pp. 413 à 416, n^{os} 4 à 10).

²³¹ Il est admis que l'accord du bailleur puisse être donné sur le principe de la cession seulement (sans devoir porter sur la personne du cessionnaire (voy. M. VANWIJCK-ALEXANDRE, « Cession de bail et sous-location », in G. BENOÎT *et al.* (dir.), *Le bail de résidence principale*, op. cit., pp. 362 et 363, n^o 33). En revanche, selon certains auteurs, une autorisation généralisée du bailleur, figurant dans

naire (cédant) «est déchargé de toute obligation future, sauf convention contraire» (art. 4, § 1^{er}, de la loi sur les baux de résidence principale).

- La *sous-location par celui qui dispose d'un bail de résidence principale* n'est autorisée qu'avec l'accord du bailleur et à la condition que le reste du bien loué demeure affecté à la résidence principale du locataire principal (art. 4, § 2, de la loi sur les baux de résidence principale).

2. Questions posées aux acteurs

- Ce régime répond-il aux attentes et aux besoins des bailleurs, locataires principaux et sous-locataires ?
- Le cas échéant, quelles adaptations proposez-vous ?

3. Appréciation du système actuel

De nombreux acteurs estiment que le régime actuel de la cession et de la sous-location répond aux attentes et besoins des bailleurs, locataires principaux et sous-locataires.

Un acteur en particulier :

- met en garde contre les pratiques nouvelles de mise à disposition de leurs logements par des particuliers (locataires), par l'intermédiaire de sites Internet tels qu'Airbnb, 2^e main.be, Kapaza, etc. Il considère que de tels agissements sans cadre légal sont inacceptables. L'expérience démontre en effet que les occupants sont généralement peu concernés par la qualité de vie des autres occupants des immeubles dans lesquels ils occupent un logement pendant un laps de temps restreint ; ils provoquent ainsi en grande partie des nuisances qui sont difficilement maîtrisables ;
- regrette qu'en cas de sous-location à finalité sociale, autorisée conformément à l'article 1717, alinéa 2, du Code civil, le preneur principal (commune, CPAS, ASBL...) soit autorisé à résilier le bail principal (art. 1^{er}, § 1^{er bis}, et art. 4, § 2, al. 6, de la loi sur les baux de résidence principale), soulignant qu'une telle possibilité de résiliation est source d'insécurité pour l'investisseur privé et «constitue un frein au développement de portefeuilles de logements abordables privés donnés en location au secteur public».

une clause du contrat, ne saurait suffire. En effet, le caractère impératif – en faveur du bailleur – de la règle relative à la cession donne à penser qu'un agrément spécial est nécessaire (M. VANWIJCK-ALEXANDRE, «Cession de bail et sous-location», *op. cit.*, p. 363, n° 34).

4. Adaptations proposées par les acteurs

Certains acteurs considèrent que le dispositif actuel de cession pourrait être simplifié :

- pour l'un, il convient « d'abroger ce système trop contraignant pour le cessionnaire » (*sic*) ;
- un autre se demande s'il ne serait pas souhaitable que le preneur cédant soit libéré à l'égard du bailleur de toutes les obligations du bail – paiement du loyer, réparation du dommage causé par sa faute, etc. – postérieures à la cession²³².

Plusieurs acteurs considèrent également que le régime de la sous-location (« de droit commun ») devrait être adapté afin d'en assurer une plus grande transparence :

- l'un d'entre eux estime que la sous-location ne pourrait être réalisée que moyennant l'accord écrit du bailleur et l'annexion du contrat de bail principal au contrat de sous-location ;
- un autre souligne qu'il peut s'avérer utile de transmettre au bailleur (principal) les coordonnées du sous-locataire et les modalités de la sous-location.

Certains proposent de s'inspirer de la législation applicable au bail commercial et de prévoir que le sous-locataire pourrait, dans certaines hypothèses²³³, devenir le preneur principal.

