Les Échos du Logement
Numéro spécial - Mai 2014

La réforme de l'Etat et le transfert des compétences

Impact sur la politique du logement en Wallonie



SPW | Éditions

Logement

Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'Etat: un défi majeur pour la Région wallonne 4

Le transfert du bonus logement: une opportunité afin de mener une politique de logement plus efficace 8

Encadrement des loyers (grille «de référence» et taxation des loyers réels): développements récents 10

Vers un système raisonné d'encadrement des loyers 20

Pourquoi faudrait-il encadrer les loyers? 23

L'encadrement des loyers en France 28

Le «fonds de garantie locative»: une sécurité pour le bailleur et le preneur? 30

Wallonie



EDITORIAL

La sixième réforme de l'Etat est à nos portes: voilà un constat qui peut-être en réjouit certains mais qui n'est pas sans en inquiéter beaucoup d'autres.

Force est de constater, à la lecture des accords qui ont été conclus et des nouveaux textes adoptés récemment par le législateur spécial, que cette nouvelle phase de la réforme de l'Etat va bouleverser un certain nombre d'habitudes ancrées depuis de nombreuses années.

Tel est le cas en matière fiscale et singulièrement pour la fiscalité touchant les biens immobiliers et plus particulièrement encore, l'«habitation propre» du contribuable, c'est-à-dire somme toute son «logement».

La matière va basculer entre les mains des Régions, mais cela suppose une adaptation complexe de la législation relative aux impôts sur les revenus, sans compter les ajustements du système qui risquent de s'avérer nécessaire en fonction des options politiques, mais aussi des ressources financières des différentes Régions.

Autre matière touchant beaucoup d'entre nous dans la vie de tous les jours: les baux à loyer, qui dorénavant feront partie des politiques régionales du Logement, même si sans doute, dans un premier temps, moins de changements immédiats soient à prévoir qu'en matière fiscale: la loi existe (c'est du reste le Code civil) et les baux en cours ou nouveaux peuvent fonctionner sans initiative légale ou réglementaire nouvelle. Il n'empêche que le transfert est l'occasion de réfléchir aux inflexions nouvelles que l'on pourrait donner à la réglementation des baux à loyer, à commencer par l'épineuse question de l'opportunité d'un encadrement des loyers visant à maîtriser la tendance haussière de ceux-ci.

Compte tenu de l'importance de ces matières, il nous a paru utile de consacrer un numéro des Echos du Logement à dresser un état des lieux objectif et impartial de ces questions.

A cette fin, nous avons fait appel à deux professeurs d'université reconnus pour leur expertise dans ces matières:

– le professeur Marc Bourgeois de l'Université de Liège, en ce qui concerne le politique fiscale du logement dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat;

– le Professeur Nicolas Bernard, des Facultés universitaires Saint-Louis (également expert au cabinet du Secrétaire d'État au logement de la Région bruxelloise), contributeur régulier des Echos du Logement depuis de nombreuses années, en ce qui concerne le transfert aux Régions des baux à loyer et la question de l'encadrement de ceux-ci.

Qu'ils soient tous deux remerciés d'avoir passé du temps à défricher ces domaines encore peu explorés et de permettre ainsi aux lecteurs des Echos du Logement de donner un contenu plus concret et précis aux implications des changements qui nous attendent.

D'autres discussions ont pris ou prendront encore place sur les sujets évoqués, à commencer par le colloque sur la régionalisation du bail organisé le 27 février dernier par le Conseil supérieur du Logement. Nous espérons que cette livraison des Echos trouvera sa place sur le bureau de tous ceux, acteurs du secteur du logement ou simples citoyens, voire même responsables politiques, qui s'intéressent à la problématique du logement en Wallonie, en tant que document de référence. Puisse-t-il en outre empêcher un certain nombre d'idées fausses ou préconçues de circuler et permettre un débat documenté!

Bonne lecture à toutes et à tous!

Michel Grégoire,
Inspecteur général f.f. du Logement,
Service Public de Wallonie, DGO4.

Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'Etat: un défi majeur pour la Région wallonne

Marc BOURGEOIS – Professeur ULg

La sixième réforme de l'Etat vient d'être adoptée par le Parlement fédéral. Son entrée en vigueur est imminente. L'organisation institutionnelle et la distribution des compétences matérielles entre l'Etat fédéral et les entités fédérées font l'objet d'une révision profonde, de manière à placer ces dernières au centre de la vie politique future de la Belgique.

Un élément majeur de cette grande réforme a trait au financement des Communautés et des Régions: d'un côté, des mécanismes de dotations sont introduits en vue de permettre aux collectivités fédérées d'assumer les *nouvelles compétences matérielles* dont elles sont dotées (allocations familiales, personnes âgées, soins de santé, emploi, dépenses fiscales, maisons de justice, …); d'un autre côté, le mode de financement des compétences déjà existantes des collectivités communautaires et régionales est sensiblement remanié: restructuration des dotations déjà en place au profit des Communautés française et flamande; renforcement radical de l'autonomie fiscale des trois Régions.

L'autonomie des Régions en matière d'impôts revêt trois formes distinctes aujourd'hui.

Tout d'abord, les *taxes régionales propres* sont créées de toutes pièces par les Régions directement sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution. Elles ont pour assiette des matières imposables qui ne sont plus ou pas encore «occupées» par la législation fiscale fédérale. Compte tenu de cette contrainte – dite «*non bis in idem*» – le produit de ces taxes ne représente qu'un très faible pourcentage des recettes budgétaires régionales.

Ensuite, les Régions peuvent compter sur l'intégralité des recettes engendrées par les *impôts régionaux.* Ces prélèvements ont été établis initialement par l'Etat central. Au fil des réformes institutionnelles successives (1988-89, 1993 et 2001), les principales prérogatives normatives relatives à ces impôts – règles relatives à la base imposable, au taux d'imposition et aux exonérations – ont été décentralisées au profit «exclusif» des législateurs régionaux. En tant que sources de financement des Régions, ces impôts régionaux jouent un rôle essentiel. Il s'agit notamment des principaux droits d'enregistrement (droits sur les transmissions à titre onéreux des biens immeubles, droits de donation, droits sur les partages, …)[1], du précompte immobilier, des taxes de circulation et de mise en circulation, de la redevance télévision, des droits de succession et de mutation par décès, etc. Vis-à-vis de ces prélèvements (dont la liste complète est reprise à l'article 3 de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions[2]), les Régions disposent d'une autonomie normative pour le moins étendue, ce qui leur permet déjà d'élaborer une politique fiscale à proprement parler. En ce qui concerne l'administration de ces impôts régionaux – dans le jargon, il est question du «service» des impôts[3] –, la règle est la suivante: l'Etat fédéral assure gratuitement, dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des impôts régionaux[4]; moyennant le respect d'une procédure décrite à l'article 5 de la loi spéciale de financement, les Régions peuvent décider de reprendre à leur compte, par groupe d'impôts, le service en question; à compter de l'année budgétaire à partir de laquelle elles assurent le service des impôts ainsi repris, les Régions deviennent exclusivement compétentes pour fixer les règles de procédure administrative y afférentes[5]. A ce jour, la Région wallonne a concrètement repris le service de la taxe sur les jeux et paris et de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, ainsi que, depuis le 1er janvier 2014, le service des taxes de circulation et de mise en circulation (et de l'eurovignette)[6].

Enfin, la troisième catégorie d'autonomie fiscale régionale a trait à l'impôt des personnes physiques (ci-après: «IPP»). Aujourd'hui déjà, avant la sixième réforme de l'Etat, les Régions sont en droit d'adopter des règles qui ont pour effet, pour les contribuables qui résident sur leur territoire, de moduler par le haut ou par le bas le montant de l'IPP finalement dû. Ces modulations, qui ne peuvent jamais concerner la base imposable, prennent la forme d'additionnels ou de *soustractionnels* ou bien, le cas échéant, de manière plus ciblée, d'augmentations ou de réductions d'impôt en liaison avec les compétences matérielles régionales (environnement, emploi ou logement, par exemple)[7]. Cette autonomie a été, jusqu'ici, très peu mise en œuvre par les législateurs et gouvernements régionaux[8]. L'un des

[1] En dépit du fait que la sixième réforme de l'Etat régionalise le droit civil relatif aux baux d'habitation, aux baux à ferme et aux baux commerciaux, le droit d'enregistrement sur les baux, tel que réglé aux articles 83 et suivants du Code des droits d'enregistrement, demeure exclusivement fédéral. Il y a là une anomalie que nous avons personnellement soulignée lors des travaux préparatoires de la réforme institutionnelle, attirant ainsi l'attention des négociateurs. Ce biais est d'autant plus dommageable que les opérations de constitution et de cession de droits de superficie et d'emphytéose sont assimilées, pour l'application du Code des droits d'enregistrement, aux baux, sous-baux et cession de baux de biens immeubles. Or, compte tenu du caractère favorable du taux du droit d'enregistrement sur les baux, emphytéoses et superficies, ces deux derniers droits réels démembrés ont souvent été utilisés pour «éviter» le droit de vente de 12,5 % (ou de 10 % en Flandre) beaucoup plus élevé. La meilleure manière de combattre plus efficacement ce type «d'arbitrage» eût été, selon moi, de régionaliser cette catégorie de droits d'enregistrement, en cohérence d'ailleurs avec les transferts de compétences en matière de droit civil sur les baux. Force est de constater que ces arguments n'ont pas convaincu les négociateurs du volet fiscal de la sixième réforme de l'Etat. En guise de pis-aller, par le biais d'une loi fédérale du 28 juin 2013 (*M.B.,* 1er juillet 2013), le taux d'imposition pour les contrats constitutifs de droits d'emphytéose et de superficie ou leurs cessions a été majoré de 0,2 % à 2 % (ou, dans certains cas, à 0,5 %) (art. 83 C.enr.).

[2] Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, telle que modifiée par la loi spéciale du 16 janvier 1993 et par la loi spéciale du 13 juillet 2001 (ci-après: «loi spéciale de financement).

[3] Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 (en tant qu'elle modifie la loi spéciale de financement), *«le service de l'impôt comprend le processus de l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, ainsi que le contentieux y afférent (tant administratif que judiciaire), la perception et le recouvrement de l'impôt (en ce compris les frais et intérêts)»* (*Doc. parl.,* Chambre, SO 2001-2002, n° 50-1183/007, p. 160).

[4] A l'exclusion de la redevance radio et télévision.

[5] Pour plus de détails, voy., J.C. LAES, «Reprise par une Région du service d'un impôt régional. Conséquences en matière de procédure fiscale», *Revue de fiscalité régionale et locale,* 2013, n° 4, à paraître.

[6] La loi spéciale de financement prévoit, lorsqu'une Région assure le service d'un impôt régional, une dotation annuelle et indexée en provenance de l'Etat fédéral; elle correspond au prix de revient fixé pour les impôts en cause mais est conditionnée par la reprise, par la Région, du personnel des administrations concernées (Loi du 8 mars 2009 fixant le prix de revient total du service des impôts régionaux, en exécution de l'article 68*ter* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.,* 20 mars 2009).

[7] Pour plus de détails sur ce régime d'autonomie régionale vis-à-vis de l'IPP, dans son état antérieur à la sixième réforme de l'Etat, voy. M. BOURGEOIS, «La régionalisation de l'impôt des personnes physiques – Première partie», *Revue de fiscalité régionale et locale,* 2013/2, pp. 105-119.

[8] Etant donné l'absence de compétence des Régions vis-à-vis de l'impôt sur les revenus applicable aux non-résidents (dans le jargon fiscal: l'INR), les quelques rares cas de mise en œuvre régionale de cette autonomie fiscale, par les Régions flamande et wallonne, ont été stigmatisés par la Commission européenne pour contrariété au droit de l'Union européenne. A ce propos, voy., entre autres, M. BOURGEOIS et E. TRAVERSA, «L'influence du droit de l'Union européenne sur l'autonomie fiscale régionale», *in* E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (éds.), *Europese voorschriften en staatshervorming / Contraintes européennes et réforme de l'Etat,* Bruges, La Charte, 2013, pp. 271-293.

objets majeurs de la sixième réforme de l'Etat consiste en une révision fondamentale du rôle de l'impôt des personnes physiques dans le financement des Régions et des prérogatives normatives dont ces dernières disposent en la matière.

Tant l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'Etat d'octobre 2011, que la loi spéciale de financement ainsi réformée[9], contiennent deux volets majeurs en relation avec l'impôt des personnes physiques: le *premier* a trait aux centimes additionnels à l'IPP, le cas échéant différenciés par tranches d'impôt, qui deviennent un des moyens de financement les plus importants pour les Régions; le *second* volet concerne les dépenses fiscales vis-à-vis desquelles les Régions seront désormais exclusivement compétentes[10].

En ce qui concerne le premier volet, une partie importante de la dotation qui permettait de financer les compétences matérielles régionales existant avant la sixième réforme de l'Etat sera supprimée et remplacée par une autonomie fiscale accrue, dans le chef des Régions, en matière d'impôt des personnes physiques. Cette autonomie consiste en la faculté d'établir des centimes additionnels régionaux, le cas échéant différenciés par tranches d'impôt, sur la base du montant de l'IPP fédéral. Les Régions pouvaient certes déjà introduire des additionnels à l'IPP dans le régime antérieur à l'actuelle réforme institutionnelle. L'innovation majeure provient du fait que, désormais, le montant de l'IPP fédéral sur la base duquel les additionnels régionaux seront calculés fera l'objet d'une réduction préalable en fonction d'un coefficient fixé dans la loi spéciale de financement (qui équivaut, *approximativement,* à un quart de l'IPP actuel)[11]. De cette manière, la marge de manœuvre régionale en termes d'additionnels devient réelle; l'autorité fédérale se retire, en effet, d'une partie du terrain qu'il occupait précédemment, et ce pour laisser de l'espace aux Régions.

Le second volet fiscal de la sixième réforme de l'Etat a davantage trait aux politiques matérielles des Régions, dont la politique du logement. Pour toute une série d'avantages fiscaux existant aujourd'hui en matière d'impôt des personnes physiques, les Régions obtiennent l'exclusivité de compétence. L'Etat fédéral doit donc se désinvestir dans ce domaine et laisser les Régions décider seules de maintenir tels quels, de modifier ou de supprimer les dépenses fiscales ainsi précisément énumérées. Un nouvel article 5/5, § 4, est introduit dans la loi spéciale de financement:

«*§ 4. Seules les Régions sont compétentes pour les réductions d'impôt et les crédits d'impôt relatifs aux dépenses suivantes:*

1° les dépenses[12] *en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre*[13]*;*

2° les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie;

3° les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés;

4° les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux;

5° les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation à l'exclusion des intérêts qui se rapportent à des contrats de prêt visés à l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009;

6° les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes;

7° les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

(…)».

L'exclusivité de compétence régionale pour les dépenses fiscales en cause se définit en fonction de dépenses, de nature privée, accomplies par les contribuables, et qui constituent le fait générateur des avantages fiscaux octroyés en matière d'IPP. Ces derniers prennent la forme de réductions ou de crédits d'impôt[14]; aucune Région ne peut modifier la base imposable de l'IPP. En guise de compensation – pour éviter que l'autorité fédérale se réapproprie indirectement la compétence ainsi perdue, il est expressément prévu que le législateur fédéral ne pourra plus, à l'avenir, introduire ou maintenir des avantages fiscaux prenant la forme d'une «déduction de l'ensemble des revenus nets» (pratiquée sur la base d'imposition de l'IPP)[15].

Tout avantage fiscal (réduction ou crédit d'impôt) qui se rapporterait à une *dépense non reprise dans la liste précitée* pourra encore être accordé par le législateur fédéral selon les conditions déterminées par lui. Toutefois, si la réduction ou le crédit d'impôt en question est lié aux compétences matérielles des Régions – sans être repris dans la liste du § 4 de l'article 5/5 – les Régions seront aussi en droit de les octroyer aux contribuables personnes physiques qui résident sur leur territoire, et ce en vertu des articles 5/1, § 1er, al. 1er, 2°, et 5/5, § 2, nouveaux, de la loi spéciale de financement ainsi modifiée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat[16]: le texte confère aux législateurs régionaux une compétence, *parallèle à celle de l'autorité fédérale,* pour offrir des réductions ou crédits d'impôt liés aux compétences matérielles des Régions. Cette compétence parallèle à celle du législateur fédéral ne devient donc *exclusive* que si la dépense à laquelle l'avantage fiscal se relie figure dans la liste de l'article 5/5, § 4, précité.

En ce qui concerne tout particulièrement les avantages fiscaux en lien avec *les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver une habitation propre,* la loi spéciale de financement, telle que modifiée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, délimite la compétence exclusive des Régions en s'inspirant des critères contenus dans le Code des impôts sur les revenus[17]. Les réductions et crédits d'impôt pour lesquels les Régions deviennent exclusivement compétentes concernent les amortissements d'emprunt, les intérêts et les primes d'assurance-vie relatifs à «l'habitation propre».

«*(…) l'habitation propre est l'habitation que le contribuable, en tant que propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier, pendant la période imposable:*

[9] Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, telle que modifiée par la loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences. Cette dernière loi spéciale est issue d'une proposition de loi spéciale adoptée en séance plénière de la Chambre le 28 novembre 2013, adoptée sans amendement par le Sénat le 19 décembre 2013 et transmise à la sanction royale le même jour. Au moment de l'achèvement de la présente contribution, le texte de la nouvelle loi spéciale n'a pas encore été publié au *Moniteur belge.*

[10] Une dépense fiscale n'est pas une «dépense» à proprement parler. Il s'agit d'une moins-value en termes de recettes, qui trouve sa source dans la volonté du législateur d'utiliser l'instrument fiscal en vue de réaliser ses politiques à proprement parler (soutien de l'investissement, protection de l'environnement, accès au logement, etc.). Selon l'article 47 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (*M.B.,* 3 juillet 2003), *«les dépenses fiscales comprennent tous les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition dont bénéficient des contribuables ou des activités d'ordre économique, social ou culturel pendant l'année budgétaire».*

[11] Cette renonciation par l'Etat à une partie de l'IPP actuellement perçu correspond globalement au montant de la dotation (part attribuée de l'IPP) que l'Etat fédéral ne devra plus transférer aux Régions en conséquence de sa suppression et de son remplacement par les additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques.

[12] Les dépenses concernées sont le *«paiement d'intérêts ou remboursement en capital de prêts qui ont été contractés en vue de construire, acheter, transformer ou rénover une habitation propre; le paiement des primes d'assurance-vie solde restant dû qui garantissent les emprunts ci-dessus; le paiement des primes d'assurance-vie individuelles qui ont été contractées en vue de construire, acheter, transformer ou rénover une habitation propre; les redevances d'emphytéose ou de superficie payées pour l'habitation propre»* (Doc. parl., Chambre, S.O. 2012-2013, n° 52-2974/001, p. 28).

[13] Aujourd'hui, l'avantage fiscal établi au niveau fédéral revêt la forme d'une «déduction». Le législateur fédéral a prévu de la transformer en réduction d'impôt avant la date à laquelle la dépense fiscale en question deviendra exclusivement régionale. Un avant-projet de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus est actuellement en cours de discussion.

[14] La réduction d'impôt module par le bas le montant de l'impôt sans néanmoins que son application puisse aboutir à un montant négatif; le crédit d'impôt est susceptible, lui, d'engendrer un montant négatif avec à la clé, le cas échéant, un paiement de la part de l'autorité publique vers le contribuable.

[15] Sous réserve d'une exception néanmoins: la déduction des rentes alimentaires par le débirentier.

[16] Ces textes reprennent des prérogatives dont les Régions disposaient déjà, avant l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat, en vertu des articles 6 et 9 de la loi spéciale de financement: additionnels, soustractionnels, augmentations et réductions d'impôts liées aux compétences matérielles des Régions. La réforme institutionnelle abroge les articles 6 et 9 précités mais réinscrit les prérogatives en question dans le nouvel article 5/5.

[17] On note néanmoins que la version finalement adoptée par le Parlement du nouvel article 5/5, § 4, de la loi spéciale de financement (*Doc. parl.,* Chambre, 2013-2014, n° 53-2974/012, pp. 11-12) diffère de la première version contenue dans la proposition de loi initialement déposée à la Chambre en juillet 2013 (*Doc. parl.,* Chambre, 2013-2014, n° 53-2974/001, pp. 213-214). Au cours du processus parlementaire, un amendement a modifié le texte en question, de manière à ajuster plus précisément le domaine de la compétence exclusive régionale sur les critères énoncés par le Code des impôts sur les revenus et d'éviter certaines conséquences absurdes (voy., notamment, la justification de l'amendement n° 94 de Mme Vienne et consorts, *doc. parl.,* Chambre, 2013-2014, n° 53-2974/010, pp. 1-4).

1° soit occupe personnellement;

2° soit n'occupe pas personnellement pour un des motifs suivants:

a) raisons professionnelles;

b) raisons sociales;

c) entraves légales ou contractuelles qui rendent impossible l'occupation de l'habitation par le contribuable lui-même;

d) état d'avancement des travaux de construction ou de rénovation qui ne permettent pas au contribuable d'occuper effectivement l'habitation»[18].

Lorsqu'un contribuable occupe plus d'une habitation, l'habitation où son domicile fiscal est établi est considérée comme l'habitation propre. Pour rappel, le domicile fiscal est une notion de fait qui s'apprécie en fonction de circonstances objectives: c'est le lieu où le contribuable réside de manière effective et durable.

Pour les contribuables mariés ou les cohabitants légaux, une seule habitation peut être considérée comme l'habitation propre.

Le dernier alinéa de l'article 5/5, § 4, nouveau, de la loi spéciale de financement indique que «*en cas de modification durant la période imposable, la qualification d'une habitation comme étant l'habitation propre s'apprécie de jour en jour*». L'évaluation de la qualification ou non d'un immeuble en tant qu'habitation propre doit donc se faire chaque année, période imposable par période imposable. Quand le contribuable quitte l'habitation propre pendant une période imposable donnée pour en occuper une autre, l'ancienne habitation propre garde ce caractère jusqu'au jour de «l'occupation» de la nouvelle habitation propre.

En conséquence, pratiquement parlant, il est concevable qu'une Région soit exclusivement compétente, une première année par exemple, pour régler l'avantage fiscal afférent à l'acquisition (ou conservation) d'une maison d'habitation donnée et qu'elle ne le soit plus l'année suivante – ou qu'elle ne le soit que pour une partie de l'année – du fait que le contribuable occupe désormais personnellement un autre immeuble d'habitation.

Ceci pour préciser, comme le font les travaux préparatoires, que *l'autorité fédérale* pourra toujours octroyer des avantages fiscaux pour les dépenses qui sont effectuées pour financer l'acquisition ou la conservation d'une *habitation «autre» que l'habitation propre*[19].

On notera, au passage, le contraste par rapport au régime actuel de la déduction pour habitation propre et unique: ces deux derniers caractères dont doit être dotée l'habitation en cause («propre» et «unique») sont appréciés seulement au 31 décembre de l'année de la conclusion du contrat d'emprunt (art. 115 du C.I.R. 1992), et non par période imposable.

Le défi, pour les Régions, sera de savoir comment maintenir les avantages fiscaux en question à l'impôt des personnes physiques. Leur coût n'est pas négligeable. Les auteurs de l'accord institutionnel ont veillé à ce que les autorités régionales disposent de moyens permettant de couvrir financièrement ces dépenses fiscales à l'égard desquels elles seront dorénavant exclusivement compétentes. Si, le cas échéant, les réductions et crédits d'impôt ne devaient pas être maintenus, les moyens financiers en question serviront alors à d'autres fins librement déterminées par les Régions (octroi de subsides ou de primes, par exemple).