Un acteur dénonce les mises à disposition de logements pour des courtes durées (Airbnb, etc.) ; dans ce cadre, il convient de développer plutôt la sous-location classique²³⁴. Les contrats de bail devraient pouvoir préciser que de telles sous-locations, non encadrées et non désirées par les propriétaires,

²³² Cette question ne se pose que pour les baux d'habitation qui ne sont pas affectés à la résidence principale du preneur (cédant et cessionnaire). En effet, dans cette hypothèse, le preneur a, en principe, le droit de « céder son bail », selon les termes de l'article 1717, al. 1^{er}, du Code civil. Cette cession ne peut toutefois porter que sur ses droits de créance vis-à-vis du bailleur et non sur les dettes/obligations du locataire, sauf à obtenir l'accord préalable du bailleur, créancier cédé (M.-P. NOËL et V. WATERKEYN, « Cession de bail et sous-location », *op. cit.*, pp. 413 à 416, n^{os} 4 à 10). En matière de bail de résidence principale, l'article 4, § 2, de la loi précise expressément qu'en cas d'accord du bailleur sur la cession, le cédant est déchargé de toute obligation future.

²³³ L'article 11, II, al. 3, de la loi sur les baux commerciaux dispose que « si la location principale prend fin avant l'échéance du bail par la faute, à l'initiative ou de l'accord du locataire principal, le sous-locataire devient le locataire direct du bailleur, aux conditions à déterminer de commun accord. À défaut d'accord, le juge, saisi par la partie la plus diligente, fixe ces conditions en équité ».

²³⁴ Nous rappellerons que, conformément à l'article 4, § 2, de la loi sur les baux de résidence principale, la sous-location par celui qui dispose d'un bail de résidence principale n'est autorisée qu'avec l'accord du bailleur et à la condition que le reste du bien loué demeure affecté à la résidence principale du locataire principal.

pourraient être invoquées comme des motifs légaux de résiliation²³⁵ du bail par le propriétaire.

En ce qui concerne la sous-location à finalité sociale (art. 1717, al. 2, C. civ.), un répondant considère «comme nécessaire que la loi [...] rende possible la conclusion de baux [principaux] de longue durée, non résiliables», tout en précisant que le bail de sous-location demeurera résiliable conformément aux conditions actuelles de résiliation d'un bail de résidence principale (art. 3 de la loi sur les baux de résidence principale).

5. Propositions de modifications législatives

Le législateur régional pourrait saisir l'occasion de la réforme pour unifier le régime de la *cession* – que les lieux loués soient ou non affectés à la résidence principale du preneur (cédant ou cessionnaire) – sur le modèle de ce qui existe déjà dans le cadre du bail de résidence principale.

À tout le moins, il pourrait être utile d'organiser, pour les baux d'habitation de droit commun, un véritable régime de cession de contrat synallagmatique (portant donc également sur les dettes futures du preneur).

Concernant la *sous-location* à finalité sociale, il pourrait être opportun, dans un souci d'encourager la mise en location de logements privés à des conditions accessibles aux plus démunis, de supprimer le caractère impératif de la faculté de résiliation du bail principal par le preneur principal, de nature à permettre des clauses dérogatoires. Il nous paraîtrait par contre inadapté de prévoir une interdiction légale et impérative, pour le preneur principal, de résilier le bail principal. Cela pourrait avoir l'effet indésirable de décourager les AIS, CPAS et autres locataires principaux visés à l'article 1717, alinéa 2, du Code civil à prendre le risque de prêter leur concours à un tel mécanisme.

K. Bail glissant

1. Système actuel

La législation actuelle ne prévoit nulle part l'hypothèse du bail glissant; on n'en trouve trace ni dans le bail de résidence principale, ni dans le droit commun du bail.

Par ailleurs, la pratique semble marginale sur le terrain.

²³⁵ On est toutefois en droit de se demander si cette *résiliation*, intervenant comme une sanction d'un manquement du preneur (la sous-location non autorisée) ne devrait pas plutôt s'analyser comme une *résolution*, de sorte qu'une telle clause contractuelle serait qualifiée de clause résolutoire expresse, qui est «réputée non écrite» par l'article 1762bis du Code civil.

2. Questions posées aux acteurs

- Un tel mécanisme doit-il recevoir une consécration légale en Région de Bruxelles-Capitale?
- Dans l'affirmative, quelles devraient en être les conditions?
- La réglementation qui y sera applicable doit-elle être impérative ou doit-elle réserver la possibilité de dérogations conventionnelles?

3. Réponses des acteurs

Une majorité d'acteurs estime que le mécanisme du bail glissant ne doit pas être consacré légalement ou que, du moins, le cadre juridique actuel permet de prendre en compte les besoins de chacun.

Bien que l'un d'entre eux reconnaisse que le bail glissant « facilite l'accès au logement »²³⁶, il propose d'investir plutôt davantage dans les AIS et les allocations-loyer.

Si bail glissant il y a, il faudrait à tout le moins un solide accompagnement de l'occupant. Pour un magistrat, l'association concernée devrait fournir au bailleur des garanties, comme se porter caution des engagements du sous-locataire (défavorisé) ou reprendre à son compte, le cas échéant pendant une période transitoire, les obligations que ce dernier n'a pas correctement exécutées...

Concernant la nature (impérative ou supplétive) de la réglementation à adopter, les acteurs s'opposent à ce que la législation sur le bail glissant soit impérative et considèrent donc que des dérogations conventionnelles doivent être permises.

4. Pistes de solution

Dans un écrit plus ou moins récent, S. Lux²³⁷ a suggéré que les mesures suivantes soient adoptées concernant le bail glissant.

- « Reconnaissance du dispositif du bail glissant par le législateur, laquelle entraînerait une réflexion sur :
 - les associations qui peuvent pratiquer le bail glissant ;
 - les différents contrats à utiliser ainsi que les clauses acceptables pour les propriétaires et les locataires (en fonction de la situation spéciale liée à l'accompagnement social) ;
 - la construction la plus fluide pour relier les différents contrats ;
 - les conséquences fiscales éventuelles liées à la sous-location.

²³⁶ Il est sans doute vrai que, sans l'intermédiation de l'association, le ménage (précarisé la plupart du temps) aurait éprouvé de fortes difficultés à convaincre un bailleur de le laisser s'installer dans son bien.

²³⁷ S. LUX, « Le bail glissant : un (stimulant) mécanisme à consacrer, pérenniser et développer », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Région?*, op. cit., p. 367.

- Meilleure prise en compte des remarques des propriétaires et des locataires, notamment via la contractualisation d'un accompagnement²³⁸ – à définir – lorsque le bail a glissé.
- Octroi de points de priorité permettant aux locataires sortants d'accéder plus rapidement au logement social.
- Droit à une aide financière pour les habitants dans l'attente d'un logement social».

L. Lutte contre les discriminations

1. Réglementation actuelle

L'Union européenne a adopté plusieurs directives consacrées à la lutte contre les discriminations²³⁹.

Entre autres secteurs, ce corps de règles de droit s'applique au domaine du logement. Or, celui-ci étant alors une compétence partagée en Belgique, il revenait à l'ensemble des entités – fédérale et fédérées – concernées d'intégrer dans leur droit interne les règles européennes, chacune en ce qui concerne sa compétence propre. Le premier, l'État fédéral a, par le biais successif des lois du 30 juillet 1981²⁴⁰, du 25 février 2003²⁴¹ et du 10 mai 2007²⁴² (ces dernières réformant la première et abrogeant la seconde), accompli sa part du devoir concernant le logement privé. Les Régions sont restées en défaut de transposition durant plusieurs années, ce qui faisait que le secteur du logement social *sensu lato*²⁴³ (qui relevait de la compétence régionale exclusive) a échappé aux normes anti-discrimination pendant un certain temps. La Région bruxel-

²³⁸ Cet accompagnement doit être rendu obligatoire et l'absence de suivi, par le locataire, des mesures mises en place devrait justifier la résiliation du bail de sous-location par l'association.

²³⁹ Voy. not. la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, *J.O.C.E.*, L 180 du 19 juillet 2000, p. 22 ainsi que la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, *J.O.C.E.*, L 373 du 21 décembre 2004, p. 37.

²⁴⁰ Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 8 août 1981.

²⁴¹ Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *M.B.*, 17 mars 2003.