Deux sources de financement sont prévues. Elles sont fonction du coût «estimé» que les dépenses fiscales ainsi transférées représentent, en fonction d'extrapolations à partir des chiffres constatés dans les comptes de l'Etat fédéral et sur la base de simulations (à politique inchangée) afférentes à l'exercice d'imposition 2015. Tout d'abord, le montant estimé des dépenses fiscales transférées entre en ligne de compte, à concurrence de 40 %, pour la détermination de la marge d'autonomie («*facteur d'autonomie*») que les Régions se voient reconnaître, pour lever leurs centimes additionnels à l'IPP[20]. Ensuite, une dotation spécifique est prévue en vue de permettre aux Régions de financer les 60 % restants du coût des avantages fiscaux à l'IPP ainsi «transférés»[21].

Ces moyens financiers seront-ils suffisants pour décider de maintenir tels quels les avantages fiscaux en question? Il est permis d'en douter. La loi spéciale qui réforme la loi spéciale de financement a prévu, parallèlement à et en complément de la sixième réforme de l'Etat, un certain nombre de mécanismes qui tendent à faire participer les entités fédérées à l'assainissement budgétaire, dans un but de rééquilibrage des finances de l'ensemble des pouvoirs publics. Ces contributions à l'assainissement seront imposées, aux Régions notamment, sous la forme d'une retenue à la source sur les moyens prévus dans la loi spéciale de financement. De surcroît, en plus de cet effort lié à l'assainissement, une contribution sera demandée aux différentes entités fédérées, dont les Régions, afin de faire face à l'accroissement futur des coûts du vieillissement de la population. Cet effort complémentaire prendra la forme d'une diminution du pourcentage d'adaptation à la croissance de toute une série de dotations octroyées par l'autorité fédérale aux collectivités régionales (dont la dotation dite «dépenses fiscales»). Ces éléments n'hypothèquent pas en soi le maintien futur des dépenses fiscales régionalisées en matière d'impôt des personnes physiques. Il n'en demeure pas moins qu'ils nécessiteront de sérieux arbitrages politiques qui – peut-on l'espérer – seront fondés sur des évaluations objectives quant à l'efficacité et à l'utilité sociale réelles des incitants fiscaux en question[22].

La loi spéciale nouvelle[23] prévoit que le volet «dépenses fiscales» de la sixième réforme de l'Etat entre en vigueur le 1er juillet 2014 et est applicable à partir de l'exercice d'imposition 2015. Il couvre donc notamment toutes les dépenses d'amortissement d'emprunts hypothécaires, d'intérêts et de primes d'assurance-vie en lien avec l'habitation propre du contribuable, telles qu'accomplies depuis le 1er janvier 2014 (période imposable qui se rattache à l'exercice d'imposition 2015).

Une règle spécifique a été prévue, dans la loi spéciale de financement réformée (art. 81*quater*), en vue de garantir une certaine continuité législative: les réductions et crédits d'impôt régionaux relatifs aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, sont les réductions et crédits tels qu'ils sont repris dans la législation fiscale au 30 juin 2014. En ce qui concerne les dépenses fiscales «transférées» aux législateurs régionaux, cette disposition transitoire a donc pour objet de maintenir provisoirement en vigueur les règles relatives aux réductions et crédits d'impôt – dont la réduction pour habitation propre et unique – telles qu'elles existeront au 30 juin 2014. Cette transition est nécessaire jusqu'à ce que les Régions se soient formellement prononcées, par décret ou ordonnance, sur le sort futur de ces avantages fiscaux.

Pour les contrats d'emprunt hypothécaire antérieurs à l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat, le législateur a manifesté un souci de neutralité vis-à-vis des contribuables. En principe, les dépenses fiscales introduites ou maintenues par les Régions ne peuvent pas être configurées de manière telle qu'elles réduisent la progressivité de l'impôt. Or, le régime de la déduction pour habitation propre et unique, en vigueur aujourd'hui pour les contrats

[18] L'habitation propre ne comprend néanmoins pas la partie de l'habitation qui, pendant la période imposable, est affectée à l'exercice de l'activité professionnelle du contribuable ou d'un des membres de son ménage ou, dans certains cas précisément déterminés, est occupée par des personnes ne faisant pas partie du ménage du contribuable.

[19] *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-2974/001, p. 27.

[20] Art. 5/2, § 1er, nouveau, de la loi spéciale de financement et art. 81*ter*, 1°, nouveau de la loi spéciale de financement.

[21] Art. 35*decies*, nouveau, de la loi spéciale de financement et art. 81*ter*, 1°, nouveau de la loi spéciale de financement.

[22] Dans un avis rendu en 2012 à propos de la régionalisation dudit «bonus logement», le Conseil flamand du Logement a relevé que cette dépense fiscale procurait aux contribuables flamands un avantage moyen de 1.307 euros par contribuable (pour l'année de revenus 2010, 531.000 contribuables flamands ont bénéficié d'un avantage lié à ce bonus logement, pour un total de 694 millions d'euros). L'avis s'appuie notamment sur une étude de l'OCDE qui relève, dans une comparaison internationale, l'absence de lien établi entre la part que constituent les habitations personnelles et l'importance des avantages fiscaux pour les habitants propriétaires. Des avantages fiscaux accrus sont susceptibles d'engendrer une hausse du prix des habitations; il existe d'ailleurs de fortes indications suggérant que tel serait le cas en Belgique. Le Conseil flamand du Logement estime que le bonus logement n'est pas efficace en tant qu'outil politique. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer ce point de vue: l'effet de surenchère qu'exerce le bonus logement sur le marché acquisitif du logement; le caractère non sélectif du bonus logement; l'inégalité de traitement des locataires et des propriétaires; la répartition inégale des dépenses fiscales; le dérapage budgétaire que ces avantages fiscaux provoquent (Vlaamse Woonraad, «Advies over de regionalisering van de woonbonus», Avis n° 2012/12, 10 décembre 2012).

[23] Article 82 de la loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

d'emprunt hypothécaire conclus depuis 2005, a pour effet de diminuer la progressivité de l'IPP: l'avantage fiscal est octroyé au taux marginal; proportionnellement, les hauts revenus font une économie fiscale supérieure aux bas revenus. Pour permettre que la sixième réforme de l'Etat puisse être neutre pour les contribuables concernés, le législateur spécial a prévu, à l'article 5/6, § 3, nouveau, de la loi spéciale de financement que «*pour les contrats conclus avant le 1er janvier 2015 et relatifs aux dépenses visées à l'article 5/5, § 4, alinéa 1er, 1°, les Régions peuvent continuer à appliquer une réduction d'impôt qui s'écarte de la règle de progressivité (…). Cette dérogation reste valable jusqu'à ce que la Région décide elle-même de modifier le taux de la réduction d'impôt à appliquer*». On insiste sur le fait que le législateur régional peut très bien décider de ne pas adhérer à ce souci fédéral de neutralité vis-à-vis des contrats en cours et de remettre en cause, totalement ou partiellement, les avantages fiscaux associés à ces derniers (en fonction, notamment, de ses contraintes budgétaires).

Quant aux contrats nouvellement conclus après l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat, la règle spécifique suivante est introduite. Chaque région doit, en principe, mettre le système fiscal relatif aux dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, qui sont liées à des contrats conclus à partir du 1er janvier 2015, en conformité avec le principe de l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt, tel que défini à l'article 5/6, nouveau, de la loi spéciale de financement. Les réductions d'impôt existantes que les Régions ne mettront pas en conformité avec la règle d'interdiction de diminuer la progressivité de l'impôt, et ce pour le 1er janvier 2015 au plus tard, seront, à cette date, converties, dans la Région concernée, en une réduction d'impôt au taux uniforme de 45 %.

Que faut-il conclure de tout ce qui précède?

Les Régions doivent faire des choix. Les arbitrages seront probablement douloureux, compte tenu des contraintes budgétaires.

En ce qui concerne les réductions d'impôt liées à l'acquisition ou à la conservation d'une habitation propre, les autorités régionales devront tout particulièrement décider du sort des contrats d'emprunt hypothécaire et d'assurance-vie déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat: faut-il les intégrer dans le champ d'application des nouvelles politiques en la matière ou convient-il, au contraire, de laisser intacts (comme la nouvelle loi spéciale le permet), pour les contribuables concernés, les avantages fiscaux actuellement obtenus sous l'empire de la législation fédérale, et ce au nom d'une soi-disant sécurité juridique (dont la pertinence juridique dans ce cadre n'est néanmoins pas certaine)?

Enfin, quelles que soient les perspectives de réforme des incitants fiscaux IPP liés au logement, il me paraît plus que souhaitable que les options retenues dans ce cadre le soient parallèlement à une reconsidération fondamentale de la politique fiscale immobilière en Région wallonne. Les réductions d'impôt liées à l'acquisition d'une habitation propre doivent avoir une efficacité avérée et celle-ci dépendra notamment de sa combinaison avec les autres éléments du système fiscal qui méritent, eux aussi, d'être sérieusement repensés (coût fiscal des transactions lié, principalement, à des droits d'enregistrement pour le moins élevés; précompte immobilier qui s'appuie sur un revenu cadastral non représentatif des valeurs locatives contemporaines; articulation délicate avec les taxes communales associées à l'immobilier…).

Le transfert du bonus logement: une opportunité afin de mener une politique de logement plus efficace

Pascal DE DECKER – Faculté d'Architecture, KU Louvain, campus Saint-Lucas (LUCA)

La constitution belge autorise depuis de nombreuses années les régions à exercer des compétences en matière de logement. Néanmoins, ces dernières sont limitées. Dans les faits, les décisions cruciales se règlent au niveau fédéral. Pourtant, aucun ministre du logement n'y siège. Paradoxal puisque, en définitive, c'est là que l'on débat des deux aspects essentiels de la politique du logement. Le premier, et le plus problématique, est celui qui a trait à la qualité du parc locatif qui décroît. Le second relève quant à lui du domaine financier et de l'impact fiscal du crédit hypothécaire lié à l'habitation propre. Mais cette situation touche à sa fin dès lors que ces compétences sont transférées aux régions. Pour la première fois depuis que la Belgique a entamé son processus de réforme de l'état, une politique du logement est entièrement envisageable au niveau régional. Le transfert de la déduction fiscale – ou bonus logement – est accompagné d'une importante masse budgétaire. La question est de savoir comment l'utiliser à bon escient. Persister et signer? Répéter le même schéma? Envisager d'autres solutions? A mon sens, ces deniers devraient être utilisés différemment.

Le bonus logement est une mauvaise politique

J'affirme depuis longtemps que soutenir l'accès à la propriété au moyen de mesures fiscales n'est pas une politique responsable. Et cela pour plusieurs raisons:

Premièrement, la déduction fiscale – ou bonus logement – ne constitue pas réellement un gain, un avantage ou une aide financière. Au contraire, le bonus logement contribue à augmenter le prix de l'immobilier et des terrains à bâtir. Par conséquent, il participe à diminuer l'accès à la propriété. Le marché immobilier ne laisse en effet que peu de place à l'élasticité. Si le dentifrice d'une marque A devient soudainement trop cher, nous avons la possibilité d'acheter celui d'une marque B. Si les tomates deviennent trop chères, on peut se tourner vers les concombres, plus accessibles financièrement. Mais cela ne fonctionne pas dans le secteur de l'immobilier. Avoir un logement est essentiel. Nous nous devons d'habiter quelque part. Nous ne pouvons pas remplacer un logement par autre chose. Donc si l'on cesse de subsidier le marché immobilier – et cela concerne le bonus logement [1] –, alors la concurrence croît à la faveur d'un produit devenu par définition rare, avec comme conséquence de profiter aux plus argentés. Conséquence: les prix augmentent. A cause du bonus logement, le prix de l'immobilier belge est de 7 à 8 % trop élevé[2]. Et ce, pour la plus grande joie des vendeurs, des banques et des agences immobilières, mais au détriment des candidats acquéreurs, d'autant plus s'ils bénéficient de revenus modestes ou précaires. En effet, force est de constater que c'est le prix des logements auxquels ces deux catégories de revenus aspirent qui a le plus augmenté; et non celui des villas de Brasschaat ou de La Hulpe.

Deuxièmement, l'avantage fiscal ne correspond pas à une politique que l'on pourrait qualifier d'équitable. En effet, un tel avantage relève de l'«effet Matthieu» et favorise pratiquement toujours les catégories de revenus les plus élevés. Même en tenant compte des investissements réalisés au niveau des logements sociaux et des aides au loyer, le poids du bonus logement est tellement élevé qu'il crée un déséquilibre au niveau des aides au logement accordées dans notre pays: l'inégalité est même plus grande que lors de l'octroi de subsides[3]. Selon mes calculs, au milieu des années 90, 40 % des aides financières de l'état au logement bénéficiaient aux 20 % des revenus les plus élevés et seulement 10 % bénéficiaient aux 20 % des revenus les plus bas[4]. Grâce au renforcement des investissements dans les logements sociaux, l'inégalité semble avoir un peu diminué[5]. Mais l'«effet Matthieu» demeure très présent: Koen Geens, le ministre fédéral des Finances, a d'ailleurs récemment répondu à une question parlementaire en affirmant que 40 % des avantages du bonus logement allaient aux 20 % des personnes aux revenus les plus élevés[6].

Troisièmement, la perspective d'un avantage fiscal est rarement la raison décisive qui pousse un ménage à souscrire à un prêt hypothécaire. Un ménage ne devient pas propriétaire parce qu'il peut profiter du bonus logement mais parce qu'il a évalué ses (futurs) revenus et constaté qu'il avait les moyens d'acheter et qu'il n'existe aucune autre alternative raisonnable. Dans les pays ayant un secteur du logement social très développé (les Pays-Bas) et un secteur de locations privé solidement réglementé (l'Allemagne, la Suisse), les ménages cherchent moins à devenir propriétaire au plus vite. En définitive, le bonus logement n'est pour nous qu'une ristourne, une sorte de récompense pour bonne conduite.

Quatrièmement, le bonus logement n'est pas exempt d'effets pervers. En effet, des ménages qui pourraient payer leur logement directement souscrivent un crédit hypothécaire dans le but de bénéficier de ce (soi-disant) avantage. Beaucoup le font également lors de l'achat d'un deuxième logement. Parfois même à l'étranger. Financer l'achat d'un deuxième logement ne me semble pas vraiment faire partie des devoirs d'un gouvernement.

Enfin, un cinquième argument que les économistes citent souvent: la propriété nuit à la flexibilité. D'une part, le capital ne peut être investi dans d'autres activités économiques, et d'autre part, les personnes qui perdent leur emploi ne sont pas prêtes à déménager pour un nouvel emploi[7].

Des propositions de remplacement

En définitive: débarrassons-nous du sacro-saint bonus logement et optons pour une autre solution. Le transfert des compétences nous offre une réelle chance. Et ce n'est pas uniquement le transfert des compétences qui nous permet ce changement – la Flandre est suffisamment puissante que

[1] Cela vaut aussi pour les autres demandes de subventions. Et, par extension, cela vaut également pour l'aide financière des parents et grands-parents. Plus d'argent afflue sur le marché et par conséquent les prix augmentent.

[2] J. Albrecht (UGent & Itinera). Voir DeRedactie, 17/09/2013: http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.1732025.

[3] Heylen K. & Haffner, M. (2013). The Effects of Housing Expenses and Subsidies on the Income Distribution in Flanders and the Netherlands. *Housing Studies*, 28(1).

[4] De Decker, P. (2000). *Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?* Dans De Decker, P., Pannecoucke, I. & L. Goossens (2005, red.). *Wonen aan de onderkant*. Antwerpen: Garant, Antwerpen, 397-436.

[5] Heylen, K. (2013). The distributional impact of housing subsidies in Flanders. *International Journal of Housing Policy*, 13(1), 37-54.

[6] Documents parlementaires. Question parlementaire nº 5-8067 du 11 février 2013. Remarque: puisque la déduction sur le revenu imposable net concerne les tranches d'imposition les plus élevées, «L'avantage» économique réel sera encore plus élevé pour ces personnes.

[7] Isebaert, D. (2013). *Housing and labour market performance*. Ghent: Faculty of Economics and Business Administration of Ghent University in fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor in Economics. A consulter via http://www.sherppa.be/

pour ramener cette politique en son sein même sans cela – mais aussi le constat que le bonus logement menace de dérailler. Le montant transféré aux régions devrait être celui de fin 2014 ou fin 2015. Il est approximativement estimé à 1.7 milliards d'euros[8]. Toutefois, le système n'atteindra sa vitesse de croisière qu'en 2025 et, selon une estimation du Conseil Logement de Flandre, le coût devrait alors s'élever à plus de 3 milliards d'euros. Si cette politique reste inchangée, la Flandre devra elle-même injecter 1,5 milliards d'euros à une politique dénuée de tout bon sens. Elle devra également trouver des solutions afin d'éviter le déraillement qui menace (cela vaut également pour Bruxelles et la Wallonie). C'est pourquoi le Conseil du Logement de Flandre[9] préconise de mettre un terme au bonus logement et d'utiliser judicieusement les moyens qui s'en dégageront.

Cela ne sera pas simple car une telle décision pourrait être perçue comme une politique menée contre la propriété privée. Pourtant, ce n'est pas le cas. Au contraire, la chute des prix devrait justement la favoriser.

Cela ne sera pas simple non plus car certains en pâtiront. Mais il ne faut pas surestimer les dommages collatéraux occasionnés par la disparition du bonus logement[10]. Les banques en ont déjà énormément profité et les vendeurs du secteur immobilier seront simplement confrontés à une baisse temporaire. Ils ne payent de toute façon pas d'impôt sur les plus-values. Ils sont nombreux à s'être enrichis puisqu'en fin de compte le bonus logement subsidiait à la fois les banques, les vendeurs et les agences immobilières.

Enfin, cela sera d'autant moins facile dès lors que la politique du bonus logement est simple[11] et fortement enracinée dans notre culture. N'oublions pas qu'un marché de l'immobilier libéralisé ne pourvoit clairement pas assez de logements de qualité pour les personnes à faible revenu. C'est une autre conséquence du fonctionnement du marché. Il n'est par ailleurs pas réaliste ni nécessaire de faire disparaître le bonus logement du jour au lendemain. Rien ne presse car les solutions de remplacement n'atteindront pas leur vitesse de croisière du jour au lendemain. En effet, la suppression du bonus logement doit aller de pair avec la mise en place de nouvelles mesures.

A quoi pourra donc servir cet argent? Il existe pléthore de possibilités raisonnables. La Flandre est confrontée a un besoin urgent d'augmenter son nombre de loyers et de logements sociaux. Pas moins du double et le plus rapidement possible qui plus est. Il est également impératif de mettre sur pied un système d'aide locative exhaustif. Par ailleurs, une grande partie du parc immobilier nécessite une bonne remise en état. Si la politique du logement se veut durable, alors elle doit aller au-delà de la simple isolation du toit des taudis. Les villes en sortiront vainqueurs, l'aménagement du territoire aussi. L'un des effets secondaires du bonus logement est de contribuer à la rurbanisation et donc de créer des embouteillages[12].

Enfin, utilisons une partie des moyens dégagés pour en découdre avec les problèmes de logement liés au vieillissement de la population (la classe moyenne!). Un problème largement sous-estimé qui amènera de nombreuses personnes à vivre dans des logements et des environnements inadaptés à leur âge.

Voir au-delà du besoin de devenir absolument propriétaire.

Une analyse sérieuse des avantages et inconvénients du bonus logement ne peut qu'aboutir à la conclusion suivante: l'argent consacré au bonus logement pourrait être mieux rentabilisé. C'est pourquoi les prochains gouvernements auraient tout intérêt à y mettre rapidement un terme, dès que le transfert des compétences entrera en vigueur, avec comme conséquence la possibilité de développer déjà des solutions de remplacement au cours de la même législature. Le transfert des compétences et des moyens, combiné au déraillement du bonus logement, crée un climat propice aux acteurs en prise avec les laissés-pour-compte du marché de l'immobilier. Et leur nombre ne fait que croître.

L'immense majorité des Flamands et Wallons vivent dans des logements corrects et dont le prix est somme toute raisonnable. Supprimer le bonus logement n'aurait aucune incidence sur cet état de fait. Mieux, cela libérerait des fonds destinés à permettre à davantage de citoyens de vivre dans des logements corrects et abordables. Mettre un terme au bonus logement est donc une bonne politique, tout simplement.

[8] Au moment d'écrire ces lignes, le montant exacte est inconnu. Le montant est tiré de De Tijd, voir DeRedactie, 17/09/2013: http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.1731446.

[9] Le Conseil du Logement Flamand est la cellule de conseils stratégique dans le domaine du logement. Le Conseil du Logement Flamand donne son avis sur les points principaux de la politique flamande du logement et participe à sa conception. Le Conseil du Logement Flamand est en dialogue avec la société civile, des experts indépendants et les représentants d'administrations locales. Grâce à ces différentes perspectives elle est en mesure de rendre des avis fondés et réfléchis. Voir Vlaamse Woonraad (2012). *Advies over de regionalisering van de woonbonus*. http://www.rwo.be/Home/VlaamseWoonraad/Adviezen/201212

[10] Toutefois, l'économiste Geert Noels (Econopolis) se préoccupe peu d'un soudain effondrement du marché de l'immobilier. Le système a besoin de réformes, mais elles arriveront progressivement. Voir DeRedactie, 17/09/2013: http://www.deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.1732025.

[11] Une simple case sur une déclaration d'impôt

[12] «Car le plus grande partie du budget alloué au logement profite encore principalement aux propriétaires en banlieue» (p. 65) in Meeus, P. & P. De Decker (2013). *De geest van suburbia*. Antwerpen: Garant. Voir aussi carte 5 dans le même livre.

Encadrement des loyers (grille «de référence» et taxation des loyers réels): développements récents

Nicolas BERNARD*

Dans la matière du logement, la thématique de l'encadrement des loyers a toujours été l'une des plus sensibles qui soient, assurément. Cet enjeu, aujourd'hui, est encore exacerbé. C'est que nous sommes à un moment véritablement charnière, à la fois au terme d'une législature régionale qui – à Bruxelles à tout le moins – aura montré quelque velléité sur ce point et à l'aube d'une nouvelle, chargée de mettre en œuvre la sixième réforme de l'État (ayant conduit à la régionalisation du bail d'habitation)[1]. Concrètement, on commencera par rendre compte de la hauteur des loyers (chapitre I), avant d'étudier les – quelques – mécanismes existants dans le domaine de la régulation du coût de la location (chapitre II) ainsi que les dispositifs actuellement en discussion (chapitre III). Le propos se clôturera par les perspectives qu'offre la réforme de l'État à venir (chapitre IV).