²⁴² Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, *M.B.*, 30 mai 2007; loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007 et loi du 10 mai 2007 adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007.

²⁴³ Habitations gérées par une société immobilière de service public, logements appartenant aux communes et CPAS, etc.

loise a mis fin à cette carence, par ordonnance du 19 mars 2009, ayant inséré dans le Code du Logement un titre X sur «l'égalité de traitement»²⁴⁴.

2. Questions posées aux acteurs

- Estimez-vous que, dans son état actuel, la réglementation relative au bail et celle relative aux discriminations permettent de lutter efficacement contre les discriminations dans l'accès à la location ou au logement en général?
- Dans la négative, quelles modifications législatives suggérez-vous en ce domaine?

3. Appréciation de la situation par les acteurs

Plusieurs acteurs estiment que la réglementation actuelle permet de lutter efficacement contre les discriminations²⁴⁵. L'un d'entre eux, pour sa part, ne trouve «pas opportun [de faire une législation anti-discrimination] dans le cadre du bail»²⁴⁶.

Au contraire, un autre acteur ne juge pas la législation actuelle suffisante pour lutter efficacement contre la discrimination dans l'accès au logement.

Un autre observe que, dans ce cadre, les discriminations ne touchent pas que les étrangers ou les pauvres et qu'elles affectent de plus en plus les ménages monoparentaux et les familles nombreuses.

4. Pistes de modifications proposées par les acteurs

a) Renforcer la transparence

(i) Un organe régional pour contrôler l'affichage des loyers

Un acteur demande en premier lieu au législateur de conserver des dispositifs existants (affichage obligatoire du loyer, bail obligatoirement écrit, état des lieux, enregistrement du contrat) qui concourent à renforcer cette transparence. Surtout, il importe de leur conférer une plus grande effectivité sur le terrain. Dans ce registre, ledit acteur suggère de substituer un organe régional aux communes, actuellement censées assurer le respect de l'obligation d'affichage des loyers²⁴⁷. Avantage induit: une application uniforme du prescrit sur l'ensemble du territoire de la Région.

²⁴⁴ Ordonnance du 19 mars 2009 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 7 avril 2009.

²⁴⁵ Suivant certains, «la sensibilisation est le moyen le plus efficace pour la lutte contre les discriminations».

²⁴⁶ Bien que, comme on l'a vu, une telle législation, tant fédérale que régionale, existe.

²⁴⁷ Art. 1716 C. civ.

(ii) *Une liste des informations susceptibles d'être demandées au preneur*

Dans ce même objectif de transparence, cet acteur préconise l'établissement d'une «liste des informations ou justificatifs qu'il est permis de demander à un candidat locataire»; ce, à l'effet d'empêcher les bailleurs de sélectionner les candidats en fonction de critères non autorisés. Justement, les acteurs s'accordent sur l'importance de «renforcer l'information» (dans le respect toutefois de la «liberté de choix» du bailleur).

Dans ce cadre, seule la *hauteur* des revenus peut être prise en considération et pas l'origine ou la nature de ceux-ci; telle est la position officielle de la Commission de la protection de la vie privée²⁴⁸. Par exemple, le président du tribunal de première instance de Namur a prononcé le 5 mai 2015, sur requête précisément du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, une condamnation à l'encontre d'un propriétaire-bailleur²⁴⁹. Sur ses annonces de mise en location, ce dernier déclarait expressément ne retenir que les candidats locataires pourvus d'un contrat de travail à durée indéterminée. Or, l'exercice d'un emploi à durée indéterminée ne constitue pas, en soi, une garantie de solvabilité.

Pour la rédaction de cette liste, on pourra s'inspirer de la recommandation précitée de la Commission de la protection de la vie privée.

b) Renforcer les modes de preuve

(i) *Le test de situation*

Plusieurs acteurs évoquent à cette occasion un «test de situation».