CHAPITRE I. LE CONSTAT DE DÉPART: DES LOYERS ÉLEVÉS, ET EN HAUSSE ININTERROMPUE

Section 1. Constats chiffrés

Aujourd'hui, le loyer moyen culmine à 695 euros en Région bruxelloise; celle-ci, de ce point de vue, est la plus chère du pays[2]. En Wallonie, le loyer moyen s'élève à 417 euros[3] (ou, suivant les sources – et les méthodologies surtout –, 499 euros[4]). Et le Centre d'études en habitat durable récemment mis sur pied en Wallonie vient de livrer en mars 2014 une étude sur le sujet, qui enseigne que «deux locataires sur cinq (40 %) paient entre 301 et 500 euros de loyer mensuel quel que soit le bailleur. Un peu plus d'un quart des locataires (27,2 %) acquittent un loyer mensuel entre 501 et 700 euros. Les locataires payant les loyers supérieurs à 700 euros – c'est-à-dire les plus élevés – représentent 15,7 % de la population sondée. En revanche, 17,2 % des locataires acquittent un loyer mensuel de 300 euros et moins. Sans surprise, les loyers payés par les locataires du parc privé sont plus élevés que ceux pratiqués sur le parc social ou public. Au sein du parc locatif privé, près de deux cinquièmes des locataires (39,3 %) paient un loyer mensuel compris entre 301 et 500 euros. Près d'un tiers (33,1 %) des locataires versent un loyer compris entre 501 et 700 euros. Un cinquième (20,3 %) des locataires paient un loyer supérieur à 700 euros par mois. A l'opposé, seulement 7,4 % des locataires acquittent un loyer de 300 euros et moins […] Pour l'ensemble des locataires, le loyer s'élève à 510,02 euros par mois avec les charges et les frais compris»[5].

Déjà interppellantes en soi, ces statistiques – qui reflètent le coût de la location des baux en cours – dissimulent le fait qu'un nouvel entrant[6] devra, lui, acquitter un loyer nettement supérieur, car c'est au moment du changement de preneur que le bailleur récupère sa liberté de relever ses tarifs[7] (lesquels progressent dès lors par paliers[8]).

La situation ne serait encore pas trop problématique si, dans le même temps, les Bruxellois ou les Wallons disposaient de ressources financières elles-mêmes élevées, en lien avec les loyers. Tel n'est malheureusement pas le cas puisque le revenu net imposable moyen des Bruxellois par exemple plafonne à 1.050 euros par mois, montant le plus bas du pays[9].

Par ailleurs, pas moins d'un Bruxellois sur trois ne bénéficie que d'un revenu de *remplacement* (chômage, revenu d'intégration, aide sociale, garantie de revenus aux personnes âgées). Or, à titre d'exemple, la hauteur du revenu d'intégration sociale est limitée aujourd'hui à 817 euros pour un isolé, et 544 euros pour un cohabitant. La part du budget affectée au loyer dans ces cas-là peut alors atteindre (et dépasser) les deux tiers. Puisque la crainte de l'expulsion les conduit généralement à acquitter la dette de loyer *par priorité*, les ménages défavorisés n'ont d'autre choix dès lors que d'opérer des coupes dans d'autres postes du budget. Souvent, les soins de santé sont les premiers visés, ce qui entraîne alors d'autres types de problèmes (et engendre le cercle vicieux de la précarité).

En plus d'être élevé, le coût de la location est également *en hausse*, de manière continue depuis 2001 par exemple. S'il valait 100 à cette date, il culmine dix ans plus tard à 144, alors que l'indice santé, lui, est passé (au cours de la même période) de 100 à 124, seulement[10]; dit autrement, les loyers ont augmenté (nettement) plus vite que les revenus. Sur un autre plan, on relèvera que le loyer moyen actualisé (qui intègre déjà le fait inflatoire) a crû de 8 % entre 2008 et 2012, pourcentage grimpant à 12 % si l'on remonte à l'année 2004[11]. Un constat similaire est dressé en Wallonie[12]. Au final, la part réservée au loyer ne cesse d'enfler dans le budget des ménages, réduisant encore le pouvoir d'achat des locataires.

La situation actuelle n'a rien de neuf. Plus anciennes, d'autres sources (convergentes) renseignent que la majorité des locataires bruxellois (54 %) débourse, pour pouvoir se loger, une somme qui oscille entre 41 % et 65 % (pour les plus démunis) de l'ensemble des ressources du ménage[13], alors que le tiers (du budget global) constitue l'extrême limite communément admise[14]. Et ceux qui gagnent moins

* L'auteur est professeur de droit à l'Université Saint-Louis et expert au cabinet du Secrétaire d'État au logement de la Région bruxelloise. C'est au premier titre qu'il s'exprime ici, sauf en ce qui concerne la section 1 du chapitre III («Moduler le précompte immobilier en fonction de la conformité du loyer à une grille de référence»). Le présent texte constitue une version adaptée et actualisée de N. BERNARD, «Encadrement des loyers (grille «de référence» et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires ('bonus logement'): développements récents», *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions?*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 287 et s.

[1] Art. 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014. Voy. également *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1.

[2] Enquête 2013 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale.

[3] Voy. l'étude *Les chiffres-clés du logement en Wallonie – 2012* réalisée par le Centre d'études en habitat durable porté sur les fonts baptismaux par le Gouvernement wallon en 2013, p. 102.

[4] Valeur enregistrée en 2012, actualisée au 1er décembre 2013 à 509 euros (Ph. DEFEYT, *Le coût du logement sur base de l'Enquête sur le budget des ménages 2012*, Institut pour développement durable, 2013).

[5] *Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013*, p. 8 et 9

[6] 13 % des locataires ont ainsi emménagé dans l'année écoulée (Enquête 2012 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale).

[7] Hors indexation et révision, le loyer doit rester stable en effet en cours de contrat (respectivement art. 6 et 7, §1er, de la section 2 – relative aux baux de résidence principale – du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.)

[8] Par bonds, plutot. Ce saut est évalué à 10 % pour un logement de deux chambres par exemple et 38 % pour une maison (Enquête 2012 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale).

[9] Source: S.P.F. Économie.

[10] Enquête 2011 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale.

[11] Enquête 2012 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale.

[12] «L'indice du loyer mensuel moyen constant sur le marché privé est toujours plus élevé que l'indice santé belge sur l'ensemble de la période» (*Les chiffres-clés du logement en Wallonie – 2012*, étude réalisée par le Centre d'études en habitat durable en 2013, p. 105).

[13] Contrairement donc aux dépenses d'alimentation par exemple, d'une grandeur relative équivalente quelle que soit la classe sociale (12 % des ressources financières totales environ), la part du loyer dans le budget d'un ménage augmente à proportion que la famille descend dans l'échelle sociale. Comme s'il existait un prix plancher indépassable – qui reste relativement élevé (300-400 euros) – pour les logements locatifs, fût-ce des taudis. Il n'y a, pour s'en persuader, qu'à considérer les tarifs proprement indécents pratiqués par les marchands de sommeil: plusieurs centaines d'euros pour une simple paillasse posée à même le sol dans un environnement fortement insalubre, paillasse qui plus est à partager, sur la même journée, entre plusieurs personnes (suivant un système de tournante appliqué notamment dans les entreprises: 3 x 8).

[14] M.-L. De Keersmaecker et S. De Coninck, «La situation du marché locatif à Bruxelles», *La crise du logement à Bruxelles: problème d'accès et/ou de pénurie?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruylant, 2005, p. 14.

de 500 euros ne disposent plus que 18 % de leur budget à consacrer des activités autres que le logement[15]! À cet égard, la tendance dans le temps est négative (dit plus simplement, la situation empire) puisque les 30 % des Bruxellois les plus démunis (trois derniers déciles) n'ont plus accès qu'à 4 % du marché locatif (si l'on fixe à 25 % la part du loyer dans les ressources d'un ménage), contre 12 % encore il y a une quinzaine d'années[16].

Il y a plus: sur la période 2004-2008 par exemple, les prix des logements les moins confortables ont le plus augmenté (de 10 %), ce qui confirme le fait – paradoxal – que ce sont les biens en mauvais état dont le loyer s'apprécie le plus[17]. La surchauffe des loyers touche d'abord les bas tarifs, afférents à des biens de piètre qualité; dit autrement, l'envolée des prix de la location affecte au premier chef les personnes pauvres. La «double peine» est patente: à la fois les ménages paupérisés affectent une fraction intolérable de leur budget aux frais de logement et, en plus, ils ont à affronter des conditions de salubrité particulièrement pénibles (et dangereuses pour leur santé, quand ce n'est pas leur intégrité physique).

Refermons ce point en rappelant que le loyer n'est pas la seule dépense, pour le locataire, à régler mensuellement; les *charges* représentent également un coût que l'enchérissement très substantiel des prix de l'énergie a pareillement fait gonfler, jusqu'à dépasser aujourd'hui le poste loyer dans nombre de cas (au sein du parc social par exemple). Bientôt, réglementer le loyer (si tant est que ce genre de mesure advienne un jour dans un pays comme la Belgique qui, contrairement à ses voisins, tient cette question pour taboue) ne suffira plus pour consolider le «pouvoir d'achat locatif».

Section 2. Tentative(s) d'explication

Certes, ce renchérissement des tarifs locatifs se justifie en partie par une augmentation de la qualité des logements, sous l'impulsion de différentes mesures réglementaires (en matière de salubrité – le Code du logement – et, dans une mesure moindre, de performances énergétiques[18]); on signalera à cet égard que l'indice ABEX (qui gouverne l'évolution des coûts de la construction) augmente traditionnellement plus vite que l'indice-santé.

Mais l'explication n'est que partielle. Précisément, ledit indice-santé n'incorpore le coût du loyer qu'à hauteur de 6,2 %[19], alors qu'il pèse 30 % dans le budget du ménage moyen environ. Résultat: la courbe du loyer et celle des revenus sont structurellement condamnées à s'éloigner toujours plus puisque l'évolution des salaires, gouvernée par ce même indice, ne répercute donc qu'à une très faible proportion l'évolution (à la hausse par exemple) des loyers.

Par surcroît, ce mode de comptabilité n'embrasse que les baux *enregistrés* (qu'on retrouve majoritairement dans le segment supérieur du marché locatif). Par opposition, les fortes hausses de loyer se constatent surtout à propos de contrats associés à des biens de piètre qualité (et, statistiquement, moins présentés à l'enregistrement); ce, en raison notamment de la plus forte rotation des ménages défavorisés (attendu que, l'évolution du loyer étant limitée en cours de bail, c'est entre deux contrats que les ajustements – vers le haut généralement – se font alors).

Dernier élément susceptible de rendre compte de la sous-pondération du loyer dans l'indice santé: c'est le loyer associé à un bail *en cours* qui est intégré dans la base de donnée, et non pas celui – plus élevé – que devrait payer pour le même bien un nouveau locataire[20]; ce qui fait que, on l'a vu, le loyer a tendance progresser par «bonds». Dans la mesure où la fréquence de déménagement croît à proportion inverse des revenus, on comprend pourquoi les ménages démunis, particulièrement marqué par la figure de l'instabilité, affrontent les augmentations de loyer les plus fortes (et les plus régulières).

Section 3. La situation particulière de Bruxelles

Si le marché du logement se révèle tendu dans tout le pays, la Région bruxelloise est la plus touchée par le phénomène et ce, pour quatre raisons au moins[21]. D'abord, la capitale compte une proportion de locataires nettement plus forte (59 %) que dans les autres régions du pays (32 % en Wallonie et 27 % en Flandre)[22]. Objectivement ensuite, c'est dans cette zone urbaine exiguë, soumise à une forte pression à la fois foncière et démographique, que la flambée atteint ses sommets. Et ce, alors que la hauteur des revenus de substitution (allocation de chômage, revenu d'intégration, etc.) n'est pas plus élevée à Bruxelles qu'ailleurs en Belgique; les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale éprouvent donc plus de difficultés à habiter dans la capitale (où pourtant le marché de l'emploi les appelle) car il n'existe pas d'évolution des allocations en lien avec la localisation du domicile. Bruxelles, enfin, accueille sur son territoire une centaine de milliers de personnes liées de près ou de loin aux institutions européennes[23], dotées donc d'un pouvoir d'achat élevé, ce qui contribue à tirer les prix vers le haut[24].

Ces observations tendent notamment à faire pièce à l'argument traditionnel selon lequel Bruxelles ne vivrait pas une crise du logement, mais une crise des locataires (dont l'érosion du pouvoir d'achat leur fermerait l'accès à l'habitat bien davantage qu'un tarif locatif élevé). Certes, les locataires tendent à s'appauvrir, mais il ne faut pas oublier que, parfois, c'est la hauteur des loyers qui justement les précarise, poussant alors les intéressés à s'endetter. En tous cas, la crainte de l'expulsion conduit généralement les preneurs à acquitter leur loyer *par priorité,* faisant l'impasse alors sur une série d'autres dépenses (notamment de santé, comme on l'a vu, avec les conséquences – sanitaires notamment – que l'on peut deviner).

CHAPITRE II. MESURES EXISTANTES

Section 1. Lissage des loyers associés aux baux de courte durée

On l'a dit, entre deux contrats de bail de résidence principale, le bailleur recouvre sa liberté pour fixer le loyer au montant qu'il désire. S'il s'agit toutefois de baux de courte durée (trois ans ou moins), passés avec des locataires différents et auxquels il est mis fin par le bailleur (plutôt

[15] P. ZIMMER, «Le hiatus entre l'offre et la demande de logements locatifs en Région de Bruxelles-Capitale», intervention au colloque *Se loger à Bruxelles: pour une maîtrise du marché locatif* organisé au Parlement bruxellois le 15 mai 2008 par Etopia.

[16] M. Van Criekingen, «Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles?», *Brussels studies,* nº 1, 12 décembre 2006, p. 1.

[17] *Ibidem,* p. 19.

[18] La certification P.E.B. n'a cependant qu'une visée informative, et non prescriptive.

[19] La faiblesse de ce pourcentage s'explique par la circonstance que, généraliste, le panier de la ménagère «dilue» les locataires (représentant, à l'échelle du pays, entre un quart et un tiers de la population seulement) dans la masse des habitants de la Belgique; dit autrement, la part du loyer dans le budget des ménages concernés doit, pour en arriver à cette moyenne nationale, être divisée par trois ou quatre. Considérées pour leur part comme des dépenses d'investissement et non de consommation, les charges liées au remboursement d'un prêt hypothécaire ne sont nullement prises en considération. Voy. sur le thème N. BEDNART, *Le prix des loyers et l'indice santé,* Etopia, 2006 («L'indice des prix est ainsi une moyenne de consommation. Il ne tient donc pas compte des profils spécifiques de consommation. Par exemple, si les loyers ne représentent que 6 % du panier, alors que pour certains ce poste intervient pour plus de 30 % des dépenses, c'est notamment parce que 70 % des Belges sont propriétaires»).

[20] «La méthodologie adaptée tient donc peu, voire pas du tout, compte de l'élévation des loyers qui prend place quand un nouveau bien est mis sur le marché ou un bien rénové mis ou remis sur le marché» (Ph. DEFEYT, *Enquête sur les loyers. L'indice des prix et la comptabilité nationale sous-estiment la hausse des loyers,* Institut pour développement durable, 2004, p. 103) .

[21] Voy. N. Bernard, «Les mutations du logement en Région bruxelloise», *Courrier hebdomadaire du CRISP,* nº 1933, 2008.

[22] P. Zimmer, «Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale», *Les cahiers des sciences administratives,* sous la direction de G. Generet, Larcier, nº 13/2007, p. 41 et s. *Cf.* également P. De Decker et J. Laureys, «Le marché du logement se polarise-t-il à Bruxelles et en Wallonie?», *Échos log.,* 2007, nº 1, p. 6.

[23] Au total donc, la part des agents de l'Union européenne et de ses organisations satellites dans la population bruxelloise s'élève, familles incluses, à 105.000 unités, soit 10 % environ (*Bruxelles en Europe, l'Europe à Bruxelles. 50 ans de convergences,* Bordeaux, Le Castor Astral, 2007, p. 115).

[24] *Cf.* N. Bernard, «L'influence de l'Union européenne sur les prix de l'immobilier à Bruxelles», *Brussels studies,* nº 21, 2008.

que le preneur)[25], le loyer de ces baux ne peut, pendant une période de neuf ans, être supérieur au loyer de départ, afférent au premier contrat[26]. Le tout, sans préjudice de l'indexation[27] ni de la révision[28], toujours admises.

Force est cependant de constater que ce mécanisme de lissage des loyers reste très largement lettre morte, parce qu'il présuppose du nouveau locataire qu'il puisse prendre connaissance de la hauteur du loyer précédent[29], ce qui n'est guère réalisable matériellement à l'heure actuelle[30].

On avait espéré que l'adoption de la loi-programme du 27 décembre 2006[31], qui a renforcé l'obligation d'enregistrement du contrat de bail (sur les épaules du bailleur seul, avec un dispositif de sanctions étoffé)[32], allait contribuer à la mise sur pied de cette sorte de cadastre centralisé des loyers; tel ne fut pas le cas malheureusement. Les autorités ont a raté, là, une occasion providentielle de se constituer à peu de frais une base de données fiable et exhaustive sur les prix de la location; ce, d'autant plus que cette compétence fédérale n'est *pas* visée par la régionalisation portée par la sixième réforme de l'État. À une époque pas si lointaine pourtant, l'Institut national des statistiques avait été officiellement investi de la mission consistant à fournir annuellement un «rapport sur l'évolution des loyers»[33]. Il semble, malheureusement, que cette louable injonction n'ait jamais produit ses effets.

Ceci étant, à l'instar de l'ordonnance P.E.B. qui, il y a plusieurs années déjà, a imposé au bailleur la communication au candidat locataire (ou plutôt, la mise à disposition) du certificat énergétique[34], il ne serait pas inimaginable dans le chef des Régions, quand bien même la matière du bail ne leur aurait pas été transférée, d'astreindre les bailleurs à leur transmettre copie du contrat, aux fins de constituer cette base de données généralisée. Depuis la loi spéciale promulguée le 6 janvier 2014 (et la régionalisation du bail), cette possibilité prend d'autant plus corps.

Section 2. Réduction de précompte immobilier

Une réduction de précompte immobilier est octroyée à partir du deuxième enfant à charge (10 % par enfant en Région bruxelloise et, en Région wallonne, 125 euros par enfant)[35]. Certes, le locataire ne paie pas de précompte immobilier (et celui-ci ne peut pas davantage – en théorie… – être répercuté dans le loyer[36]), mais le preneur peut néanmoins introduire lui-même cette requête (auprès du S.P.F. Finances). Si, concrètement, la réduction est octroyée au bailleur (seul redevable du précompte), celui-ci sera tenu alors de diminuer d'autant le montant du loyer.

CHAPITRE III. MESURES EN DISCUSSION

Section 1. Moduler le précompte immobilier en fonction de la conformité du loyer à une grille de référence

A. Contexte institutionnel

Par la grâce des accords de la Saint-Polycarpe de 2001[37], les Régions ont été dotées de compétences fiscales nouvelles[38]. Parmi celles-ci figure non pas le pouvoir de toucher au revenu cadastral (apanage du fédéral) mais bien la prérogative de substituer à cette base n'importe quelle autre pour la détermination du précompte immobilier. Cette faculté permettrait à une Région de moduler le précompte immobilier en fonction de la conformité du loyer à une grille de référence. Les Régions ont trouvé là à l'époque une possibilité quasi providentielle d'encadrer le prix de la location *sans* disposer de la compétence en matière de bail.

C'est la voie qu'a instruite, dès le début de cette législature régionale, le gouvernement bruxellois (chargé en cela par l'accord de majorité[39]). Et, le 19 juillet 2012, il a adopté une telle grille de loyers.

B. L'établissement d'une grille indicative de loyers

Deux principes méthodologiques ont présidé à l'élaboration de cette grille: scientificité (appel a été fait à l'U.C.L. et à l'Observatoire des loyers bruxellois[40]) et concertation (les différentes parties – locataires, propriétaires, pouvoirs publics – ont été étroitement impliquées).

L'idée était de disposer non pas d'un loyer abstrait, calculé en chambre, mais d'un loyer *réel* et objectif (tel que pratiqué sur le terrain), en fonction entre autres de la nature du bien et de sa localisation; pour cette raison, l'expression «loyer de référence» est impropre, en ce qu'elle semble à la fois indiquer un idéal à atteindre et répercuter une série d'objectifs politiques que le gouvernement entend promouvoir (en termes énergétiques et environnementaux, par exemple). Aussi, il a été jugé préférable de lui substituer l'expression «loyer indicatif» (photographie des valeurs du marché). Dit autrement, on n'impose pas aux bailleurs de se plier à un tarif qui pourrait passer par arbitraire, mais simplement de se tenir aux prix moyens et de ne pas «flamber». Ce sont uniquement les loyers *abusifs* qui sont donc visés. Il ne s'agit aucunement de «revenir sur le passé» mais de veiller à ce que, à l'avenir, le coût de la location épouse les tendances actuelles. On n'a donc affaire nullement un «blocage» des loyers.

Cet objectif (bannir les dépassements exagérés) peut paraître minimal ou peu ambitieux, mais il ne faut pas oublier que, en matière de régulation des loyers, la Belgique part de zéro et que la lourde charge idéologique dont est lestée la question requiert de procéder graduellement. Ceci étant, une

[25] Un contrat de bail de résidence principale (de loin le plus courant) ne prend pas fin «tout seul», par la simple arrivée du terme convenu. Il requiert toujours, pour s'éteindre – fût-ce à la date prévue –, un congé formel de la part d'une des parties, à défaut de quoi il est prorogé (voy. les §1er, al. 3, et §6, al. 5, de l'art. 3 de la section 2 («Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur») du chapitre II («Du louage des choses») du titre VIII («Du contrat de louage») du livre III («Des différentes manières dont on acquiert la propriété») du Code civil, introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991).

[26] Art. 7, §1er*bis*, de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[27] Art. 6 de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[28] Art. 7, §1er, de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[29] *Cf.* L. THOLOMÉ, «L'objectivation des loyers», *Échos log.*, 2010, n° 1, p. 30.

[30] C'est que les données de l'enregistrement «ne sont pas accessibles au public» (M. DAMBRE, «Le loyer encadré? Un loyer objectif!», *Échos log.*, 2010, n° 1, p. 33).

[31] Art. 35, al. 1er, 7°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'art. 64, 2°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, *M.B.*, 28 décembre 2006. Voy. sur le thème N. BERNARD, «Le nouveau régime de l'enregistrement du bail d'habitation (ou, quand un objectif peut en cacher un autre)», *J.T.*, 2007, p. 233 et s.

[32] Art. 5*bis* de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[33] *Cf.* la déclaration de politique générale prononcée au Parlement par le Premier Ministre fédéral d'alors (Guy Verhofstadt) le 17 octobre 2006.

[34] Art. 17 et s. de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juin 2007 relative à la performance énergétique et au climat intérieur des bâtiments, *M.B.*, 11 juillet 2007.

[35] Art. 257 du Code des impôts sur les revenus.

[36] Art. 5 de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[37] Voy. loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *M.B.*, 3 août 2001.

[38] Voy. B. JURION, «Logement et fiscalité immobilière. Quelles politiques possibles pour les régions?», *Le logement dans sa multidimensionnalité: une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, coll. Études et documents, n° 4, 2005, p. 161 et s.

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

[40] Si elles livrent bien des statistiques sur les loyers en vigueur à Bruxelles, les enquêtes annuelles de l'Observatoire sont uniquement «descriptives» (tels loyers sont demandés pour tels types de bien), et non «prescriptives» (quel loyer est demandé pour un tel bien situé, avec telle superficie, dans un tel quartier, …?); la logique doit s'inverser en quelque sorte. D'où la nécessité qu'il y avait de réaliser une étude scientifique sur le loyer de référence, fondée sur le principe macro-économique de la régression linéaire multiple.

Constante	239
Superficie (nombre de m² à multiplier par ce chiffre)	2,51
Salles de bain (nombre à multiplier par ce chiffre)	131,8
Chambres (nombre à multiplier par ce chiffre)	43,9
Garage (si oui, ajouter ce chiffre)	46,4
Maison unifamiliale 2 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	123,5
Maison unifamiliale 3 ou 4 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	234,6
Ascenseur (si oui, ajouter ce chiffre)	9,7
Thermostat (si oui, ajouter ce chiffre)	11,2
Vannes thermostatiques (si oui, ajouter ce chiffre)	14,3
Parquet dans le séjour (si oui, ajouter ce chiffre)	16,9
Vinyle dans le séjour (si oui, *retrancher* ce chiffre)	22,8
Cuisine isolée du séjour (si oui, *retrancher* ce chiffre)	21,2
Balcon (si oui, ajouter ce chiffre)	22,5
Terrasse (si oui, ajouter ce chiffre)	11,3
Jardin (si oui, ajouter ce chiffre)	34,9
Vidéophone (si oui, ajouter ce chiffre)	63,4
Lave-vaisselle (si oui, ajouter ce chiffre)	51,6
Double-vitrage à toutes les fenêtres (si oui, ajouter ce chiffre)	19,6
Feu ouvert (si oui, ajouter ce chiffre)	15
Baignoire ET douche (si oui, ajouter ce chiffre)	108,6
Alarme (si oui, ajouter ce chiffre)	12,2
Quartier 1 (si oui, *retrancher* ce chiffre)	84,4
Quartier 2 (si oui, *retrancher* ce chiffre)	46,4
Quartier 4 (si oui, ajouter ce chiffre)	41,5
Quartier 5 (si oui, ajouter ce chiffre)	216,6

telle limitation des excès ne serait pas complètement neuve puisque, dans les années septante, des lois anti-inflatoires temporaires ont été prises pour contenir l'augmentation des loyers (à 2 % l'an généralement) voire, plus radicalement encore, l'interdire (de manière temporaire)[41].

Concrètement, pour obtenir cette radioscopie, l'étude universitaire a d'abord dégagé les principaux facteurs qui entrent en compte pour la détermination du loyer (nombre de chambres, superficie, localisation, etc.) puis, à chacun de ces paramètres, a associé une valeur pécuniaire; elle a également veillé à tenir compte de l'éventuel investissement du bailleur dans le bien et de l'amélioration de la qualité qui s'en suivrait. À cet effet, l'étude a exploité les riches données de l'Observatoire des loyers. Résultat: on peut dire, aujourd'hui, quel est le loyer pratiqué pour telle catégorie de bien, avec telles caractéristiques, dans tel quartier, … Et, *last but not least,* la grille a été conçue de manière telle qu'elle peut s'actualiser aisément, grâce à la récurrence annuelle conférée depuis 2010 aux enquêtes de l'Observatoire des loyers.

Cette grille, la voici; c'est la première fois qu'elle fait l'objet d'une publication. Les données datent de 2011 (l'actualisation en fonction des loyers de l'année 2012 étant en cours); ceci étant, on a vu que, une fois n'est pas coutume, le coût de la location est resté relativement stable entre 2011 et 2012.

Cette grille doit se lire comme suit.

- Si le loyer d'un logement donné varie en fonction de ses caractéristiques objectives, il se compose également d'une partie *invariable,* qui est due quelles que soient les spécificités du bien. Cette «constante» a été évaluée à 239 euros.
- Concernant ensuite la superficie, on multipliera le nombre de m² de l'habitation par 2,51 euros. On procédera de manière similaire avec les salles de bain et les chambres (estimées respectivement à 131,8 et 43,9 euros).
- Dès lors qu'ils valorisent incontestablement le bien loué, la présence d'éléments tels que des vannes thermostatiques, un jardin, un balcon, une terrasse, des doubles vitrages ou encore un lave-vaisselle sera également prise en compte, entraînant à chaque fois un «surcoût».
- À l'inverse, l'étude scientifique a montré que certains éléments ont pour effet de *diminuer* la valeur d'un logement, comme la présence de vinyle dans le séjour ou le fait que ce dernier soit isolé de la cuisine. Dans ces cas-là, une somme déterminée sera *retranchée* du total.
- Reste à intégrer l'impact financier lié à la localisation du bien. Les auteurs de l'étude auraient pu se contenter de diviser le territoire de la Région en quelques zones homogènes ou en communes, mais ce découpage par trop grossier n'aurait nullement correspondu à la réalité de terrain (où, d'une rue à l'autre, les prix peuvent différer fortement au sein d'un même quartier). À la place, cinq catégories d'emplacements géographiques ont été identifiées (en fonction de la hauteur des loyers qui s'y pratiquent), lesquelles catégories se distribuent sur *l'ensemble* de la Région (comme autant de «taches» sur la peau de léopard qu'est la carte de Bruxelles en quelque sorte)[42]. Concrètement, les ménages qui habitent dans les quartiers n° 4 ou 5 (situés majoritairement – mais pas exclusivement, on l'aura compris – au sud/sud-est) verront le loyer global s'alourdir, tandis que les quartiers n° 1 ou 2 (essentiellement situés dans le centre et le «croissant pauvre») susciteront, eux, une décote.
- Il ne suffit plus, ensuite, que d'additionner ces différents montants pour obtenir la hauteur du loyer non pas «juste» ou souhaitable, mais le plus fidèle aux valeurs du marché.

C'est vrai, comme tout mécanisme prédictif, le loyer de référence pâtit d'une inévitable marge d'erreur, imputable elle-même à la relative faiblesse de l'échantillon empirique (3.000 logements pour toute la Région bruxelloise). Cette réserve appelle cependant elle-même un double élément de

[41] Voy. notamment l'art. 38 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique, *M.B.,* 1er avril 1976.

[42] Le «Quartier 1»: couvre les zones suivantes: Notre-Dame aux Neiges, Anneessens, Cureghem Bara, Cureghem Vétérinaires, Cureghem Rosée, Duchesse, Gare de l'Ouest, Molenbeek historique, Koekelberg, Quartier maritime, Vieux Laeken-Ouest, Vieux Laeken-Est, Quartier Nord, Brabant, Collignon, chaussée de Haecht, Saint-Josse centre, Bosnie, Bas-Forest, Veeweyde, Bizet, Erasme, Anderlecht centre, Helmet, Gare de Schaerbeek.
Le «Quartier 2»: Grand Place, Béguinage, Martyrs, Marolles, Stalingrad, Dailly, Josaphat, Squares, Saint-Pierre, Chasse, Jourdan, Matonge, Flagey, Longue Haie, Haut Saint-Gilles, Porte de Hal, Van Volxem, Neerpede, Bon Air, Scherdemael, Scheut, Buffon, Moortebeek, Machtens, Kerreveld, Hôpital français, Korenbeek, Potaarde, Berchem Sainte-Agathe centre, Villas de Ganhoren, Ganshoren centre, Basilique, Woeste, Jette centre, Heymbosch, Heysel, Houba, Mutsaard, Heembeek, Haren, Paix, Terdelt, Conscience, Saint-Julien, Université, Saint-Denis.
Le «Quartier 4»: Saint-Michel, Brugman, Churchill, Molière, Georges Henri, Gribaumont, Roodebeek, Val d'Or, Kappelleveld, Boulevard de la Woluwe, Stockel, Sainte-Alix, Saint-Paul, Chant d'Oiseau, Trois Tilleuls, Transvaal, Boitsfort centre, Watermael centre, Dries, Boondael, Montjoie, Dieweg.
Le «Quartier 5»: Etangs d'Ixelles, Putdaal, Observatoire, Fort Jaco, Vivier d'Oie, Kriekenpur, Saint-Job.
Quant au «Quartier 3», neutre sur le plan pécuniaire (c'est pour cette raison qu'il n'apparaît pas dans la grille), il regroupe les périmètres Dansaert, Quartier Royal, Sablon, Plasky, Porte de Tervueren, Hôpital d'Ixelles, Hôtel des Monnaies, Châtelet, Altitude Cent, Leopold III, Gare Josapht, Paduwa.
Notons encore que le découpage de la Région bruxelloise en de telles entités géographiques est le fruit du travail du *Monitoring des quartiers.*

tempérament. D'abord, comme on le verra, il se peut que la grille ne reçoive qu'une portée incitative; dès lors, les bailleurs n'ayant pas confiance dans le dispositif n'ont qu'à ne pas y adhérer, ce qui dédramatise le débat. À tout prendre, ensuite, notre système actuel de fiscalité immobilière – basé sur un revenu cadastral à la fois largement sous-évalué et qui ne reflète pas les évolutions des quartiers – est autrement déficient.

Ceci étant, la collecte statistique pourrait se révéler plus riche (et la grille de loyers d'autant plus fine) s'il était possible de puiser dans le stock des baux soumis à enregistrement (obligatoire), ce qui requiert le *fiat* des autorités fédérales. En l'état, toutefois, la moisson risque d'être décevante car ces données restent peu utilisables; en effet, les contrats de bail – extrêmement hétéroclites au demeurant – ne contiennent qu'un nombre restreint des informations nécessaires pour alimenter le logiciel de calcul du loyer indicatif[43]. Cette carence statistique plaide avec vigueur pour l'instauration dans les Régions d'un bail-type (facultatif dans un premier temps[44]), qui contiendrait un ensemble d'informations standardisées – superficie, équipement, etc. – destinées à nourrir cette grille, aux fins de rendre celle-ci plus fidèle encore aux valeurs du marché.

Dans l'attente, il n'est pas interdit de songer à instaurer une double déclaration du loyer au sein de la déclaration fiscale à remplir annuellement (tant par le bailleur que par le preneur)[45], mécanisme qui aurait l'avantage de ne rien coûter. Il reste à voir comment appliquer ce dispositif aux allocataires sociaux qui, eux, n'ont traditionnellement pas à remplir pareille déclaration d'impôt.

C. Les utilisations possibles de la grille

1. Réguler le coût de la location

Réguler le coût de la location (par le truchement d'une réduction de précompte immobilier[46] accordée aux bailleurs observant les loyers indicatifs), telle constituait l'utilisation naturelle de la grille. Las, des obstacles de divers ordres se sont vite dressés: juridique (risques d'empiétement sur les compétences du pouvoir fédéral en matière de taxation des revenus immobiliers), technique (le précompte immobilier se base sur un revenu cadastral afférent à *l'ensemble* de l'immeuble, sans distinguer entre les différents appartements), budgétaire (la ristourne de précompte représenterait un lourd manque à gagner pour communes[47], ainsi que l'a révélé une étude d'incidence financière[48]), politique (n'a pas été acceptée l'idée suivant laquelle un «malus» fiscal devrait être imposé – aux bailleurs en dépassement – aux fins de compenser budgétairement le «bonus») et, enfin, opérationnelle (la Région ne prélevant pas elle-même le précompte immobilier sur son territoire).

De manière générale, l'effet incitatif escompté du système peut sembler mitigé. D'abord, parce que «l'appât fiscal» maximal susceptible d'être proposé mensuellement au propriétaire pour qu'il modère son loyer reste peu élevé (même dans l'hypothèse – peu réaliste – d'une ristourne intégrale), parce que cette ristourne se base sur un impôt annuel et qu'il faut donc la diviser par douze. Ensuite, le levier est d'autant moins puissant que beaucoup de contribuables bénéficient *déjà* d'une diminution de précompte immobilier (pour enfants à charge)[49]. En tous cas, si la ristourne n'excède pas (et significativement) les loyers «perdus» cumulés, le bailleur choisira de ne pas adhérer au dispositif, car les inévitables tracas administratifs n'en vaudront pas la peine. Du reste, il n'est pas exclu que certains bailleurs préfèrent payer un (léger) surcroît de précompte et continuer à garder toute liberté dans la fixation du loyer.

Plus fondamentalement encore, ce système de modulation du précompte est grevé d'une limite indépassable: s'il se contente de distribuer une ristourne de précompte aux «bons bailleurs», il coûte exagérément cher[50]. Mais 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. Il s'agirait non plus seulement de récompenser les bailleurs qui se conforment aux loyers de référence, mais de *sanctionner* (par un surcroît de précompte immobilier) ceux qui *excèdent* ledit loyer. Or, cette dernière option, politiquement délicate, n'est pas prévue *expressis verbis* par l'accord de majorité; en tous cas, le mécanisme n'aurait plus d'incitatif que le nom. Par ailleurs, la soumission généralisée du patrimoine locatif au système requiert un appareil de contrôles plus qu'imposant.

Il est également possible, à titre de compromis, de n'instaurer un tel encadrement que dans les périodes où les loyers connaissent un pic. Précisément, la Région bruxelloise est la seule du pays à disposer d'un Observatoire des loyers qui produit annuellement ce genre de données[51]. Il est permis dès lors d'envisager qu'une hausse de plus de 5 % (par exemple) des loyers sur les 12 derniers mois enclenche alors la mise en place d'un système d'encadrement. On s'inspirerait, en cela, des mesures applicables en matière de pollution, qui sont mises en œuvre *graduellement,* en fonction du taux de pollution dans l'air. A chaque fois qu'un seuil critique est dépassé, différentes actions s'enclenchent, par paliers[52].

L'intérêt d'une telle grille ne s'épuise cependant pas dans l'encadrement des loyers. Deux utilisations alternatives

[43] «Je crains que ces données [de l'enregistrement] ne soient trop sommaires. Elles concernent le revenu cadastral, l'adresse, le montant du loyer et maintenant aussi l'état des lieux» (M. DAMBRE, «Le loyer encadré? Un loyer objectif!», *Échos log.*, 2010, n° 1, p. 33).

[44] Et continuant de ménager une large liberté contractuelle aux parties. Sur l'utilité d'un tel outil, voy. x N. BERNARD, *Opportunités et dangers de la régionalisation du bail d'habitation* (www.etopia.be).

[45] *Cf.* L. WALTERS, «Logement familial: pour en finir avec une «crise» qui n'aurait jamais dû exister», *Échos log.*, 2005, n° 3-4, p. 74 et s.

[46] Via le taux régional.

[47] Premières bénéficiaires du précompte, via les additionnels communaux s'attachant au taux régional et qui représentent la source principale du financement des pouvoirs locaux: 43,9 % des recettes fiscales en 2012 par exemple, à l'échelle du pays (source: Belfius, 2013).

[48] De cette étude commandée en 2011 par le Secrétaire d'État bruxellois au logement, «il ressort qu'une simple réduction de 10 % du précompte, par exemple pour les propriétaires qui un loyer inférieur de minimum 10 % au loyer de référence, coûterait déjà 15 millions d'euros au global: 12 millions d'euros aux communes et 3 millions d'euros à la Région […] Si, dans le but d'améliorer l'attractivité du système et, de la sorte, d'inciter davantage de propriétaires à faire un effort sur le loyer, on décidait de porter la réduction à 30 %, il en coûterait alors 60 millions, dont 47 millions d'euros à charge des communes! Ces éléments ne sont pas des plus encourageants. En toute hypothèse, l'effet régulateur, censé tirer les loyers vers le bas, ne fonctionnerait pas, puisque 4 % seulement des propriétaires trouveraient un intérêt pécuniaire à diminuer leurs loyers en cas de réduction du précompte de 10 %. L'attractivité se renforce en cas de réduction de 30 %, avec 13 % des propriétaires qui s'aligneraient sur les grilles de référence, mais il en résulterait un coût de 60 millions d'euros». Au final, «c'est l'une des raisons pour lesquelles je suis extrêmement prudent quant à l'utilisation de ce moyen pour jouer un rôle d'incitant. Le coût de cette mesure s'avère extrêmement élevé», conclut Christos Doulkeridis (réponse faite le 4 juin 2013 à une interpellation parlementaire, Parl. Brux.-Cap., *C.R.I. Comm.*, 2012-2013, n° 92, p. 23).

[49] Art. 257 du Code des impôts sur les revenus. Voy. *supra.*

[50] Pourtant, ce coût pour la commune doit être quelque peu relativisé dans la mesure où un loyer réduit en plus sur son territoire, c'est potentiellement une aide sociale (ou un demandeur de logement communal/social) en moins, ce qui fait que l'opération pourrait tendre vers une neutralité budgétaire. A titre de comparaison, c'est l'argument (macro-économique) qui a été avancé – et accepté – en Wallonie en 2006, lorsqu'on a (totalement) exempté de précompte immobilier le propriétaire qui confie son bien à une agence immobilière sociale (décret du Parlement wallon du 27 avril 2006 modifiant l'article 255 du Code des impôts sur les revenus, *M.B.*, 15 mai 2006). En tout état de cause, s'il doit *tendre* vers la neutralité budgétaire, le dispositif d'encadrement des loyers ne doit pas à tout prix s'apparenter à une opération blanche. Quand on instaure une allocation-loyer par exemple, on ne se pose pas cette question de la neutralité budgétaire; la Région assume le coût qu'un tel mécanisme engendre, au nom de la nécessaire solvabilisation des ménages (et de la limitation du poids du loyer dans le budget d'un ménage). Pourquoi en irait-il différemment alors avec l'encadrement des loyers, qui vise exactement le même résultat (par d'autres moyens: plutôt que renforcer la capacité contributive du locataire, on diminue le montant du loyer)?

[51] La Région wallonne est en train de rattraper son retard, avec la création récente du Centre d'études en habitat durable.

[52] D'abord limitation de vitesse, gratuité STIB ensuite et, en cas de pic extrême enfin, interdiction de la circulation.

sont envisageables en ordre principal[53]: l'allocation-loyer et l'information du public.

2. Allocation-loyer

Également prévue par l'accord de gouvernement bruxellois 2009-2014, l'allocation-loyer est traditionnellement subordonnée, quant à sa mise en œuvre, à l'instauration d'un plafonnement des loyers, pour empêcher que le propriétaire en profite pour relever d'autant ses tarifs et, ainsi, empocher – indirectement – la prime (alors que, pour le ménage, la part du loyer dans son budget n'aura en rien diminué). Précisément, une telle grille existe aujourd'hui. On pourrait dès lors, schématiquement, octroyer une aide financière régionale au bénéfice des candidats inscrits depuis un certain temps sur les listes d'attente du logement social et dont le montant couvrirait la différence entre le tiers de leurs revenus et le loyer qu'ils paient actuellement dans le secteur privé. Le tout, sous condition naturellement que le loyer n'excède pas les valeurs de la grille indicative.

Des projections budgétaires ont été réalisées ici aussi, dont les résultats donnent cependant à voir coût important. Ce qui n'a pas empêché la Région bruxelloise d'aller de l'avant nonobstant, en ciblant toutefois le dispositif sur un nombre restreint de bénéficiaires (un millier)[54]. Dans l'attente cependant d'un accord politique sur l'utilisation à donner à la grille de loyers indicatifs, le Gouvernement bruxellois n'a eu d'autre choix que de s'appuyer (en le relevant de 20 %) sur le barème de loyers enchâssé dans la réglementation sur les agences immobilières sociales[55]; ce barème, toutefois, ne prend en compte *qu'un seul critère* (le nombre de chambres), faisant complètement fi par exemple du paramètre – pourtant essentiel – de la localisation.

3. Information du public

Pour les acteurs de la location (bailleurs et preneurs), le marché locatif se caractérise par une singulière absence de transparence en ce qui concerne les valeurs du marché. Il peut, dans ce cadre, s'avérer intéressant de porter la grille de loyers à la connaissance du public, afin de donner à la négociation contractuelle une base objective de comparaison. L'objectif est d'aboutir par là à une sorte d'autorégulation: en mesure désormais d'évaluer le loyer demandé au regard de la grille, les candidats locataires peuvent plus facilement «faire pression» sur le propriétaire, voire «faire jouer la concurrence».

Toutefois, la grille reflétant les valeurs *moyennes* du marché, il est probable qu'un certain nombre de logements soient actuellement loués à des tarifs *inférieurs* à celles-ci. Il convient donc éviter dès lors que la publicité donnée à la grille conduise certains bailleurs (âgés par exemple ou peu au fait du secteur immobilier) à relever leurs prix. Il est possible cependant de «formater» quelque peu l'information mise à disposition du public, sur base de «fourchettes de loyer» par exemple.

À l'analyse, toutefois, les éventuels effets pervers (alignement vers le haut) doivent être mis en balance avec les bienfaits qu'on pourrait tirer de cette publicité (négociation à la baisse du coût de la location). En tous cas, tant la Ministre flamande du logement[56] que son homologue française[57] ont récemment décidé de mettre en ligne un simulateur de loyer, qui donne une valeur indicative du loyer. Peut-être faudrait-il s'en inspirer. Et, de toute façon, les règles du bail interdisent au bailleur d'augmenter le loyer en cours de contrat.

*
* *

Si la grille de loyers indicatifs a, on l'a dit, été endossée par le Gouvernement bruxellois (en date du 19 juillet 2012), celui-ci n'est pas parvenu, pour l'heure, à s'accorder sur l'utilisation à lui donner.

Section 2. Taxer les loyers réels

A. Le contexte: un régime fiscal qui n'incline pas à la modération du loyer

Les (multiples) aides fiscales à l'accès à la propriété[58] ont ceci de particulier qu'aucune d'entre elles ne bénéficie par ricochet au locataire, c'est-à-dire n'incite le propriétaire à mettre son bien en location à un tarif raisonnable de préférence (et dans un bon état). D'où la nécessité d'imaginer des mesures fiscales qui avantagent le propriétaire tout en bénéficiant *aussi* au locataire.

Plus généralement, le propriétaire voit ses revenus immobiliers taxés sur la base du revenu cadastral, qui est un forfait théorique calculé en 1980 d'après les valeurs en cours en 1975. La péréquation, qui aurait dû avoir lieu tous les cinq ans, n'est cependant jamais intervenue, de sorte que le revenu cadastral ne correspond plus aujourd'hui à aucune réalité sur le terrain, même s'il a été indexé à partir de 1991[59]. Déjà patent en temps normal, ce décalage est particulièrement prononcé dans les grandes villes, comme Bruxelles, qui ont vu le marché de l'immobilier littéralement exploser ces dernières années. De manière générale, la linéarité de l'indexation ne rend aucunement compte de l'évolution différenciée des quartiers[60].

Une autre inéquité est à soulever, relative spécifiquement cette fois aux logements neufs (qui, eux aussi, reçoivent un revenu cadastral établi en fonction des valeurs d'il y a près de quarante ans!)[61]: «les éléments de confort apparus après 1975 ne sont pas pris en considération lors de l'établissement du revenu cadastral d'immeubles nouvellement construits, transformés ou rénovés. Dès lors, deux habitations d'un même quartier, mais qui se différencient sur leur niveau d'équipement moderne, se verront attribuer un même revenu cadastral»[62].

En moyenne, les loyers perçus à l'heure actuelle doivent probablement être *quatre fois plus élevés* que le revenu

[53] Des utilisations alternatives plus *périphériques* peuvent aussi se concevoir. Ainsi, le loyer indicatif servira utilement à moduler les barèmes des agences immobilières sociales en fonction des quartiers, alors que, pour l'instant, la grille est uniforme sur l'ensemble du territoire de la Région, ce qui peut paraître étonnant vu la forte hétérogénéité des niveaux de prix et, surtout, ce qui est susceptible de déforcer l'attractivité des A.I.S. en seconde couronne; voy. l'art. 13, §1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008. Par ailleurs, on pourrait également exploiter la grille dans le cadre du précompte immobilier, en la retenant comme nouvelle base d'imposition (à la place de l'antique revenu cadastral). Certes, la détermination même du revenu cadastral émarge aux attributions du pouvoir fédéral (et ne relève donc pas des Régions), mais il est appartient à ces dernières de choisir la base d'imposition pour le précompte immobilier (et, concrètement, de substituer cette grille au revenu cadastral, suranné et inéquitable). L'autorité fédérale ne devrait pas trouver à y redire (à un tel escamotage de «son» revenu cadastral) dans la mesure où le précompte profite essentiellement à la Région et – surtout – aux communes.
Ce loyer indicatif peut également servir dans le cadre des primes à la rénovation. En 2002, on retiré au bailleur la possibilité d'y recourir, de peur qu'il en profite pour augmenter son loyer après réfection (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, *M.B.*, 25 juin 2002). Depuis, il est obligé de confier son bien à une A.I.S. s'il entend bénéficier des primes, ce qui dissuade certains bailleurs d'y faire appel, car ils veulent absolument garder la gestion locative de leur bien. Maintenant toutefois que le loyer indicatif est disponible, on pourrait restaurer cette faculté antérieure (sans empêcher naturellement le recours aux A.I.S., ce qui pourrait entraîner des taux d'intervention majorés par exemple).