Créé de toutes pièces par la loi du 25 février 2003²⁵⁰, le test de situation²⁵¹ a disparu des lois du 10 mai 2007 et de l'ordonnance du 19 mars 2009. Il est vrai que cette méthode n'a pas reçu l'assentiment unanime de la jurisprudence²⁵². Confronté à ces difficultés de toutes sortes – exacerbées encore par l'absence d'arrêté d'exécution réglementant le test de situation (alors même que l'adoption de cet instrument normatif était expressément annoncée dans

²⁴⁸ Voy. la recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009 aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires, SE/08/128.

²⁴⁹ *Échos Log.*, 4/2015, note N. BERNARD.

²⁵⁰ Art. 19, § 3, de la loi du 25 février 2003.

²⁵¹ Au bailleur en tout cas qui rétorque à des étrangers que le bien est déjà loué, l'on tend par exemple le «piège» suivant: si se présente à leur suite un Blanc (complice des candidats allochtones non sélectionnés) et que, pour lui, le bien redevient subitement disponible, la discrimination sera suffisamment présumée.

²⁵² Corr. Bruxelles, 31 mars 2004 (décision reproduite *in extenso* sur le site du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: www.diversite.be). Ainsi le tribunal correctionnel de Bruxelles a-t-il explicitement remis en cause le procédé à l'égard duquel «il ne dispose d'aucune garantie quant à l'objectivité, à l'exactitude et au caractère complet des informations»; à titre de comparaison, «les techniques d'enquête policières recourant à des procédés d'une nature similaire [...] doivent répondre à certaines exigences pour être admises», elles.

la législation même²⁵³) –, les législateurs fédéral et fédéré ont finalement privilégié la prudence et préféré retirer le dispositif.

Force est toutefois de constater que cet escamotage n'en est pas véritablement un. L'opération relève essentiellement du cosmétisme (il fallait, au moins en façade, se débarrasser d'un mécanisme focalisant la critique) puisqu'est désormais autorisée la technique dite de la comparaison avec un individu de référence²⁵⁴, qui emprunte largement au tant décrié test de situation. Les différences entre ces deux modes de preuve sont plus que ténues. « Moins chargées symboliquement », les deux nouvelles formalités probatoires – méthode de comparaison et test de récurrence – sont « similaires en de nombreux points au procédé précédent »²⁵⁵. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre et, au besoin, d'adopter un arrêté d'exécution.

(ii) *Étendre les missions de la Dirl*

Un acteur veut confier à la Dirl la « mission d'enquêter suite à une plainte individuelle de discrimination » et de sanctionner l'éventuelle discrimination d'amendes administratives.

c) *Réguler le marché*

Un répondant revendique l'instauration à la fois d'un « fonds central de garanties locatives » et de « commissions paritaires locatives ». Concernant le premier outil, nous renvoyons aux commentaires qui y sont consacrés ci-dessus²⁵⁶.

Concernant le second, on rappellera que le pouvoir fédéral a, en 2005, mis sur pied, à titre d'expérience-pilote, des « commissions paritaires locatives » dans trois villes du pays (Bruxelles, Gand et Charleroi). Composées paritairement (bailleurs et locataires), ces commissions étaient investies d'une triple mission : organiser une médiation locative, élaborer une grille d'objectivation des loyers et, rédiger un bail-type. Des éléments très intéressants de ce travail ont été dégagés ainsi que des pistes de solution²⁵⁷. Ces commissions n'ont cependant pas connu de suite.

Considérant que ces commissions « offraient un lieu de concertation où locataires et bailleurs pouvaient se rencontrer dans un processus de résolution

²⁵³ Art. 19, § 4 *in fine*, de la loi du 25 février 2003.

²⁵⁴ Art. 211, § 2, 2°, du Code bruxellois du Logement ; art. 28, § 2, 2°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ; art. 30, § 2, 2°, de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et art. 33, § 2, 2°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes.

²⁵⁵ V. VAN DER PLANCKE, « Les tribulations du *testing* en Belgique : quels enseignements ? », *Horizons stratégiques*, n° 5, juillet 2007.

²⁵⁶ Voy. *supra*.

²⁵⁷ Voy. pour de plus amples développements, N. BERNARD *et al.*, *Les commissions paritaires locatives. Genèse et enseignements d'une expérience fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

de problèmes communs, [...] dans une meilleure compréhension des logiques propres à chacune des parties», un intervenant estime qu'elles avaient «un effet sur la discrimination». Il estime dès lors que la régionalisation de la loi sur le bail est une occasion d'instaurer de telles commissions au niveau régional²⁵⁸.