[54] Centré sur les demandeurs d'un logement social qui cumulent 14 titres de priorité au moins, le nouveau dispositif a été coulé dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, 28 février 2014.

[55] Art. 13, §1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

[56] https://www.woninghuurprijzen.be

[57] http://www.logisneuf.com/calcul-loyer-duflot.html

[58] Dans le cadre de l'impôt sur les personnes physiques: déductibilité des intérêts de l'emprunt hypothécaire afférents à la maison propre et unique. Dans le cadre du précompte immobilier: réduction du précompte associé à la «maison modeste» (sauf en Région bruxelloise). Dans le cadre du droit d'enregistrement: exonération des premiers 60.000-75.000 euros d'imposition (à Bruxelles) et portabilité du droit (en Flandre). Etc.

[59] Cette indexation, au surplus, n'a agi que pour l'avenir, les hauteurs de 1988-1989 constituant l'étalon de départ (et non celles de 1975); autrement dit, on a décidé de ne pas intégrer (*ex post*) l'évolution des prix des habitations observée dans les années quatre-vingt (ce qui, *de facto,* fait l'impasse par exemple sur le véritable boom immobilier enregistré en 1986).

[60] À cet égard, l'indexation (linéaire) ne fait que *figer* cette distorsion qu'il aurait fallu au contraire corriger et redresser, au lieu de la couler ainsi dans le bronze.

[61] Le propriétaire d'une habitation nouvellement construite est tenu de faire une déclaration au cadastre de sa commune dans les trente jours de l'occupation du bien.

[62] G. XHIGNESSE (sous la direction de M. Bourgeois), Quelle justice fiscale au niveau foncier?, note de travail rédigée à l'invitation de l'Institut Émile Vandervelde dans le cadre de la campagne «Citoyens engagés» menée en 2013.

cadastral[63] sur la base duquel les propriétaires continuent d'être taxés. En 1989 déjà, une proposition de loi suggérait de multiplier le revenu cadastral par 1,66[64]. Il y a là, en tout cas, comme une injustice, singulièrement si on rapproche ce régime fiscal du mode d'imposition des revenus du *travail,* taxés sur une base bien réelle, eux. Soulignons d'ailleurs, en guise d'indice attestant de la complète déconnexion du revenu cadastral de la réalité, que le législateur a consenti à majorer celui-ci de 40 % en cas de mise en location du bien; sonnant comme un aveu, cette mesurette est cependant loin d'avoir l'effet de rattrapage escompté. Du reste, l'O.C.D.E. et, plus récemment, la Cour des comptes ne manquent pas d'épingler le caractère largement sous-taxé du patrimoine immobilier en Belgique ainsi que les inégalités de traitement qui en découlent («L'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis celle de 1980 affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables»[65]). Même le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires concède, par la voix de son président, qu'un changement de base imposable «permettrait de rattraper certaines distorsions régionales»[66].

Plus spécifiquement, vu que l'assiette d'imposition reste la même, le propriétaire-bailleur n'a aucun intérêt, sur le plan fiscal, à proposer au candidat locataire un loyer bon marché. Il se pénaliserait lui-même en agissant de la sorte.

On le voit, notre système fiscal n'a en rien pour effet d'encourager la location à prix modeste puisque, que le loyer soit élevé ou non, le propriétaire sera taxé exactement de la même manière. Pourquoi alors faire un effort qui ne sera aucunement récompensé par l'État? Par ailleurs, et c'est un autre effet collatéral néfaste, ce mode de taxation favorise fortement la subdivision d'immeubles (potentiellement dommageable sur le plan urbanistique aussi bien que pour la qualité de vie d'un quartier si elle n'est pas bien encadrée[67]) puisque, là aussi, l'opération se révélera absolument indolore sur le plan fiscal (le revenu cadastral vaut en effet pour l'ensemble du bâtiment, qu'il soit découpé ou non) alors que, sur le plan des rentrées locatives, ce saucissonnage maximisera les revenus du (multi-)bailleur.

B. Les avantages de la taxation des loyers réels

Il convient dès lors de baser la taxation non pas sur un revenu cadastral largement obsolète et sous-évalué mais, bien plutôt, *sur le loyer réellement perçu par le propriétaire*[68]. Un triple avantage devrait en découler.

- Vu la progressivité du taux de l'impôt (le pourcentage d'imposition s'élève en même temps que les revenus)[69], le bailleur sera incité à la modération s'il veut éviter de basculer dans une tranche supérieure d'imposition. Cet élément est particulièrement important parce que, aussi fondée puisse-t-elle être sur le plan de l'équité fiscale, il importe surtout de s'assurer que la taxation des loyers réels puisse produire un effet atténuateur sur le coût de la location. Ceci étant, il n'est pas sûr que cet effet soit aussi puissant qu'escompté car il est douteux que le bailleur se lance dans des calculs d'une telle complexité avant d'arrêter le montant du loyer. Le surcoût lui-même – tiré d'un glissement dans la tranche supérieur d'imposition – restera limité (et, partant, l'effet dissuasif lui aussi) en ce que ce taux supérieur ne s'applique pas à l'ensemble des revenus, mais uniquement à la partie qui dépasse ledit seuil. Il n'empêche, un signal aura été donné de la sorte.
- De ses revenus locatifs réels, le bailleur pourrait en contrepartie déduire ses *charges* réelles de rénovation (alors que, actuellement, un forfait – de 40 % – est automatiquement retranché du revenu cadastral brut pour «frais d'entretien et de réparation» sans aucune nécessité d'accomplir effectivement les travaux[70]!). Résultat: on dynamiserait ainsi la requalification – effective – du parc. À l'heure actuelle, justement, on assiste à la situation strictement inverse: les propriétaires craignent d'entreprendre des réfections d'envergure (ou alors le font de manière non déclarée) car l'opération entraîne souvent une réévaluation dudit revenu cadastral – pour peu qu'un permis d'urbanisme soit demandé.
- Enfin, pour pouvoir être valablement déclarées et déduites, ces charges réelles devront avoir fait l'objet d'une facture, fatalement. D'où une diminution probable du recours au travail au noir.

C. Une mesure loin d'être utopique

Loin d'être révolutionnaire ou chimérique, cette piste de solution que constitue la taxation des loyers réels a été officiellement endossée par le très rigoureux Conseil supérieur des finances, pour lequel «ce système marquerait un progrès indéniable sur le plan de l'équité»[71]. Du reste, une majorité de Belges semble aujourd'hui se montrer favorable à la mesure[72]. Au demeurant, cela fait longtemps que nos voisins les plus proches (Allemagne, France et Pays-Bas notamment) ont adopté ce mode d'imposition, sans que la chose provoque les cataclysmes immobiliers annoncés. Et, chez nous, les baux à ferme[73] ainsi que les baux des biens affectés à une activité professionnelle (commerce, bureau) connaissent aussi, pour des motifs spécifiques[74], un régime similaire[75].

Jusque-là cantonné à la sphère belgo-belge, le débat a pris récemment des accents plus internationaux avec l'intervention de la Commission européenne. Peu suspect de gauchisme en général, celle-ci a critiqué à son tour (mais sous un angle qui lui est propre) la fiscalité immobilière dans notre pays. Dans une note transmise au Gouvernement fédéral en novembre 2013[76], l'exécutif communautaire pointe la «différence» entre notre système actuel de taxation et celui qui est en vigueur dans les 27 autres États de l'Union… et qui repose à chaque fois sur la taxation des loyers réels. Cette différence est «tout autre que mineure», constituant dès lors une «restriction à la libre circulation des capitaux, prohibée par le Traité»; autrement dit, la Commission juge le système belge d'imposition à ce point favorable que celui-ci en devient «susceptible de dissuader les ressortissants de la Belgique d'investir leurs capitaux dans des biens immobiliers sis à l'étranger».

[63] Le Conseil supérieur des finances avait établi ce ratio à 3,21 en 1996 (CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et Parafiscalité, *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière,* février 1997, p. 21). Eu égard à l'augmentation constante des loyers enregistrée depuis, l'estimation la plus basse doit en effet se situer aujourd'hui aux alentours de 4.

[64] Voy. la proposition de loi déposée à la Chambre des représentants le 10 novembre 1989 par M^me^ Vogels et M. Simons modifiant le Code civil en ce qui concerne les contrats de louage et tendant à sauvegarder le droit au logement par la réglementation des loyers et la protection du locataire occupant, *Doc. parl.,* Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n° 959/1.

[65] Communiqué de presse de la Cour des comptes du 8 mars 2013. Voy. également la réponse faite par le ministre bruxellois du Budget à l'interpellation parlementaire relative au «suivi des critiques et recommandations de la Cour des comptes en matière de perception du précompte immobilier» (Parl. Brux.-Cap., *C.R.I. COMM.,* 2012-2013, n° 69, 28 mars 2013, p. 30 et s.).

[66] Interview d'Olivier Hamal dans *La Libre immo,* semaine du 9 au 15 janvier 2014, p. 4.

[67] Ce qui est parfaitement possible toutefois (voy. N. BERNARD et V. LEMAIRE, «Densification de la ville et subdivision des immeubles en Région bruxelloise: alliance contre-nature ou passage obligé?», *Revue de droit communal,* 2010/1, p. 2 et s.).

[68] Une méprise est à éviter ici: cette proposition de taxation des loyers réels s'inscrit dans le cadre de l'impôt des personnes physiques, et pas du précompte immobilier (qui se base lui aussi sur le revenu cadastral). Le précompte, en effet, n'a pas pour vocation de taxer les revenus (immobiliers) d'un individu; il sert plutôt à financer une série de services dispensés par les autorités régionales et, surtout, communales. Ce n'est pas sans raison dès lors qu'on qualifie communément le précompte d'«impôt foncier», intrinsèquement lié au sol et à la localisation du bien.

[69] Relevons à cet égard que les revenus de l'immobilier s'ajoutent aux revenus professionnels; ces deux types de revenus sont ainsi «globalisés» (à l'inverse par exemple des revenus mobiliers).

[70] Art. 13 du Code des impôts sur les revenus.

[71] CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, section Fiscalité et Parafiscalité, *Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière,* février 1997, p. 87.

[72] Suivant une enquête d'opinion menée auprès de 800 ménages entre le 28 octobre et le 4 novembre 2013 (par *Mon argent/L'Écho*), 57 % des Belges marquent en effet leur accord sur la proposition «Ceux qui louent des biens immobiliers devraient être taxés sur base des loyers réels et non du revenu cadastral».

[73] Loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages, *M.B.,* 25 novembre 1969.

[74] Ne serait-ce que parce que le locataire professionnel déduit, à titre de charge, le loyer (réel) qu'il acquitte.

[75] *Cf.* N. BERNARD, «Loyers: comment sortir de l'impasse?», *Les échos du logement,* mars 2006, n° 1, p. 1

[76] Signée par le commissaire en charge de l'Union douanière (Algirdas Semeta) et dont la presse a largement fait état (voy. notamment *L'Écho,* 22 novembre 2013).

Et la Commission de pointer dans la foulée – citant l'O.C.D.E. – que le loyer en Belgique augmente 2,5 fois plus vite environ que le revenu cadastral[77]. De toute façon, une éventuelle péréquation cadastrale chez nous ne résoudrait pas encore le problème d'inégalité fiscale au sein de l'Union dénoncé par la haute autorité européenne.

D. Des garde-fous

S'il n'est pas utopique, tant s'en faut, un mécanisme tel que la taxation des loyers réels n'en bouleverserait pas moins nos habitudes et schémas d'imposition. Aussi, certains garde-fous s'indiquent, de manière transitoire ou non. D'abord, la taxation des loyers réels pourrait n'être appliquée par exemple qu'à partir de la deuxième, troisième, quatrième, … habitation détenue par le même propriétaire[78]. Le nombre n'est pas tout cependant[79]; il serait plus judicieux à notre estime de ne soumettre que les propriétaires qui font preuve de déraison dans la fixation du loyer[80]. On pourrait également songer à n'enclencher ce nouveau mode de taxation que lorsque l'habitation est remboursée ou amortie. Ou encore en exempter ceux qui ont confié leur(s) bien(s) à un organisme à finalité sociale (comme une agence immobilière sociale). Et, faut-il le préciser, la taxation des loyers réels ne s'appliquerait nullement aux habitations occupées par leur propriétaire (et elles sont largement majoritaires); il ne s'agit aucunement ici de plaider en faveur d'une péréquation généralisée de tous les revenus cadastraux, associés à l'ensemble des biens (loués ou occupés par le propriétaire)[81].

Par ailleurs, un système tel que la taxation des loyers réels est susceptible de défavoriser ceux des multi-bailleurs qui, mettant en location plusieurs biens au sein du même bâtiment, proposent des tarifs locatifs *raisonnables*. L'institution de l'immeuble de rapport risque de perdre de son attrait pour l'investisseur. Certaines compensations doivent, à cet égard, être prévues pour les bailleurs «modérés» (encore que l'éventuelle subdivision de la maison s'est souvent faite au mépris des règles urbanistiques), fût-ce à titre transitoire. Il faut se garder des mesures trop tranchées et imposées tout à trac.

Bien sûr, un effet pervers majeur est à éviter: qu'un surcroît inconsidéré de taxation fasse fuir les particuliers du segment de la location. À l'heure de l'essor démographique sans précédent que connaissent actuellement les Régions bruxelloise et wallonne, le concours du secteur privé est plus que jamais indispensable pour étoffer l'offre de logements, tant l'on sait les pouvoirs publics structurellement incapables de résorber à eux seuls une demande en expansion (et exacerbée encore par l'éclatement des ménages). Précisément, on a la faiblesse de croire que le système alternatif ici proposé n'aboutira pas à un alourdissement global de l'imposition immobilière; simplement, celle-ci sera plus équitable, mieux équilibrée et, surtout, davantage incitative. En tout état de cause, de sérieux calculs d'incidence budgétaire doivent être entrepris avant d'instaurer un dispositif de ce type[82].

Dans la ligne, il faudra empêcher que les propriétaires concernés par un éventuel supplément répercutent celui-ci dans le loyer à acquitter par le preneur. Le législateur a bien interdit au bailleur d'intégrer le montant du précompte dans le loyer[83]; une mesure similaire devrait dès lors s'envisager dans le présent cadre… à moins, naturellement, que le régime de taxation des loyers réels s'accompagne de toute façon de la mise en place d'un système d'encadrement des loyers.

Dans la ligne, il importe également d'avoir égard au retraité qui complète sa (maigre) pension avec un revenu locatif. On se permettra cependant de souligner que pas moins de 80 % des biens loués en Région bruxelloise appartiennent à un multi-propriétaire[84]; au passage, cette statistique par trop méconnue écorne la figure d'Épinal du «petit propriétaire». Et, en termes d'impact électoral d'une éventuelle mesure d'encadrement des loyers, il intéressera certainement les autorités bruxelloises d'apprendre que la moitié des bailleurs (d'un bien sis en Région bruxelloise) habite – et vote – *ailleurs* que dans cette dernière[85].

Si la demande pour une taxation des loyers réels devait rester lettre morte, que les autorités fassent au moins correspondre le revenu cadastral aux réalités du marché. Il est bon à ce sujet de savoir qu'il n'est pas nécessaire de recourir, pour ce faire, à une péréquation généralisée, opération lourde, fastidieuse…et suicidaire politiquement pour son auteur. Il n'est pas inutile, dans ce cadre, de rappeler que des révisions *ciblées,* qualifiées suivant le cas d'«extraordinaires»[86] ou de «spéciales»[87], peuvent intervenir à propos d'une seule commune ou, même, d'un immeuble donné.

Et, au minimum, que les autorités fiscales n'acceptent plus d'accorder la réduction de 40 % du revenu cadastral pour entretien du bien que sur une base objective et vérifiable, et non plus de manière forfaitaire et automatique.

Sachons, en tout état de cause, que ce débat sur l'actualisation du revenu cadastral a déjà été tranché – à leur manière – par les pouvoirs locaux puisque la stagnation du revenu cadastral les a contraints, en contrepartie, à relever dans une plus ou moins forte proportion les additionnels communaux au précompte immobilier.

E. Une mesure à placer dans un ensemble (fiscal) plus vaste

Certes, on est bien conscient que la fiscalité immobilière représente un *tout,* à l'architecture complexe, dont les éléments présentent un intime lien d'interdépendance; toucher à l'un des volets sans introduire des compensations vis-à-vis des autres risque dès lors d'ébranler l'équilibre général. Il convient donc en cette matière de se garder de tout unilatéralisme.

L'on n'ignore pas non plus que la charge fiscale globale liée au logement dépasse la seule imposition des revenus immobiliers (à l'impôt des personnes physiques): des droits d'enregistrement intégraux – nettement plus élevés que la moyenne européenne – sont dus à chaque transaction[88], le

[77] 48 % entre 2003 et 2010 (contre 19,47 % pour le revenu cadastral).

[78] Ceci étant, le multi-propriétaire risque de toute façon, à partir d'un certain nombre de biens immobiliers, de voir ses loyers requalifiés par l'administration fiscale en revenus professionnels. Et, de manière générale, certains «gros propriétaires» se constituent en société. Or, dans aucun de ces deux cas, la taxation sur la base du revenu cadastral ne trouve à s'appliquer; c'est un autre régime d'imposition qui s'enclenche alors.

[79] Qu'aurait en effet à se «reprocher» le propriétaire d'une centaine de logements par exemple qui met en location chacun de ceux-ci à un tarif raisonnable? Au contraire, il faut encourager ce type d'investissement!

[80] Et qui, concrètement, dépasseraient (d'un certain pourcentage) la grille de loyers indicatifs.

[81] Voy. en ce sens Chr. VALENDUC, «La fiscalité immobilière: réformer et clarifier les rôles», *Échos log.*, 2004, p. 45 et s.

[82] À cet égard, la récente étude réalisée par le S.P.F. Finances sur l'incidence financière de la taxation des loyers réels (*Le Soir,* 6 février 2014), qui fait état d'un doublement de la base imposable, ne prend nullement en compte semble-t-il les déductions de charges réelles; à ce titre, elle requiert impérativement d'être nuancée et, surtout, complétée.

[83] Art. 5 de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[84] J. CHARLES, Structure de la propriété immobilière résidentielle à Bruxelles. État des lieux et perspectives pour une meilleure adéquation entre structure de la propriété et politique du logement, étude réalisée en 2007 dans le cadre du programme «Prospective research for Brussels».

[85] Ibidem.

[86] La révision dite extraordinaire, applicable aux revenus cadastraux d'une commune entière ou d'une division cadastrale, est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande motivée du bourgmestre ou d'un groupe de contribuables possédant au moins 10 % des parcelles de la commune ou de la division cadastrale concernée, pour autant que la valeur locative normale d'au moins 1 % des parcelles soit inférieure ou supérieure d'au moins 15 % au revenu cadastral.

[87] Applicable à un ou plusieurs immeubles, la révision spéciale est ordonnée par le ministre des finances, d'office ou sur demande du bourgmestre ou du contribuable seul, pour autant que la valeur locative normale de l'immeuble soit inférieure ou supérieure d'au moins 15 % au revenu cadastral en raison de circonstances étrangères à toute modification de l'immeuble. Il s'agit donc de circonstances nouvelles et permanentes créées par une force majeure, des travaux ou mesures ordonnées par une autorité publique ou par le fait de tiers.

[88] Sauf en Flandre, où prévaut le principe de la portabilité du droit d'enregistrement (art. 61 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'art. 5 du décret du Parlement flamand du 1er février 2002, *M.B.,* 28 février 2002). Ce système permet à l'acquéreur d'un bien de n'acquitter qu'une seule fois, au cours de sa vie, un droit d'enregistrement plein et entier, les achats ultérieurs ne donnant lieu qu'au paiement du surplus. En d'autres termes, les droits réglés lors du premier achat sont imputés aux acquisitions ultérieures, de sorte que l'accédant n'a plus qu'à payer la différence. Incontestablement, cette mesure est de nature à favoriser la mobilité résidentielle et, par là, à épouser avantageusement les évolutions professionnelles et conjugales (qui imposent, à l'heure actuelle, une grande flexibilité géographique). En sus, appliqué à Bruxelles, un pareil mécanisme aurait pour effet positif de retenir sur le territoire de la capitale les jeunes ménages qui, sitôt qu'ils ont des enfants, sont tentés par l'exurbanisation vers la périphérie (où les prix – pour une maison avec jardin par exemple – sont plus abordables). Cette diminution du prix global d'achat peut se révéler déterminante pour tous ceux (et ils sont nombreux les «exilés urbains» qui partent à contrecœur) qui ne se seraient résolus à quitter la Région que pour des raisons financières.

précompte immobilier est à acquitter annuellement (et, par surcroît, ce dernier n'a plus de précompte que le nom[89]), la T.V.A. s'applique désormais au terrain[90] (et plus le droit d'enregistrement)[91], la Région wallonne vient de décider d'amenuiser à partir du 1er janvier 2014 l'avantage (en termes de droits d'enregistrement) associé au maisons modestes[92], les droits de donation afférents à un immeuble sont sans commune mesure avec ceux – plus faibles – qui s'attachent à une somme d'argent, …[93] L'approche doit donc être transversale et multidimensionnelle, résolument.

Il n'empêche, ces arguments ne sauraient à notre estime empêcher d'avoir une discussion sereine et objective sur la fiscalité immobilière et les loyers, sans parti pris ni blocage doctrinaire. Refuser le principe même de cette discussion pourrait être vu comme un repli sur soi corporatiste.

Par ailleurs, soyons de bon compte, il est également des mesures qui tendent à *alléger* le poids immobilier fiscal. En Région bruxelloise, par exemple, il convient d'épingler entre autres l'abattement sur une partie du droit d'enregistrement[94] (encore étendu par la suite[95]) ainsi que l'entrée en vigueur toute récente – ce 1er janvier 2014 – de l'exonération des droits de succession sur le logement familial pour le conjoint survivant (ce qui évitera de devoir vendre le bien pour régler les droits de succession)[96]; et la Wallonie a décidé d'aller dans le même sens. Faut-il rappeler par ailleurs que, en Belgique, les plus-values tirées de l'aliénation d'un immeuble bâti sont exemptées de toute taxation si celui-ci abrite la résidence principale du vendeur ou a été acquis par héritage (et, même en dehors de ces cas-là, si la revente a lieu plus de cinq ans après l'achat initial)[97]? Quand on connaît la bonification prise par les prix de l'immobilier à Bruxelles par exemple (avec un quasi quadruplement des valeurs sur à peine deux décennies[98]), on réalise tout le profit, net d'impôt[99], qu'il est traditionnellement permis d'engranger grâce à ce type d'opération.

CHAPITRE IV. LES PERSPECTIVES QU'OFFRE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

Un fait institutionnel majeur est advenu avec la promulgation de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, à savoir la régionalisation de pans entiers de compétences actuellement fédérales. Au rang de celles-ci, on en compte une qui a un impact direct sur la problématique de l'encadrement des loyers: le bail[100].

On l'a dit, le système de modulation du précompte immobilier en fonction de la conformité du loyer à une grille indicative s'avère extrêmement coûteux pour les communes et affronte une série de difficultés techniques, afférentes à la nature même de cet outil fiscal (adossé à un outil suranné – le revenu cadastral – et perçu par l'État fédéral[101]). À cette aune, le levier du bail se révèle d'une simplicité quasi biblique; il «suffirait» de décréter dans la future ordonnance ou le décret à venir sur le bail l'interdiction pour les bailleurs de fixer le loyer à un niveau exagérément éloigné des valeurs du marché. Point. Et cet étalon existe déjà: la grille indicative de loyers. Serait proscrit par exemple le loyer qui excède de 10 % cette grille. Il resterait toutefois la difficulté politique induite par le caractère fatalement coercitif de ce dispositif réglementaire, à plus forte raison que celui-ci n'est nullement contrebalancé ici par un mécanisme de prime fiscale.

Si cette solution devait être retenue, il s'indique à notre sens de lui greffer une procédure «d'appel», menée devant une commission paritaire (locataires – bailleurs), à l'instar de ce qui se pratique en France et aux Pays-Bas par exemple. Concrètement, la fixation du loyer resterait entièrement libre mais, une fois dans les lieux, le locataire disposerait de quelques mois pour contester devant cette instance paritaire le caractère conforme du loyer par rapport à la grille. Pour sa part, le bailleur trouvera là l'occasion de faire valoir des travaux ou investissements dans le bien loué susceptibles de justifier un tel écart. Et ce n'est que si la position dégagée par la commission devait ne pas satisfaire l'une des deux parties que la justice serait alors saisie.

À titre d'information, des expériences pilotes de «commissions paritaires locatives» ont été lancées en 2005 (par la Ministre de la Politique des Grandes villes), avec un objet approchant[102]; les résultats furent des plus concluants[103]. En sus, ces commissions ont initié une stimulante réflexion sur une objectivation des loyers, en bonne intelligence avec les locataires et les bailleurs; cette démarche de concertation a accouché d'éléments très intéressants ainsi que de pistes de solution[104]. Preuve (supplémentaire) est ainsi faite, au passage, que bailleurs et preneurs – dont les intérêts sont indissociablement liés – sont capables de discuter sereinement et objectivement de cette question et que l'exercice d'objectivation des loyers n'est pas si conflictuel que certains aiment à le présenter. Surabondamment, on précisera qu'une matière (outre le droit du travail) connaît depuis longtemps le principe de la décision paritaire: le bail à ferme. Ainsi, les coefficients maximaux des fermages sont déterminés par une «commission des fermages» qui comprend trois preneurs et trois propriétaires fonciers, sous la houlette d'un agent du ministère de l'agriculture[105].

En tous cas, un dispositif de ce type (la commission paritaire) permet de faire pièce à l'argument commode suivant lequel tout système d'encadrement des loyers serait, par essence, lourd et bureaucratique. Les contempteurs de la régulation redoutent en effet que le montant du loyer doive être fixé par une instance publique centralisée. Cette représentation tient cependant du fantasme dans la mesure où il est parfaitement possible d'imaginer un système qui, comme en France ou aux Pays-Bas, laisse aux parties le soin aux parties de déterminer elles-mêmes, et librement, le coût de la location. Ce n'est que dans un second temps, si une des parties estime après coup (dans un délai donné) le loyer déraisonnable, qu'elle saisira alors une instance (une commission de conciliation composée paritairement par exemple) qui se chargera de fixer elle-même le loyer juste.

[89] Devenant par là même un impôt autonome.

[90] Lorsque ce fonds est aliéné en même temps que le bâtiment (neuf), et par la même personne.

[91] Cette mesure a été dictée par la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Breitsohl du 8 juin 2000, C-400/98).

[92] En réduisant le montant des tranches auxquelles s'applique le taux réduit de 6 % (de 200.000 à 160.000 euros dans les zones à forte pression immobilière et de 191.000 euros à 151.000 euros dans les autres zones).

[93] Cf. sur le sujet O. de CLIPPELE, «La taxation des propriétés immobilières: la vérité des chiffres», Le cri, n° 380, janvier 2014, p. 13 et s.

[94] Art. 46*bis* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'article 2 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002.

[95] Art. 2, 1°, de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 février 2006, *M.B.*, 15 février 2006.

[96] Ordonnance du 30 janvier 2014 modifiant le Code des droits de successions, *M.B.*, 6 mars 2014.

[97] Et, forcément, l'éventuelle taxe (au taux de 16,5 %) ne frappe que la plus-value, pas le montant total de la transaction.

[98] Observatoire des ventes de biens résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale 1990-2010, p. 40.

[99] Sauf s'il s'agit d'une activité de nature spéculative (par opposition à la «gestion normale d'un patrimoine privé consistant en biens immobiliers […]», suivant les termes de l'art. 90, 1°, du Code des impôts sur les revenus). Pour une illustration récente, voy. Cass., 21 novembre 2013, Fiscologue, 2013, n° 1365, p. 11.

[100] *Cf.* de manière générale N. BERNARD, «Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État: tirer le meilleur profit de la régionalisation», *J.T.*, 2014 (à paraître).

[101] Avant d'être rétrocédé à la Région bruxelloise.

[102] Mises sur pied par les autorités fédérales dans trois villes du pays (Bruxelles, Gand et Charleroi) de 2005 à 2007, ces commissions étaient composées paritairement (bailleurs et locataires) et investies d'une triple mission: organiser une médiation locative, élaborer une grille d'objectivation des loyers et, *last but not least*, rédiger un bail-type.

[103] Voy. N. BERNARD *et al.*, *Les commissions paritaires locatives: chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

[104] Éléments sur lesquels les Régions ont entendu capitaliser. À cet égard, l'accord de majorité bruxellois prévoit expressément: «Des grilles de référence de loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires et des partenaires sociaux. Pour ce faire, il sera tenu compte des expériences-pilotes menées au niveau fédéral. Dès à présent et dans la perspective de la régionalisation de la compétence sur la réglementation des loyers, le Gouvernement préparera le cadre législatif et réglementaire permettant de valider ces grilles» (*Un développement régional durable au service des Bruxellois*, Accord de Gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, 12 juillet 2009, p. 24). Et son homologue wallon d'enchérir: «Le Gouvernement propose […] d'insister sur le rôle des commissions paritaires locatives notamment dans la mise en œuvre d'un service extrajudiciaire de médiation, dans la conception des grilles de loyers de référence et dans l'élaboration d'un projet de bail-type de résidence principale et de les développer» (*Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, p. 88).

[105] Arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermages, M.B., 22 septembre 1989.

Surabondamment, on signalera que la loi sur le bail permet également d'influer sur le montant du loyer de manière *indirecte,* en instaurant une durée minimale et incompressible du contrat par exemple (étant entendu que toute réévaluation du loyer est interdite en cours de bail[106]), en circonscrivant les possibilités de résiliation anticipée dans le chef du bailleur de longue durée[107], en supprimant la faculté de révision triennale du loyer[108], en n'autorisant un relèvement du loyer au moment de la signature d'une nouvelle convention locative (par rapport au tarif précédemment en vigueur) qu'en présence de travaux ou encore en conférant effectivité à la disposition actuelle[109] qui interdit d'augmenter le loyer[110] entre deux contrats de courte durée auxquels il est mis fin par le bailleur, voire en l'étendant aux contrats de longue durée.

Il reste que cette approche médiate ne règle encore rien du problème de la fixation initiale du loyer. Celui-ci peut bien être verrouilé en cours de contrat ou entre deux conventions, s'il atteignait déjà, à l'origine, des niveaux exagérés…

CONCLUSIONS

Présentée comme un véritable repoussoir par certains en Belgique, prétendu emblème d'une politique tout à la fois attentatoire au droit de propriété, ruineuse économiquement et nocive pour le parc immobilier en général, la figure de l'encadrement des loyers a pourtant été adoptée – à des degrés divers – chez tous nos voisins directs (France[111], Allemagne, Pays-Bas[112], Luxembourg)[113]; c'est bien notre pays qui, à cet égard, fait figure d'exception. Cette circonstance ne serait encore pas trop préoccupante si, en parallèle, la Belgique connaissait un système un tant soit peu généralisé d'aide financière à la location pour solvabiliser le locataire dans le parc privé… mais tel n'est pas le cas non plus. Jointe au fait que notre pays ne dispose que d'un parc social (où le loyer est, là, régulé) passablement restreint[114], la situation est plus que problématique.

Est-il acceptable par ailleurs, à l'heure où l'on entend défendre le pouvoir d'achat des ménages, que le *premier poste* du budget d'un locataire soit totalement exempt d'une quelconque régulation? Plus fondamentalement encore, est-on fondé à tenir le logement pour un bien d'investissement comme un autre (censé rapporter à son propriétaire un rendement aussi élevé que possible), alors qu'il constitue pour ceux qui l'occupent le creuset de l'intimité, la condition d'épanouissement de la cellule familiale et le rempart le plus efficace contre les précarités? Faut-il rappeler que, considéré comme cher ou non, le du loyer représente une des causes (principales) des expulsions de logement, lesquelles représentent généralement l'élément déclencheur de la spirale de la paupérisation? Il faut saluer à cet égard la récente décision de la Flandre d'instaurer un fonds de couverture des impayés locatifs, aux fins de prévenir les évictions[115].

Naturellement, toute éventuelle mesure d'encadrement des loyers devra se faire dans le plein respect des droits – constitutionnels – des propriétaires. Rappelons toutefois que la Cour constitutionnelle (alors d'arbitrage) a déjà eu l'occasion d'examiner – et de valider! – les droits de gestion publique bruxellois et flamand, malgré que ceux-ci conduisent le propriétaire du bien (inoccupé) à ne plus recevoir pour celui-ci qu'un loyer minime[116]. Tant que le loyer reste donc à l'intérieur de balises «objectives» (et telle constitue précisément la raison d'être du loyer indicatif, qui reflète les valeurs du marché), l'encadrement est susceptible recevoir le *quitus* de la haute juridiction.

En tout état de cause, un outil tel que la grille de loyers indicatifs a été conçu pour répercuter la qualité générale du bien, de sorte qu'il n'est pas exact de soutenir que le propriétaire serait privé de toute faculté d'amortir (grâce au loyer) la réfection qu'il aurait entreprise dans son logement. Même si la grille mériterait sans doute d'être travaillée encore sur ce point (mais comment objectiver les réparations?), cet élément a pour effet de récuser l'argument traditionnel suivant lequel un encadrement des loyers conduirait automatiquement à un désinvestissement de l'habitation de la part du propriétaire (et, *in fine*, au lent pourrissement du parc locatif). C'est à ça précisément que doivent servir les commissions paritaires locatives: écouter les arguments du propriétaire pour, le cas échéant, intégrer dans le loyer des éléments non expressément prévus par la grille. La commission apporte une souplesse bienvenue et permet en quelque sorte de répercuter le non quantifiable. Oui, en définitive, il est parfaitement possible d'imaginer un système d'encadrement des loyers qui soit *à l'avantage mutuel des parties*[117]. On éviterait par là qu'une éventuelle régulation des loyers aboutisse, par effet pervers, à un désinvestissement du secteur locatif de la part des propriétaires et, par voie de conséquence, à un rétrécissement de l'offre qui, à demande égale[118], aura pour résultat une revalorisation des tarifs de la location.

Par ailleurs, il faut bien être conscient que le maintien de loyers élevés n'est pas sans coût pour la puissance publique. Il suffit de songer aux multiples aides sociales délivrées par le C.P.A.S. par exemple (revenu d'intégration sociale, aide à la constitution de la garantie locative[119]) ou encore à la «prime à la vie chère»[120] (de près de 50 euros par mois[121]) accordée par la Région bruxelloise à ses agents qui ont fait le choix d'habiter Bruxelles, dans le but de les aider à supporter les

[106] Hors indexation et révision.

[107] Cf. l'art. 3, §2, 3 et 4, de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[108] En cas de réalisation de travaux ou, de manière générale, d'augmentation de la valeur locative du bien. Voy. l'art. 7, §1er, de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[109] Art. 7, §1erbis, de la section 2 (relative aux baux de résidence principale) du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

[110] Hors indexation toujours.

[111] Voy. notamment l'art. 3 du projet de loi n° 1179 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, voté en deuxième lecture par le Sénat ce 31 janvier 2014. Pour une critique du dispositif, cf. A. TRANNOY et E. WASMER, «La politique du logement locatif», *Les notes du Conseil d'analyse économique, no 10, octobre 2013.*

[112] Voy. M. ELSINGA, «Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas», *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91 et s., ainsi que B. HUBEAU et R. DE LANGE (sous la direction de), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België,* Antwerpen, Maklu, 1995.

[113] *Cf.* M. DAMBRE, *De huurprijs,* Brugge, die Keure, 2009, ainsi que P. WILLEMART, «La réglementation des loyers: les droits voisins, source d'inspiration», *Ébauches d'un droit au logement effectif, op. cit.*, p. 221 et s. I. BRANDON, «Droit au logement et blocage des loyers», *Ébauches d'un droit au logement effectif,* Bruxelles, la Charte, 1997, p. 165 et s. A.-M. de KERCHOVE, «Une analyse économique du blocage des loyers», *Ébauches d'un droit au logement effectif, op. cit.*, p. 205 et s.

[114] 8 %.

[115] Arrêté du Gouvernement flamand du 4 octobre 2013 instaurant une intervention du «Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen» (Fonds pour la lutte contre les expulsions), *M.B.*, 25 novembre 2013. Voy. supra la contribution de Marnix de Smedt. *Cf.* également N. LUCAS HABA, «Le nouveau fonds de garantie locative: en faveur des bailleurs?», *Le cri,* n° 379, décembre 2013, p. 19 et s.

[116] C.A., 30 mars 1999, n° 40/99 et C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005. Voy. également, au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme cette fois (art. 1er du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne), les arrêts Mellacher et autres c. L'Autriche du 19 décembre 1989, Sporrong et Lonnröth c. La Suède du 23 septembre 1982, Spadea et Scalabrino c. L'Italie du 28 septembre 1995, Immobiliare Saffi c. L'Italie du 28 juillet 1999, Tanganelli c. L'Italie du 11 janvier 2001, James et autres c. Le Royaume-Uni du 21 février 1986, Lithgow et autres c. Le Royaume-Uni du 8 juillet 1986; cf. également cependant les arrêts Hutten-Czapska c. Pologne du 19 juin 2006 et Lindheim et autres c. Norvège du 12 juin 2012. Voy. sur le thème N. BERNARD, «Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement», note sous Cour eur. dr. h., 13 mai 2008, Mc Cann c. Royaume-Uni, n° 78, avril 2009, p. 527 et s.

[117] L'on ne saurait à cet égard souscrire à l'analyse du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires qui, par la voix de son président, soutient: «D'aucuns ne veulent plus de bailleurs privés» (O. HAMAL, «Taxation des loyers réels et encadrement: la propriété immobilière est en danger», *Le cri,* n° 380, janvier 2014, p. 4).

[118] Et cette demande, tout à l'inverse, gonfle dans des proportions importantes (du fait de l'essor démographique combiné à l'éclatement actuel des ménages).

[119] Voy. notamment l'arrêté royal du 26 novembre 2013 portant octroi d'une subvention pour l'année 2013 aux centres publics d'action sociale dans les frais de constitution de garanties locatives en faveur de personnes qui ne peuvent faire face au paiement de celles-ci, *M.B.*, 6 décembre 2013.

[120] Art. 367sexies de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 26 novembre 2002.

[121] 46,38 euros très exactement.

prix de l'immobilier[122]. Et, dans un registre similaire, la Ministre fédérale de l'emploi a décrété que si le prochain gouvernement décidait de poursuivre le «gel des salaires», ce dernier devrait alors s'accompagner d'un «blocage des loyers»[123]. On le voit, c'est également à l'aune des finances de l'État qu'il importe de mener cette réflexion macro-économique globale.

Une chose au moins est sûre: le coût abordable du bien loué a été élevé très officiellement au rang d'objectif majeur de la politique de l'habitat et ce, dans chacune des Régions du pays. Ainsi l'habitation censée concrétiser le droit au logement (reconnu dans les différents codes régionaux du logement) doit-elle être «abordable financièrement» (Bruxelles[124]), «accessible à tous» (Wallonie[125]) et «à prix raisonnable» (Flandre[126]). Sur le but à atteindre, en tous cas, le consensus règne manifestement. En tous cas, la matière mérite mieux que les slogans habituels[127] ou des imprécations[128].

[122] «Considérant le coût de logement plus élevé et la volonté du Gouvernement d'encourager ses fonctionnaires de venir habiter dans la Région Bruxelles-Capitale pour des raisons de mobilité ainsi que écologiques» (préambule de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2002). «Pour qu'une administration régionale soit également composée de personnes présentant un intérêt et une véritable connaissance de leur Région, il importe de tout mettre en œuvre pour que les personnes engagées restent domiciliées à Bruxelles, comme l'instauration d'une prime de «vie chère» pour les agents domiciliés dans la Région. Le Gouvernement étudiera la possibilité de mettre en place un avantage salarial aux membres du personnel de la Région et des organismes d'intérêt public» (Un développement régional durable au service des Bruxellois, Accord de Gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, 12 juillet 2009, p. 78). Pour des motifs étrangers au propos de ce texte, cette prime a cependant été annulée récemment par le Conseil d'État (C.E., 19 décembre 2013, De Smet, n° 225.912); il est probable toutefois que la Région mette en place des mesures alternatives.

[123] L'Écho, 21 décembre 2013 («Si on discute d'un nouveau gel des salaires, il faudra discuter d'un blocage des loyers […] Car les salaires sont bloqués mais les loyers augmentent. Le citoyen a donc moins de pouvoir d'achat»).

[124] Art. 3 du Code bruxellois du logement.

[125] Art. 2, §1er, al. 2, du Code wallon du logement.

[126] Art. 3, al. 2, du Code flamand du logement.

[127] Du genre: «Il y a deux moyens de détruire une ville: la bombarder… ou bloquer les loyers!» (*Le cri*, n° 304, mai 2006, p. 5). Ou encore: «Au Portugal, […] de nombreux loyers rapportent aujourd'hui par mois à leur propriétaire l'équivalent de deux cafés» (*Le cri*, n° 337, octobre 2009, p. 6), …

[128] Ainsi, le Conseil central de l'économie n'hésite pas à prédire une «liquidation» du secteur locatif privé, rien moins (Lettre mensuelle socio-économique, n° 167, 28 février 2011, p. 22). Et le président du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires de soutenir: «D'aucuns ne veulent plus de bailleurs privés» (O. HAMAL, «Taxation des loyers réels et encadrement: la propriété immobilière est en danger», Le cri, n° 380, janvier 2014, p. 4).

Vers un système raisonné d'encadrement des loyers
Quelques considérations pratiques

Maarten DAMBRE*

1. L'INTRODUCTION D'UN SYSTÈME D'OBJECTIVATION DES LOYERS DES LOGEMENTS

La justification sociale de l'introduction d'un système d'objectivation des loyers des logements où le loyer est lié à la qualité du logement et de l'habitat procède du constat selon lequel la réalisation du droit fondamental à un logement décent est problématique pour un large groupe de locataires sur le marché locatif privé. Les ménages à bas revenus ne sont pas protégés contre l'évolution à la hausse des loyers sur le marché locatif privé. Ils sont prisonniers de la structure d'hébergement suite à une pénurie de logements sociaux et à l'impossibilité d'acquérir eux-mêmes un logement. Une réglementation adaptée qui intervient de manière contraignante dans la liberté contractuelle entre les parties concernant la fixation du loyer peut y apporter un début de réponse et contribuer à résoudre en partie ce problème social. D'autres instruments comme la poursuite du programme de construction de logements sociaux et l'octroi d'une aide locative demeurent également requis.

L'engagement financier de constituer une garantie au début de la location – condition essentielle pour la plupart des bailleurs afin de donner un logement en location – constitue un aspect secondaire non négligeable de la problématique de l'accessibilité financière d'un logement sur le marché locatif privé. L'obligation de constituer une garantie locative au début du bail représente pour certains locataires un réel obstacle financier qui entrave l'accès au marché locatif privé. Le droit belge en matière de baux à loyer connaît à juste titre un régime contraignant, susceptible néanmoins d'être amélioré, où le récent plafonnement de la garantie locative en espèces à deux mois de loyer est controversé.

Selon la théorie du bien-être, une intervention publique sur le marché locatif au moyen d'un encadrement des loyers se justifie si l'efficacité économique s'en trouve améliorée. Le segment inférieur du marché locatif privé est perturbé du fait, d'une part, d'un déficit de l'offre de logements de qualité pour un loyer abordable et, d'autre part, du renforcement des pouvoirs des bailleurs, ce qui risque de conduire à des situations de monopole et à une concurrence imparfaite. Il convient de tenir compte, dans un système d'encadrement des loyers, des effets indésirables comme le retrait des bailleurs du marché locatif entraînant une réduction de l'offre, une diminution de l'entretien des logements sur le marché locatif privé ou une demande excessive de logements dans le secteur de la location sociale. À cet égard, les pouvoirs publics devront trouver un compromis entre la protection du locataire face aux loyers élevés et la sauvegarde de l'exigence de rendement du bailleur.

L'objectivation des loyers implique une intervention législative contraignante afin d'aborder un problème social fondamental. Une telle mesure consiste à la fois en une limitation à justifier du principe de la liberté contractuelle (limitation reconnue par la Cour constitutionnelle du droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution et en une correction autorisée par la Cour européenne des droits de l'homme de la protection de la notion de «*propriété*», telle que définie au sens large par l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette ingérence dans le droit de propriété et la limitation de celui-ci par des mesures publiques sont autorisées pour autant que trois conditions soient remplies:

1° la mesure doit être légale, c'est-à-dire qu'il existe une base légale dans le droit interne ou international;

2° la mesure doit poursuivre un but légitime d'utilité publique ou d'intérêt général. Il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) que les mesures sociales en matière de logement et de limitation des loyers sont acceptées comme objectif d'intérêt général, étant donné qu'elles répondent, dans une société moderne, à un besoin social primordial et peuvent ainsi limiter le droit à la protection de la propriété au sens de l'article 1er du Protocole additionnel. Dans une société moderne, le logement est considéré comme un besoin social primaire dont la mise en œuvre ne peut être totalement abandonnée aux mécanismes du libre marché. La législation qui a pour but de parvenir à une plus grande justice sociale est légitime même si cette législation touche aux relations contractuelles entre les parties et n'engendre pas d'avantage immédiat pour l'État ou la société;

3° l'ingérence ou la limitation doit résister au contrôle de proportionnalité. À cet égard, il importe notamment que la mesure publique soit précédée d'une phase de consultation de toutes les parties concernées dont les intérêts ne sont pas négligés.