M. Procédure – Résolution des conflits

1. Système actuel

À ce jour, la résolution des conflits en matière locative est confiée au Juge de paix (compétence spéciale au sein des juridictions de l'ordre judiciaire) sans que ne soient cependant exclues les conventions d'arbitrage ou de médiation.

L'article 591 du Code judiciaire dispose en effet que le juge de paix connaît, quel que soit le montant de la demande, «des contestations relatives aux louages d'immeuble».

S'agissant de la compétence territoriale, l'article 629, 1°, dispose qu'est compétent pour les contestations relatives aux louages d'immeuble, le juge de la situation du bien.

2. Questions posées aux acteurs

- Estimez-vous que l'arbitrage doit être exclu en matière de bail de logement?
- Pensez-vous que d'autres modes de résolution des conflits doivent être privilégiés, par priorité – ou préalablement au juge de paix?
- Les types de conflits (arriérés de loyers, troubles de jouissance, travaux, etc.) pourraient-ils faire l'objet d'une procédure différente et distincte? Auriez-vous des propositions à formuler à ce propos?

3. Identification des points positifs du système actuel

À titre de préambule, il convient de noter que l'ensemble des acteurs interrogés (et qui se sont prononcés sur la question) estime que le système actuel dans lequel les litiges en matière locative sont traités par les Juges de paix apporte la satisfaction recherchée. La lenteur avec laquelle les dossiers sont traités est toutefois déplorée.

²⁵⁸ Sur ces commissions paritaires, voy. égal. *infra*.

a) Arbitrage

Si certains acteurs considèrent que l'arbitrage devrait purement et simplement être exclu en matière locative, la majorité d'entre eux s'accordent à dire que l'arbitrage est un système qui fonctionne bien. Les décisions rendues sont de qualité et la rapidité de traitement est bien supérieure à celle des justices de paix. L'arbitrage ne convient toutefois que pour certains types de litiges. Ce n'est pas tant l'institution de l'arbitrage en soi qui est donc critiquée mais bien les circonstances dans lesquelles les parties sont parfois amenées à (devoir) y recourir²⁵⁹.

b) Modes alternatifs de résolution des conflits

Globalement, les acteurs interrogés sont d'avis que les modes alternatifs de règlement des conflits permettent aux parties de régler le différend qui les oppose plus rapidement qu'en saisissant le juge de paix compétent et à moindre coût. Il est ainsi préférable de toujours tenter la conciliation en premier lieu²⁶⁰.

À cet égard, un répondant met en exergue le rôle joué par la Chambre de conciliation, d'arbitrage et de médiation en matière immobilière dont les géomètres-experts font partie.

Un autre salue le rôle du département du logement des institutions de l'enseignement supérieur ainsi que des communes qui assurent un rôle de médiation dans le cadre des locations étudiantes.

Se distinguant de la majorité des acteurs du logement, l'un d'entre eux juge préférable de se tourner immédiatement vers les justices de paix dont le rôle est d'être proches des citoyens et auxquelles la réglementation assigne d'ailleurs un rôle de conciliation.

En cas d'échec de la résolution d'un litige par le biais des modes alternatifs de règlement des conflits, l'ensemble des acteurs reconnaissent que le juge de paix est le juge naturel des litiges en matière locative et que le système actuel est performant (malgré la lenteur) et doit être maintenu.

c) Procédure distincte par type de conflits

Les acteurs interrogés estiment, de manière unanime, que le système actuel devant le Juge de paix fonctionne bien et qu'il n'est pas opportun de scinder un même litige par « type de conflits ».

Tous les problèmes sont liés dans un litige de sorte qu'il convient que le magistrat puisse avoir une vue globale de la problématique qui lui est soumise, comme c'est actuellement le cas.

²⁵⁹ Voy. *infra*.

²⁶⁰ Certains acteurs, minoritaires, sont d'avis contraire (voy. *infra*).

4. Identification des points négatifs du système actuel

a) Arbitrage

Certains sont d'avis que l'arbitrage devrait être exclu en matière de bail de logement.

Des magistrats ajoutent que la clause d'arbitrage est actuellement utilisée comme moyen dilatoire pour faire échec à la compétence du Juge de paix saisi alors que lorsque les parties signent un contrat de bail, elles ne se rendent pas compte des conséquences de l'adhésion à une telle clause.

Lorsqu'un Juge de paix est saisi d'une demande en matière locative alors que le contrat de bail prévoit une clause d'arbitrage, il n'aura d'autre choix que de se déclarer incompétent et de condamner la partie demanderesse à une indemnité de procédure.

Un répondant évoque le coût important du recours à l'arbitrage²⁶¹ qui ne se justifie réellement que dans les litiges à enjeu financier important. La qualité des décisions d'arbitrage est excellente et les dossiers sont traités rapidement de sorte qu'il convient de ne pas supprimer cette institution. Il est opportun toutefois de la limiter à certains types de litige (« achat-vente », promotion immobilière, construction). L'arbitrage ne se justifie pas pour les « petits » litiges locatifs. Cet avis est partagé par un magistrat.

Un acteur reconnaît cette rapidité de traitement des litiges tranchés en arbitrage mais souligne également qu'après avoir obtenu une décision, les parties seront contraintes d'agir en *exequatur* avant de pouvoir faire exécuter la décision obtenue, constituant non seulement une perte de temps mais également d'argent. La clause d'arbitrage est devenue une clause de style, à laquelle les parties s'engagent sans réaliser son impact futur en cas de survenance d'un litige.

b) Modes alternatifs de résolution des conflits

Aucun point négatif n'est évoqué par les acteurs quant aux modes alternatifs de règlement des conflits qui permettent aux parties de résoudre le différend qui les oppose plus vite et à moindre frais.

c) Le décès du locataire

Plusieurs acteurs ont, d'initiative, évoqué un point particulier qui semble poser problème aujourd'hui : celui de la procédure à suivre par le bailleur en cas de décès du locataire, si aucun héritier ne se manifeste. La procédure à suivre est en effet laborieuse puisque le bailleur devra demander la désignation d'un curateur à succession vacante ou d'un curateur aux meubles afin

²⁶¹ Un acteur préconise l'abolition de l'arbitrage en matière locative.

que celui-ci puisse procéder à la libération de la garantie locative, à l'issue d'une procédure relativement longue.

5. Pistes de solution

a) Arbitrage

De manière générale, les acteurs s'accordent à dire que pour remédier à la situation actuelle, dans laquelle les parties s'engagent à recourir à l'arbitrage pour la résolution de conflits futurs, sans toutefois réaliser ce à quoi elles s'engagent au moment de la signature du contrat de bail, il conviendrait de prévoir qu'en toute hypothèse, les parties devront réitérer leur souhait d'aller en arbitrage après la survenance du litige.

L'on pourrait ainsi imaginer réputer non écrite la clause d'arbitrage intégrée dans un contrat de bail, imposant aux parties de réitérer leur souhait de recourir à l'arbitrage après la survenance du litige, en toute connaissance de cause.

Des modifications législatives en ce sens sont déjà intervenues en matière d'assurance et en matière de copropriété :

- l'article 90, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances²⁶² répute non écrite la clause par laquelle les parties à un contrat d'assurance s'engagent à l'avance à soumettre à des arbitres les contestations à naître du contrat. « Cette disposition trouve sa justification dans le fait que le coût de l'arbitrage peut constituer un frein au recours à la justice pour les sinistres de faible importance »²⁶³. Les parties peuvent toutefois convenir de recourir à l'arbitrage après la survenance du litige, en connaissance de cause ;
- la loi du 2 juin 2010 modifiant le Code civil afin de moderniser le fonctionnement des copropriétés et d'accroître la transparence de leur gestion a inséré un § 4 à l'article 577-4 du Code civil, réputant non écrite la clause des statuts qui confie à un ou plusieurs arbitres le pouvoir juridictionnel de trancher des conflits en matière de copropriété. À l'instar de ce qui prévaut en matière d'assurance, les parties restent libres de décider de recourir à l'arbitrage après la survenance du litige²⁶⁴.

b) Modes alternatifs de résolution des conflits

Le Conseil économique et social propose de mettre en place des « commissions paritaires locatives » qui entendraient les positions des parties, tente-

²⁶² Anciennement art. 36, § 1^{er}, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

²⁶³ P. DE BOURNOUVILLE, *Droit judiciaire. L'arbitrage*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 116 ; G. KEUTGEN, « L'arbitrage – Chronique de jurisprudence (1987-1992) », *J.T.*, 1993, p. 683.