Le droit au logement n'est, il est vrai, pas un droit fondamental protégé par la CEDH, mais est bel et bien un objectif d'intérêt général reconnu par l'article 1er du Protocole additionnel à la CEDH, mis en balance avec la protection du droit de propriété. L'arrêt Hutten-Czapska rendu par la Cour européenne des droits de l'homme souligne notamment la nécessité de conciliation des intérêts des propriétaires et des locataires. L'ordre judiciaire belge reconnaît le droit à un logement décent comme un droit fondamental. Cela conduit à la conclusion que le droit de propriété n'est pas un droit purement égoïste qui ne sert que l'intérêt personnel du propriétaire. Au contraire, il peut être limité de manière ciblée par d'autres droits et intérêts équivalents – comme le droit (fondamental) au logement – avec lesquels il doit être mis en balance.

Les tensions entre le droit de propriété et le droit à un logement décent doivent être résolues non pas au moyen du modèle conflictuel, mais plutôt par l'évaluation complémentaire des intérêts respectifs des locataires, des bailleurs et de la société au regard d'un logement digne (et, partant, abordable) pour tous. Les locataires ont besoin des bailleurs qui mettent des logements de qualité à leur disposition et les bailleurs ont intérêt à avoir des locataires soigneux qui occupent le logement loué en bon père de famille et paient le loyer ponctuellement.

Les pouvoirs publics ne peuvent pas se borner à imposer des normes de qualité et à mettre sur pied un mécanisme de sanction incohérent (voir, par exemple, la discussion sur la sanction de nullité inappropriée qui résulte, selon une certaine jurisprudence, du manquement aux normes de qualité régionales, où le règlement des querelles entre locataires et bailleurs est laissé aux tribunaux. En revanche, les pouvoirs publics doivent intervenir pour augmenter l'offre de logements locatifs de qualité tant en stimulant le marché locatif privé du logement que le marché locatif social. Il convient à cet égard de mener une politique incitative recourant non seulement à des primes ou des avantages fiscaux, mais garantissant également aux propriétaires un rendement minimal de leurs investissements immobiliers. Dans ces conditions, une objectivation des loyers (qui n'est donc nullement la même chose qu'un blocage des loyers) peut être introduite au moyen d'une corrélation entre le loyer et la qualité du logement. À l'appui du groupe de locataires financièrement défavorisés, force sera de reconnaître, plus encore que ce n'est le cas actuellement, que le marché locatif du logement social – qui est assez restreint en Belgique et en Flandre – ne peut apporter de solution même à moyen terme. C'est pourquoi il est essentiel de renforcer le mar-

* Ce texte reprend les conclusions de Maarten DAMBRE, dans un ouvrage paru en 2009, «*De Huurprijs*» (Die Keure, 2009). Le titre général de cet article est de la rédaction.

ché locatif privé du logement et de recourir, à plus grande échelle, à l'octroi d'allocations-loyer (ce qui peut déboucher sur une professionnalisation du secteur de la location) et de subventions locatives comme forme d'aide liée au revenu pour le groupe le plus démuni de locataires. Pour stimuler le marché locatif privé, un avantage fiscal pourrait être accordé aux propriétaires offrant, sur le marché locatif, leur logement conforme aux normes de qualité. À cet effet, une exonération des revenus locatifs pourrait être introduite dans l'impôt des personnes physiques, de sorte que le bailleur ne devrait payer que le précompte immobilier.

[Certaines propositions de loi, déposées en son temps au niveau fédéral,] visant à objectiver et contrôler les loyers des logements offrent une série de perspectives intéressantes. À partir de là et en combinaison avec l'expérience du droit locatif néerlandais, un système fonctionnel peut être conçu. La notion de «*loyer indicatif*» lie qualité du logement et loyer dans un système légal. [Il a déjà été suggéré] l'instauration de commissions paritaires des baux, chargées de tâches d'appui à la politique, de médiation et consultatives. Le droit locatif belge s'alignerait ainsi sur le droit locatif de nos pays voisins qui, comme la France et les Pays-Bas, par exemple, connaissent le fonctionnement de commissions paritaires et qui lient depuis des années, fût-ce de manière différente, le loyer à la qualité du logement. En guise de régime de soutien, il est proposé un système d'indemnités de location, qui doit inciter les bailleurs à garantir la qualité du logement et à offrir des loyers conformes au «*loyer indicatif*». Une telle modification générale du droit locatif n'a de chance de se réaliser qu'à condition que les organisations de locataires et de propriétaires soient impliquées dans les travaux préparatoires et que l'on se départe de la vision antagoniste du droit locatif et du logement. [Pour notre part], nous optons pour une terminologie plus claire: commission de location au lieu de commission des baux, valeur locative normale au lieu de loyer indicatif et allocation-loyer au lieu d'indemnité de location.

Un système d'objectivation des loyers constitue le moyen adéquat d'aborder la problématique du logement de certains groupes de locataires. Plutôt que de bloquer temporairement la liberté contractuelle par le gel des loyers, il apparaît préférable de fixer un loyer maximal calqué sur le modèle allemand ou anglais. Ce loyer maximal peut être déterminé sur la base de la valeur locative normale majorée d'un pourcentage donné. On laisse ainsi une grande latitude à la liberté contractuelle où il doit être possible de déroger à la valeur locative normale pour des raisons subjectives, tout en limitant les abus par la fixation d'un plafond absolu. Sous réserve d'une volonté politique d'assurer un fonctionnement efficace et publiquement consultable des services du cadastre et du receveur des droits d'enregistrement et de succession, et de parvenir à une véritable banque foncière, consultable par le public, de nouveaux instruments concernant la détermination de la valeur du bien immobilier et des informations actuelles devront étayer un système d'objectivation. La détermination d'une valeur locative normale peut servir de point de départ pour un régime par lequel un loyer maximal peut être imposé. Cette valeur locative normale peut également jeter les bases de systèmes d'octroi d'aides locatives au locataire et d'allocations-loyer au bailleur.

Parmi les critères existants pour déterminer la valeur locative normale dans le domaine des baux commerciaux, des baux d'habitation et des baux sociaux, les règles concernant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, les systèmes d'objectivation étrangers et les données de mesures utilisées dans les enquêtes statistiques et socio-géographiques, nous avons sélectionné six paramètres:

1. le type de logement;
2. la surface habitable;
3. le niveau d'équipement ou de confort du logement;
4. les avantages supplémentaires (de luxe) du logement;
5. les défauts de qualité;
6. les facteurs environnementaux.

Des points positifs ou négatifs peuvent être attribués à ces paramètres. Pour ce faire, une échelle peut être développée sur le modèle néerlandais. Cette échelle peut servir de base à un système en vertu duquel les pouvoirs publics déterminent chaque année un prix par point qui, multiplié par le nombre total de points, permet de déterminer une valeur locative normale pour chaque logement locatif.

Des commissions de location paritaires sont le deuxième pilier dans l'introduction d'un système d'objectivation du loyer. L'implication des propriétaires et des locataires via leurs associations représentatives augmente considérablement la probabilité d'acceptation et de fonctionnement correct d'un système d'objectivation des loyers. Une limitation à trois ou cinq membres augmentera l'efficacité de la commission de location. Les présidents des commissions de location devront faire preuve de compétence et d'impartialité. Aussi est-il conseillé de faire appel à cet effet à des juges de paix ou à des juges de paix suppléants. Une commission de location aurait pour tâches essentielles d'intervenir dans les litiges locatifs, de rendre des avis sur le loyer normal d'un logement, de collecter et rapporter les données sur la base desquelles le système d'objectivation peut être affiné. Nous avons également réservé un rôle aux commissions de location dans le régime d'octroi d'allocations-loyer envisagé.

[A notre sens], les commissions de location ne doivent pas faire partie de l'organisation judiciaire. Il devrait s'agir d'organes administratifs qui décident en toute autonomie et sont liés, à cet égard, par les principes de bonne administration. De ce fait, leurs décisions n'ont pas force exécutoire. Il s'agit d'avis dont le juge peut tenir compte dans la procédure au fond. Afin de ne pas ôter à la phase préliminaire devant la commission de location tout caractère contraignant et de lui donner davantage de poids, nous proposons, à l'exemple des Pays-Bas, d'opter pour la construction par laquelle la loi ou le décret stipule que l'avis ou la décision de la commission de location concernant la valeur locative sera réputé(e) constituer l'accord entre les parties si aucune des parties ne s'y oppose dans le délai prescrit par une loi ou un décret par le biais d'une procédure devant le juge de paix.

L'expérience étrangère démontre que les systèmes d'objectivation peuvent fonctionner pour autant que les instruments et procédures nécessaires soient affinés ou créés à cet effet et que les effets du système sur les mécanismes de marché soient suivis de près par le biais de rapports. Il faudra également opérer un choix concernant le champ d'application des baux que l'on désire soumettre à un système d'objectivation. Il paraît logique de limiter l'application aux baux privés, éventuellement élargis à la location de chambres. Se pose également la question de savoir si tous les baux à loyer doivent être régis par ce système ou si l'on opte pour un assujettissement partiel, par exemple en excluant du système le segment supérieur du marché locatif où la problématique du déséquilibre entre prix élevé et qualité médiocre est peut-être moins à l'ordre du jour. Une autre option peut consister, comme en France, à réserver le régime de faveur de la libre fixation du loyer aux bailleurs qui déploient des efforts de construction et de rénovation, non seulement pour que le logement réponde aux normes de qualité minimales, mais pour porter le niveau d'équipement du logement au-delà de ce minimum.

Une politique du logement cohérente implique également que l'on détermine le niveau de pouvoir auquel cette politique peut être menée le plus efficacement. Sur le plan politique, on s'accorde à dire qu'elle peut parfaitement faire partie d'une compétence régionale homogène en matière de logement.

2. POINTS MÉRITANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE LORS DE L'ÉLABORATION TECHNIQUE D'UN SYSTÈME D'OBJECTIVATION

A. Amélioration du fonctionnement du bureau d'enregistrement ou création d'une banque de données du logement

La création d'un véritable répertoire des loyers requiert l'analyse des données disponibles aux bureaux d'enregistrement et leur mise à disposition du public de manière systématique. Cela suppose un travail législatif ainsi qu'un changement de mentalité vis-à-vis de la confidentialité actuellement respectée concernant les données disponibles au bureau d'enregistrement. À l'heure actuelle, on ne dispose que de chiffres sommaires concernant les baux d'habitation. L'administration fédérale (Administration générale de la

documentation patrimoniale) ne dispose que du nombre de baux effectivement enregistrés d'immeubles affectés exclusivement au logement d'une famille ou d'une personne seule (article 159, 13° du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe). L'administration ne dispose d'aucune autre donnée systématisée concernant la nature précise des logements loués ou les loyers demandés.

Si le législateur souhaite faire appel au bureau d'enregistrement comme source efficace d'informations publiques sur les loyers dans un droit des loyers modifié, une réglementation analogue à celle des titres de propriété s'impose pour les baux en matière de diffusion d'informations. L'octroi généralisé de l'accès aux informations sur les loyers requiert une modification de l'article 236 du code des droits d'enregistrement. Parallèlement, il faut supprimer le système occulte, que nous avons critiqué, de collecte et de conservation d'informations dans les bureaux d'enregistrement. Les «*comptes mobiles*» offrent une foule d'informations sur les transferts de biens immobiliers et les prix de ces transactions. Il ne se justifie plus, en 2008, que la diffusion de données issues de ces fichiers d'informations dépende purement et simplement du bon vouloir des receveurs des droits de succession et d'enregistrement.

En imposant l'obligation d'enregistrement au bailleur par la loi-programme I du 27 décembre 2006, sous le couvert d'une technique de droit privé, assurant ainsi une meilleure protection aux locataires, le législateur poursuit à l'évidence un objectif de droit public, plus précisément le développement d'un répertoire reprenant l'ensemble des baux. Cependant, afin de pouvoir mener une véritable politique des loyers, la réglementation actuelle est inefficace et des mesures complémentaires concernant la fourniture et le traitement de données sont nécessaires.

Si le développement du bureau d'enregistrement en une banque données de qualité dans le domaine de la collecte, de l'analyse et de la publicité de données relatives aux loyers des logements ne devait pas être possible – ce qui serait regrettable vu la perte d'une foule d'informations –, il faut s'attendre à ce que d'autres initiatives soient prises au niveau des régions. La création d'une banque de données du logement rejoint le transfert des compétences en matière de baux d'habitation aux régions. […]. À partir de là, des initiatives plus poussées pourront être développées, par exemple l'introduction d'un système d'objectivation, la réforme ou l'élaboration de régimes d'octroi d'aides locatives ou d'allocations-loyer ou l'instauration d'un fonds central des garanties locatives.

Afin d'éviter un dérèglement du marché locatif privé, il sera extrêmement important, lors de l'élaboration d'un système d'évaluation des logements, de définir très précisément le prix par point au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système et la pondération respective des paramètres à utiliser. Cela suppose une étude comparative à grande échelle des loyers en vigueur sur le marché.

B. Lutte contre la demande de pas-de-porte et la fraude à la loi

En imposant d'office des mesures visant à limiter ou à contrôler les loyers, le législateur doit tenir compte du phénomène de la réclamation de pas-de-porte. La liberté contractuelle en la matière pourrait être totalement bloquée au moyen d'une interdiction de demander des montants supplémentaires outre le loyer et les charges. La mesure qui consiste à considérer le pas-de-porte comme une partie du loyer est moins radicale mais tout aussi efficace pour atteindre l'objectif de protection poursuivi. Les loyers maximaux légaux peuvent alors être appréciés au regard de la charge financière totale pour le locataire. On peut ainsi lutter contre la fraude à la loi et les effets dissuasifs indésirables d'une législation contraignante visant à protéger les locataires. Tel est par exemple le cas du contournement de l'interdiction, édictée par l'article 5 de la loi sur les baux à loyer, de mettre le précompte immobilier à charge du locataire en intégrant le montant correspondant dans le loyer de base; le cas échéant, cela entraînera le dépassement de la valeur locative normale ou du loyer maximal et autorisera le locataire à demander une réduction du loyer convenu.

C. Disposition anti-abus

La possibilité offerte au locataire de remettre un loyer en question, eu égard à la nature et à la qualité du logement loué, nous paraît être une exigence minimale à laquelle un droit des baux moderne doit satisfaire afin de répondre aux exigences que le droit fondamental à un logement décent pose au législateur. Si, au niveau politique, on ne veut pas aller jusqu'à accorder au locataire le droit de remettre en cause le caractère raisonnable du loyer convenu par rapport à la valeur locative normale au moyen d'une procédure devant la commission de location, l'instauration d'une limite – à l'exemple du modèle allemand – nous semble être un corollaire minimal de l'introduction d'un système de mesure concernant la qualité du logement et de l'habitat. En cas de dépassement d'une marge donnée au-delà de la valeur locative normale, il n'y a plus de place pour la liberté contractuelle concernant la fixation du loyer sur le marché locatif privé. À vrai dire, une telle disposition anti-abus explicite ne saurait manquer si le législateur prend réellement en compte l'aspect de l'accessibilité financière du logement comme élément du droit fondamental à un logement décent.

La valeur locative normale ainsi déterminée sera également utilisable dans la réglementation relative à la révision des loyers, où il ne faudra plus recourir aux méthodes comparatives qui sont, désormais, utilisées traditionnellement dans les expertises.

Pourquoi faudrait-il encadrer les loyers?

Par Olivier HAMAL – Président National – Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires (SNPC)

Lors du colloque organisé en février dernier par le Conseil supérieur du logement de Wallonie et intitulé *«La défédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?»*, nous sommes intervenus sur le thème de l'encadrement des loyers. Nous vous livrons ici le fruit de nos réflexions, telles que nous les avions exposées à cette occasion.

Aucune justification économique en Belgique

Ne passons pas par quatre chemins, le Syndicat National des Propriétaires et des Copropriétaires (SNPC) est d'avis que rien en Belgique ne justifie un encadrement des loyers, sauf des raisons purement doctrinaires et démagogiques.

Précisons d'emblée que la question n'est pas juridique quant à son principe. Dès lors il, n'est pas intéressant en l'état d'essayer de justifier de son imposition ou encore de sa légalité, tant en droit interne qu'en droit international. En fait, la question est avant tout politique, sociale et surtout économique. Certains estiment que l'encadrement des loyers serait le meilleur moyen de permettre à des personnes à faibles revenus d'accéder à un logement en adéquation avec leurs revenus. En d'autres termes, ils souhaiteraient que les loyers appliqués dans le secteur locatif privé soient calculés en fonction des revenus des locataires, tel que cela se pratique déjà dans le secteur du logement social.

En outre, ceux-là mêmes souhaiteraient généraliser ce système à tous les types de locataire. Pourtant, seul un segment du marché justifierait de telles mesures. Et encore faudrait-il que, de surcroît, elles ne représentent pas des contraintes pour les bailleurs mais qu'elles adoptent plutôt la forme d'aides octroyées aux locataires concernés.

Une telle approche serait cependant particulièrement catastrophique pour ceux que l'on voudrait aider car elle ne peut que servir d'épouvantail aux investissements dans le secteur locatif privé. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Demain, afin de faire face aux besoins en logement de l'ensemble de nos concitoyens, il faudra nécessairement faire appel au secteur privé. Nous en voulons pour preuve la pression démographique et l'accroissement des ménages mono-parentaux notamment.

Vers quel type de secteur locatif privé veut-on évoluer? Quelques gros investisseurs professionnels ou autres fonds de pension ou, comme c'est le cas aujourd'hui, une grande masse de particuliers, petits voire même multi-propriétaires?

C'est justement parce que notre marché est structuré de la sorte qu'actuellement, et en regard des prix pratiqués chez nos voisins, les loyers ne sont pas excessifs en Belgique.

Rappelons d'ailleurs ce très intéressant avis de 2010 de la Commission consultative centrale de la Construction du Conseil Central de l'Economie pour qui *«les propriétaires bailleurs sont une catégorie oubliée»* et qui parle même, à terme, *«d'une liquidation du marché de la location privée»:*

«Les propriétaires-bailleurs constituent une autre catégorie oubliée. Bizarrement, ces derniers ne bénéficient pas non plus de l'intérêt politique qu'ils méritent pour au moins deux raisons. Pour autant que nous le sachions – la recherche élémentaire en la matière est insuffisante, le marché privé de la location en Belgique est presque exclusivement stimulé par un groupe relativement important de petits propriétaires non professionnels qui appartiennent également, pour une grande majorité d'entre eux, à la génération du baby-boom. Depuis approximativement le passage au 21e siècle, les propriétaires-bailleurs ont déjà opté pour la sécurité en revendant leur bien lorsque les jeunes générations ont rompu en masse, en raison de la hausse des prix des terrains à bâtir, avec la tradition qui consistait à accéder à la propriété par la construction neuve. Un nombre croissant de ces derniers ont décidé de devenir propriétaires en achetant un logement locatif privé (souvent à rénover). Ils étaient du reste confortés dans ce choix par les taux d'intérêt hypothécaires historiquement bas de l'époque, grâce auxquels il n'était pas rare que la charge mensuelle de l'emprunt soit inférieure au loyer d'un logement comparable sur le marché de la location privée!

Une troisième raison à cette tendance récente de préférer l'achat à la construction neuve de son habitation est que cette option permet de mieux répartir les dépenses liées à la rénovation en fonction de la situation de revenus.

De leur côté, les propriétaires-bailleurs sont incités depuis quelque temps à valoriser immédiatement leur bien immobilier par trois moteurs importants. D'une part, la demande accrue de logements existants rend les prix de vente proportionnellement plus attractifs. Et d'autre part, les deux décennies chevauchant le changement de siècle (jusque septembre 2008) ont également été caractérisées par une vague de désengagement phénoménale induite par le rendement immédiat très favorable du marché monétaire par rapport à celui du marché du logement, tant en termes financiers qu'en termes d'investissement personnel et de tracasseries. D'autant que, et c'est là le troisième élément, la politique menée depuis des années (limitation de la garantie locative, difficulté d'expulsion en cas de non-paiement – ou de paiement tardif – des loyers, etc.) ne favorise pas l'investissement locatif

Avec le temps, il apparaîtra également plus clairement que les propriétaires-bailleurs seront de moins en moins à même, entre autres l'âge avançant, de gérer convenablement leur patrimoine immobilier?suivi des contrats, (petites) réparations, (plus grands) travaux de rénovation, gestion financière, contacts avec les locataires, normes de qualité contraignantes (par exemple l'attestation de conformité, le certificat de performance énergétique, …)?, … Autrement dit, leur propension à se séparer de leurs biens se renforcera et on peut se demander si le secteur immobilier professionnel sera suffisamment enclin à jouer le rôle de tampon, rempli jusqu'à présent par le secteur de la location privée, dans l'hébergement des catégories d'habitants économiquement faibles.

Il est donc tout à fait envisageable que la liquidation du marché de la location privée commence à prendre des proportions inquiétantes, d'autant plus que la crise actuelle entraînera également dans les années à venir une augmentation considérable de la demande de logements locatifs à bas prix. Nul ne sait encore si l'augmentation du nombre de logements locatifs des sociétés de logement social annoncée en Flandre d'ici 2020 formera un tampon contre cette évolution: le budget «logement social» est-il suffisant?; les sociétés de logement social sont-elles prêtes à concrétiser ces promesses?; toutes les communes sont-elles prêtes à investir dans le logement locatif SLS sur leur territoire»

Par ailleurs, tel que nous l'avons déjà signalé à maintes reprises, la question à résoudre pour les personnes à faibles revenus n'est pas celle de la cherté des loyers mais plutôt des revenus insuffisants pour leur permettre de faire face l'ensemble de leurs dépenses, et pas uniquement celles liées au logement.