²⁶⁴ C. MOSTIN, « La copropriété réformée par la loi du 2 juin 2010 », *J.T.*, 2011, pp. 17 et s.

raient de les concilier et remettraient un avis consultatif. Selon le Conseil, de telles commissions «permettraient de désengorger la justice de paix en matière locative»²⁶⁵. Dans le même sens, se référant à l'expérience-pilote menée à Bruxelles-Ville, Gand et Charleroi entre 2005 et 2007, un acteur propose de «relancer les commissions paritaires locatives au niveau régional» en considérant que «pour les personnes vulnérables, qui ont difficilement accès à la justice, la médiation locative offerte par ces commissions pour résoudre un litige apparaît particulièrement intéressante».

Il n'est toutefois pas précisé comment ces commissions seraient composées, où elles siègeraient et comment elles seraient financées.

c) Décès du locataire

Un juge indique qu'il pourrait être opportun de donner au Juge de paix le pouvoir de désigner un administrateur chargé de la liquidation du bail (outre l'administrateur en charge de l'ensemble de la succession qui sera désigné par ailleurs par le tribunal de première instance). La procédure civile n'ayant pas été régionalisée, il ne semble pas que la Région puisse légiférer en la matière.

Un autre acteur évoque une autre piste de solution, qui consisterait à prévoir une résiliation automatique du bail à l'expiration d'un délai de trois mois à dater du décès du locataire sauf accord des parties (à savoir le bailleur et la succession).

d) Compétence de référé devant le Juge de paix

Afin de pallier la lenteur de la procédure devant le juge de paix, un répondant préconise qu'une compétence de référé soit confiée à ces juges dans le cadre de certains types de litiges précis :

- lorsque le bail a été prorogé pour circonstances exceptionnelles et qu'à l'issue de la prorogation, le locataire reste dans les lieux. Il faudrait dans cette hypothèse pouvoir obtenir l'expulsion du locataire sur le champ, par le biais d'une procédure en référé devant le juge de paix ;
- lorsque la Dirl rend un rapport listant les travaux à effectuer sous peine de rendre le bien inhabitable et que le locataire empêche les entrepreneurs mandatés par le bailleur d'entrer dans les lieux. Ce cas commence à se répandre. Les locataires cherchent ainsi à obtenir une interdiction de mise en location afin d'être prioritaire pour l'accès aux logements sociaux. Dans ce cas, il faudrait pouvoir donner un congé au locataire récalcitrant et faire valider ce congé en référé devant le juge de paix.

²⁶⁵ Avis d'initiative du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale « Régionalisation du bail d'habitation & Allocation-loyer » du 16 juin 2015, p. 11, n° 3.3.

La procédure civile n'ayant pas été régionalisée, il ne semble pas que la Région puisse légiférer en la matière.

e) Suppression du monopole de plaidoirie devant le Juge de paix

Un acteur, qui reconnaît l'efficacité des Juges de paix et la qualité des décisions rendues, estime néanmoins que le monopole de plaidoirie en faveur des avocats qui prévaut devant les justices de paix devrait être aboli afin que les associations agréées puissent défendre les locataires, à l'instar de ce qui prévaut pour les syndicats devant les juridictions du travail. Subsidiairement, l'on pourrait prévoir l'institution d'une commission paritaire (représentants des bailleurs et des locataires) qui trancherait les litiges (mais l'institution d'une telle commission nécessite des moyens financiers).

La procédure civile n'ayant pas été régionalisée, il ne semble pas que la Région puisse légiférer en la matière.