Dans une très intéressante étude parue en 2011 à la demande de Itinera Institute, et reprise sur le site du SPF Economie, *«PENURIE D'HABITAT: Vers une rénovation de la politique du logement»*, Johan ALBRECHT et Rob VAN HOOFSTAT ne manquent pas de préciser:

«Problème d'accessibilité financière ou problème de revenus

Chez les ménages aux revenus les plus faibles, les loyers en vigueur sur le marché privé pèsent lourd dans le budget total avec toutes les conséquences que cela implique. Tout débat sur l'accessibilité financière du logement ou sur les problèmes de logement en général, tourne essentiellement autour de la situation problématique des revenus d'une partie vulnérable de notre population. Un problème d'accessibilité financière indique généralement une situation de déséquilibre: soit les prix sont trop élevés par rapport aux budgets disponibles, soit les budgets disponibles sont insuffisants par rapport aux prix demandés. Une baisse du loyer ou du prix de vente des logements locatifs ou acquisitifs par le biais d'un système de régulation des prix, ou toute autre intervention du même genre, ne peut en tout cas pas être présentée comme une 'solution' absolue au problème d'accessibilité financière. Dans notre système économique, chaque prix contient des informations sur la valeur économique et le coût économique du bien qu'il concerne. Proposer un logement à la location implique toujours un coût d'opportunité donné pour le loueur qui vient par exemple d'investir dans des travaux de rénovation en vue d'améliorer la qualité du logement qu'il propose et de le rendre plus attrayant. Le propriétaire voudra fort logiquement répercuter ces coûts de rénovation par une augmentation de son loyer. ***Si les pouvoirs publics décident la diminution ou le gel des loyers, cela peut inciter de nombreux propriétaires de logements locatifs à vendre leur bien. De plus, les investissements nécessaires à la rénovation des logements à la location risquent d'être reportés parce que les coûts d'opportunité engagés ne pourront pas être couverts par les prix en vigueur sur le marché.*** *Si l'on part du principe que 'les prix sont ce qu'ils sont', force est de constater que le problème d'accessibilité financière se résume d'une part à un problème de revenus pour ceux qui ne sont pas capables de payer les prix du marché, et d'autre part à un problème d'offre quand il y a trop peu de logements locatifs disponibles pour des loyers de ce niveau. Car si les loyers sont à ce point élevés, ne pourrait-on pas s'attendre en toute logique à ce que de nombreux investisseurs s'engagent sur le marché locatif?».*

Et plus récemment, sous la plume de Alain TRANNOY et Etienne WASMER, le Conseil d'analyse économique de France (organisme proche du Première ministre) désavoue l'encadrement des loyers préconisé par Madame DUFLOT, la Ministre du Logement, et de mentionner:

«La question de l'encadrement des loyers a fait l'objet de nombreux débats depuis le gel de la loi de 1948 – dispositif dit de première génération. Les contrôles de deuxième génération encadrent l'évolution du loyer entre les baux: un changement de locataire ne permet pas au propriétaire de réévaluer son loyer au-delà de l'évolution d'un indice de référence. Le décret de juillet 2012 appliqué dans les zones tendues s'inscrit dans cette ligne. Les contrôles de troisième génération correspondent au dispositif actuel (hors zones tendues): l'évolution du loyer est encadrée pendant la durée du bail mais le loyer est réévalué librement lors d'un changement de locataire. Le projet de loi ALUR prévoit un renforcement du contrôle de deuxième génération sur les zones tendues, le contrôle s'exerçant désormais non seulement sur l'évolution du loyer entre deux baux, mais aussi sur son niveau en référence à un loyer médian. Ce type d'encadrement est souvent présenté en référence au système en vigueur en Allemagne. Cependant, il en diffère à de nombreux égards (voir encadré dans le texte). ***L'expérience du passé et les exemples étrangers indiquent qu'en pratique, l'encadrement des loyers réduit la qualité du parc immobilier: les loyers restent les mêmes, une fois prise en compte la qualité (en baisse) des logements. Instantanément, le rendement de l'investissement locatif diminue, ce qui incite l'État à accorder des avantages fiscaux aux bailleurs – un coût supplémentaire pour les finances publiques. L'expérience suggère aussi que les contrôles de deuxième génération tendent à réduire la mobilité au sein du parc.***

Le mode d'encadrement des loyers prévu dans le projet de loi combine une norme spatiale et une norme temporelle. Or, réguler les loyers en coupe (une année donnée) est extrêmement difficile, lorsque les informations dont on dispose sur le marché locatif restent parcellaires. Si la collecte et la publication d'informations sur les loyers comble un manque important dans ce domaine, la taille des échantillons envisagés (par exemple, 5 000 observations sur Paris, 25 000 sur la Région parisienne) ne permet pas de tenir compte du grand nombre de caractéristiques pertinentes au sein d'un même quartier.

Un autre mode d'intervention est la défiscalisation ciblée sur un segment du marché locatif à bas prix, de façon à inciter à des loyers faibles plutôt que de bloquer les loyers (cf. dispositif DUFLOT). Une politique consistant à cibler les loyers inférieurs au loyer médian (dans le cas d'espèce, de 20 % inférieur au loyer médian) est cependant compliquée à mettre en place car le loyer médian est difficile à mesurer; elle peut aussi favoriser les logements de moindre qualité (bruit, exposition à la pollution): les loyers seront bien 20 % en dessous du loyer médian, mais en réalité ils seront au prix du marché, voire au-dessus, compte tenu de leurs caractéristiques, observables par la puissance publique».

Et pour terminer, mentionnons cette étude de l'OCDE de 2011 intitulée «Le logement et l'économie: des politiques à rénover» et qui retient les développements suivants:

Des réglementations strictes sur les marchés locatifs sont susceptibles de réduire la mobilité résidentielle, dans la mesure où les locataires de logements aux loyers contrôlés seront réticents à déménager si leurs loyers sont inférieurs au niveau du marché et si la sécurité de leur mode d'occupation est plus grande que sur le segment non réglementé (voir par exemple, Lind, 2001; Nagy, 1997; Ball, 2009). De même, une réglementation stricte des relations entre propriétaires et locataires se traduisant par une sécurité élevée du mode d'occupation peut réduire le rendement attendu de l'offre de logements à louer, ce qui aboutit à un recul de l'investissement ou encourage les propriétaires à la rétention ou à des utilisations alternatives du stock de logements existant. Dans l'ensemble, les effets négatifs d'une réglementation excessive en matière de location sur l'offre et sur l'incitation des locataires à déménager pourrait réduire le chiffre d'affaires dans le secteur locatif ainsi que la mobilité résidentielle.

Repenser les réglementations applicables aux locations

Les réglementations applicables aux locations ont généralement pour but de corriger les imperfections du marché. Par exemple, l'une des justifications de la standardisation des baux est d'empêcher les propriétaires d'exploiter leur pouvoir de marché ou les locataires d'utiliser abusivement les biens des propriétaires (par exemple, s'il n'existe pas de sanctions au titre des loyers impayés). La plupart des études concluent en général qu'en moyenne, les contrôles des loyers n'offrent que des avantages limités aux locataires et que ces réglementations sont souvent insuffisamment ciblées (voir par exemple, Turner et Malpezzi, 2003; Ellingsen et Englund, 2003). Les données concernant les différents pays étudiés dans ce chapitre ne montent pas

L'encadrement des loyers en Allemagne

Le dispositif d'encadrement des loyers dans les zones tendues du projet de loi ALUR est souvent présenté comme une réplique des «miroirs» (Mietspiegel) des loyers instaurés en Allemagne. Or, les deux dispositifs diffèrent sur plusieurs points. L'encadrement des loyers en Allemagne porte sur les hausses de loyer en cours de bail (car ces baux sont à durée indéterminée). Si un bailleur constate que le loyer qu'il fixe à son locataire s'écarte du loyer du marché, il ne peut augmenter le loyer du locataire en place de plus de 20 % en trois ans. En France, la loi ALUR souhaite modérer les loyers en zones tendues y compris d'un bail à l'autre. En Allemagne, le locataire a la possibilité de recourir à un juge s'il estime que le loyer qu'il paie est usuraire, c'est-à-dire s'il dépasse de 20 % le montant des loyers pratiqués pour des logements identiques et s'il peut prouver qu'à la signature du bail, il s'agissait du seul logement disponible. Cette double condition réduit considérablement les possibilités de recours.

clairement que les niveaux des loyers soient plus faibles dans les pays où les contrôles sont plus stricts. Au contraire, il est possible que les réglementations des loyers redistribuent les revenus entre différentes catégories de locataires (Basu et Emerson, 2000). Par exemple, lorsque les loyers sont contrôlés, les propriétaires ont tendance à gonfler artificiellement les loyers applicables aux nouveaux locataires pour compenser la perte de loyer qu'ils subissent au cours de la période d'occupation en raison des mécanismes de contrôle. Par conséquent, les réglementations des loyers peuvent opérer une discrimination entre les locataires qui déménagent souvent et ceux qui restent sur place et bénéficient de loyers contrôlés sur une longue période.

De plus, comme on l'a vu ci-dessus, si des réglementations strictes des loyers ont pour effet de plafonner leur niveau, elles risquent de décourager les constructions nouvelles et les travaux d'entretien en abaissant le rendement net de ces investissements (Sims, 2007; Arnott, 2003). Un exemple de corrélation montre que, dans les différents pays, des contrôles plus stricts des loyers ont tendance à correspondre à une offre de logements locatifs moindre en quantité et en qualité, comme le montre la part des locataires qui disposent d'un espace insuffisant et dont la toiture présente des fuites. Des loyers inférieurs au niveau du marché peuvent aussi encourager les ménages à consacrer des efforts et des ressources à la recherche de logements bon marché, ce qui peut aboutir à un gaspillage de ressources et à une mauvaise répartition des logements existants (Glaeser et Luttmer, 1997).»

Démystifier le soi-disant coût excessif des loyers

Démystifions par ailleurs ce soi-disant coût excessif des loyers dans notre pays, voire dans certaines parties de celui-ci. En effet, nous ne partageons pas cette l'approche selon laquelle *«le marché du logement se relève tendu dans notre pays».*

Nous relevons dans ce type de discours une espèce de catastrophisme permanent alors même qu'en 2013, à propos du logement en Belgique, l'OCDE arrivait à cette conclusion:

«Être logé dans de bonnes conditions est l'un des aspects les plus importants de l'existence. Le logement est essentiel pour satisfaire des besoins élémentaires tels que celui de s'abriter, mais il ne se résume pas au fait de disposer de quatre murs et d'un toit. Il doit être un lieu de repos et de sommeil offrant sécurité, intimité et espace personnel et permettant d'élever une famille. Ce sont toutes ces caractéristiques qui font d'un logement un foyer. Reste à savoir, bien sûr, si un logement décent est abordable.

Les ménages consacrent une grande part de leur budget au logement, qui est le premier poste de dépenses de nombreuses personnes et familles dès lors qu'on additionne les loyers (ou les remboursements d'emprunt pour ceux qui sont propriétaires de leur logement), le gaz, l'électricité, l'eau, le mobilier et les réparations. En Belgique, les ménages consacrent en moyenne ***20 % de leur revenu disponible brut ajusté au logement****, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de la zone OCDE (21 %).*(Ndla – encore faudrait-il que l'OCDE et le SPF Economie retiennent des bases communes).

Il importe de mesurer le coût du logement, mais aussi d'examiner les conditions de vie, notamment le nombre moyen de pièces par personne et l'accès aux équipements de base. En Belgique, ***95 % de la population se dit satisfaite de son logement****, contre 87 % en moyenne dans la zone OCDE. Ce haut niveau de satisfaction subjective reflète les bonnes performances de la Belgique au regard des indicateurs objectifs sur le logement.*

Le nombre de pièces d'un logement, rapporté au nombre de personnes qui l'habitent, indique s'il est surpeuplé, ce qui peut avoir une incidence néfaste sur la santé physique et mentale, les relations avec les autres ainsi que le développement des enfants. De plus, un logement surpeuplé est souvent le signe de systèmes d'alimentation en eau et d'assainissement insuffisants. En Belgique, ***le logement moyen comprend 2.2 pièces par personne****, contre 1.6 pièces par personne en moyenne dans la zone OCDE. S'agissant des équipements de base, on estime que* ***98.6 % de logements belges disposent d'un accès privatif à un WC intérieur équipé d'une chasse d'eau****, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de la zone OCDE, qui s'établit à 97.8 %.»*

Dans l'expression de nombre d'intervenants concernés, on confond, volontairement ou non, le coût du loyer et le coût du logement.

Le coût du loyer représente le montant du loyer payé au cours des dix dernières écoulées. Son augmentation n'a nullement explosé en regard de l'accroissement des charges des propriétaires en termes de coût de rénovation et d'entretien des biens immobiliers. Rappelons l'évolution des indices pour la période qui s'étend de 2004 à 2013: 22,5 % pour l'indice santé (indexation des loyers) et 32 % pour l'indice ABEX (coût de la construction et charges des propriétaires).

Dès lors, n'est-on pas en droit de considérer qu'il n'y a rien d'anormal dans le fait que, lors de changements de locataires – et encore faut-il que les conditions du marché le permettent –, les bailleurs augmentent le montant du loyer au-delà de l'indexation et ce, pour tenir compte de l'accroissement de leurs charges? Rappelons en outre que le précompte immobilier et la taxation à l'IPP sont prélevés sur la base d'un revenu cadastral indexé non pas sur l'indice santé mais sur l'indice ordinaire.

Quant au coût du logement, il est constitué du montant du loyer d'une part, mais aussi de toutes les autres charges qui incombent à l'occupant d'un logement, qu'il en soit propriétaire ou locataire.

Et les récentes statistiques du SPF Economie relatives au panier de la ménagère sont assez édifiantes. En effet, de son enquête sur le budget des ménages belges en 2012 publiée en octobre 2013, il ressort clairement que la part «loyer» au sens strict est loin d'être excessive dans les dépenses des ménages. Aujourd'hui, en termes de statistiques, dès qu'il est question de logement et de dépenses y relatives, sont englobés le loyer (celui réellement payé par le locataire ou celui estimé par le propriétaire) mais aussi les charges et dépenses énergétiques, l'entretien et la réparation du logement. Les premiers résultats de cette enquête sont les suivants:

- *«En 2012, les dépenses moyennes des ménages en Belgique se sont élevées à près de 35.500 euros.*
- *Les ménages ont consacré 15,1 % de leur budget aux dépenses d'alimentation, boissons et tabac (environ 5.400 euros pour l'année), soit 13,2 % pour les dépenses alimentaires et les boissons non alcoolisées, 1,3 % pour les boissons alcoolisées et 0,7 % pour le tabac.*
- *La majeure partie de leurs dépenses est cependant consacrée au logement:*
  - *28,7 % (moyenne nationale – 28,8 % Wallonie, 27,6 % Flandre et 35 % Bruxelles), soit 10.150 euros, pour le logement en lui même:le loyer (celui réellement payé pour les locataires ou celui 'estimé' pour les propriétaires), les charges et les dépenses énergétiques, l'entretien et la réparation du logement;*
  - *6,3 %, soit 2.250 euros, pour l'achat de meubles et d'appareils ménagers, l'entretien courant (produits ménagers), l'outillage pour la maison et le jardin, …*
- *Les transports et communications représentent également un poste de dépenses très important (15 %), avant les soins et services personnels (10,9 %), la culture et le temps libre (8,5 %), l'Horeca (près de 6 %), les vêtements et les chaussures (5 %) et la santé (4,2 %)».*

Eu égard à cette dépense primordiale qu'est le logement, doit-on penser qu'il est anormal que les Belges y consacrent en moyenne 28,7 % de leur budget et, *a fortiori,* lorsque que l'on sait que la part du loyer en tant que tel est nettement inférieure? Les chiffres du SPF Economie, rappelons-le, le montrent à suffisance.

Néanmoins, pour les personnes vivant du revenu d'intégration par exemple, soit quelque 801 euros par mois, le montant du loyer sera toujours trop élevé, quel qu'il soit. Sans oublier que ce montant doit être augmenté de toutes les charges liées au logement.

Mais à nouveau, il ne s'agit pas d'une question de cherté de loyers mais d'insuffisance des revenus.

Qui dit droit au logement, dit obligations corrélatives

La question qui se pose à ce stade est de savoir si les défenseurs du droit au logement, tel que reconnu par l'article 23 de la Constitution, font preuve de logique dans leur raisonnement.

Il va de soi que le SNPC n'est absolument pas opposé à la mise en œuvre de ce droit au logement. Celui-ci estime d'ailleurs que c'est à la collectivité, et plus précisément aux pouvoirs publics, dès lors que l'on prend en considération l'importance des impôts payés par tout citoyen, à en assurer au mieux l'effectivité. Il ne revient pas à une seule et unique catégorie de contribuables, en l'occurrence les propriétaires (et plus précisément aux bailleurs) à en supporter la charge en lieu et place de la collectivité dans son entièreté.

Mais c'est là que le bât blesse. Le droit au logement, comme le droit de propriété d'ailleurs, n'est pas un droit absolu, Et en tant que tel, il a des limites. Limites que l'on retrouve dans le chef des locataires qui se doivent d' honorer leurs loyers et charges d'une part et d'occuper les lieux en bon père de famille, d'autre part. En d'autres termes, qui dit droit, dit aussi obligations.

Etant donné que ce droit au logement est considéré comme un droit majeur, les obligations qui en découlent doivent être prioritaires ainsi que les dépenses y afférentes. Or aujourd'hui, force est de constater que ce n'est pas (ou plus) le cas pour certains nombres de nos concitoyens. Pour toute une série de raisons, le règlement des loyers apparaît comme étant une dépense de second ordre.

On peut en outre s'interroger sur l'importance des arriérés de loyers dans le logement social (12 millions d'euros en Région wallonne) alors même que les loyers sont calculés en fonction des revenus des locataires. Les loyers seraient-ils donc trop chers dans le secteur locatif social?

Dans un tel contexte, vouloir soutenir que «la cherté des loyers» représente une des causes principales d'expulsion de logements ne tient pas la route, d'autant que les locataires éprouvant le plus de difficultés à s'acquitter de leur loyer, alors même qu'ils seraient en mesure d'amputer le montant dû de la seule quote-part problématique, préfèrent faire l'impasse sur l'entièreté de l'addition.

Alors, au lieu de déresponsabiliser les locataires vis à vis de leurs obligations, ne serait-il pas plus opportun de la part des pouvoirs publics de mettre en œuvre diverses initiatives afin de les sensibiliser aux respects de leurs obligations? Des mesures visant à fustiger voire sanctionner les comportements inadéquats de certains bailleurs sont d'ailleurs régulièrement prises en ce sens.

Quelle solution pour les personnes concernées?

Des développements qui précèdent ne doit pas découler cette conclusion que le SNDP n'est pas insensible aux problèmes rencontrés par un certain nombre de nos concitoyens.

L'encadrement des loyers, pour les raisons évoquées ci-avant, n'est certes pas la panacée. La mise en place d'un système d'allocations logement dument encadrées apparaît par contre comme la solution la plus adéquate. Qu'il nous soit permis de nous étonner que les partisans de l'encadrement des loyers ne s'attardent guère sur cette piste en raison de son coût pour la collectivité alors qu'il n'est pas pour leur déplaire de placer ce coût à charge d'une seule catégorie de contribuables.

Toujours dans leur très intéressante étude parue en 2011 à la demande de Itinera Institute et reprise sur le site du SPF Economie, *«PENURIE D'HABITAT: Vers une rénovation de la politique du logement»*, Johan ALBRECHT et Rob VAN HOOFSTAT mentionnent à ce sujet, et nous pouvons les suivre:

«Les subsides locatifs sont une forme de soutien de la demande qui permet de répondre au manque de pouvoir d'achat d'un groupe-cible donné. Les subsides locatifs permettent en effet au groupe-cible en question de payer un loyer plus élevé, tout en lui autorisant ainsi l'accès au secteur locatif privé. En Flandre, il existe des subsides locatifs pour trois groupes-cibles:

- *les ménages à faibles revenus qui déménagent d'un logement insalubre vers un logement sain*
- *les ménages qui louent auprès d'une agence immobilière sociale flamande (SVK);*
- *les ménages qui figurent depuis plus de 5 ans sur une liste d'attente pour accéder à un logement social.*

Selon les revenus, le subside locatif alloué en Région flamande se situe entre € 80 et € 160 par mois, ce qui représente un budget annuel total de quelque € 30 millions par an.

Fin 2009, 9.818 ménages étaient bénéficiaires d'un subside locatif. Un subside locatif mensuel de € 120, par exemple, coûte bien sûr au final beaucoup moins que la construction d'un logement locatif social pour chacun de ces 9.818 ménages. Nous chiffrerons cette différence un peu plus tard. En cas de disponibilité de logements locatifs privés, les subsides locatifs peuvent avoir un impact immédiat tandis que la construction de logements sociaux supplémentaires est un investissement dont l'horizon dans le temps est complètement différent.

Un subside locatif est une rentrée financière complémentaire qui a pour effet d'augmenter directement le revenu résiduel après le paiement du loyer. L'augmentation du revenu d'intégration ou des allocations de chômage pourrait en principe aussi être une alternative au subside locatif pour les pouvoirs publics. Mais le nombre très élevé d'allocataires dans notre pays rend budgétairement impossible l'augmentation de toutes les allocations de € 120 par mois. Le système des subsides locatifs permet d'aider un groupe-cible spécifique tout en limitant le coût budgétaire de l'opération.

Outre leur coût budgétaire limité, les subsides locatifs présentent de nombreux avantages pour les locataires occupants qui connaissent des problèmes financiers:

- *grâce au subside locatif, le locataire peut continuer à louer son logement et ne doit donc pas déménager, épargnant ainsi les coûts supplémentaires de déménagement et de recherche que cela entraîne;*
- *aucun stigmate social pour le locataire;*
- *la liste d'attente de la location sociale ne s'allonge pas suite à l'arrivée de locataires venant du marché locatif privé, évitant ainsi le besoin de construire de nouveaux logements locatifs sociaux;*
- *les subsides locatifs permettent d'éviter l'occupation abusive d'un logement social. En effet, si la situation des revenus du ménage s'améliore sensiblement, le subside locatif peut être supprimé progressivement, tandis que si ce ménage avait été orienté vers un logement locatif social, ce dernier continuerait à être 'occupé' par un locataire abusif même après amélioration des revenus du ménage occupant le logement social;*
- *le contrat de location existant continue à courir, ce qui limite à l'indexation toute augmentation du loyer du logement en question, contrairement à ce qui se passerait en cas de résiliation du contrat de location;*
- *le loueur est plus assuré de ses rentrées, conserve un locataire qu'il connaît, et ne doit pas chercher de nouveau locataire;*
- *beaucoup de loueurs privés sont des séniors. Pour eux, la location d'un bien est une forme d'indexation de leur pension. Plus il y a de loueurs privés sur le marché, plus il y aura de séniors qui pourront par ce biais s'octroyer un petit complément de pension. Les logements sociaux ne contribuent jamais au capital pension d'un ménage. Cet aspect est non négligeable dans le cadre du vieillissement de la population et du déficit des pensions.*

Si les subsides locatifs présentent de nombreux avantages, ils comportent aussi un risque important. Le subventionnement d'une partie de la demande peut en effet entraîner

une augmentation généralisée des loyers, même à l'égard de ceux qui ne bénéficient d'aucun subside locatif (voir également Chapitre 8). Les loueurs savent en effet que les subsides locatifs permettent à une partie des candidats locataires de payer des loyers plus élevés, et c'est à ce segment subsidié du marché qu'ils veulent louer en priorité.

Mais l'augmentation des loyers touchera au même titre le segment de marché non subsidié, ce qui ne peut que nuire à l'accessibilité financière générale du marché locatif privé. Pour éviter qu'une forme de surenchère n'intervienne entre demandeurs subsidiés et non subsidiés à la signature d'un nouveau contrat de location, il peut être envisagé de soumettre l'octroi du subside locatif à certaines conditions:

- *le loyer ne peut pas être supérieur au loyer de référence d'un logement moyen, en fonction du type d'habitation/ nombre de chambres et de la région;*
- *le niveau du subside locatif doit être fonction de la composition du ménage, du revenu et du patrimoine du ménage, et du loyer de référence;*
- *le subside locatif doit faire l'objet d'une demande et ne peut être attribué qu'après un entretien au cours duquel les conditions ci-dessus sont soigneusement examinées.*

La première condition laisse au loueur la liberté de demander un loyer plus élevé, mais si celui-ci dépasse le loyer de référence, les candidats locataires n'obtiendront jamais de subside locatif.

La deuxième condition incite les ménages concernés à rechercher un logement dont le loyer est relativement bas, car ainsi leur revenu résiduel est plus élevé. Si l'on faisait dépendre le subside locatif du loyer réel, les ménages seraient tentés de choisir une solution de meilleure qualité mais également plus chère. Cette condition fait en outre du subside locatif un subventionnement segmenté des revenus.

La liaison du subside locatif à un loyer de référence sur la base du revenu du ménage est préférable au mécanisme classique de régulation des prix. La régulation classique des prix ne fait en effet aucune distinction au niveau de la demande, avec ou sans subsides locatifs, et les loueurs risquent d'être incités à vendre leur bien s'ils ne sont pas satisfaits des rendements locatifs qu'ils obtiennent sur la base des prix régulés.

La troisième condition vise essentiellement à contrer toute forme d'abus. Des expériences menées aux Etats-Unis ont permis de démontrer que le risque d'emballement des loyers et des subsides locatifs peut être limité par la mise en place d'un mode d'attribution discriminatif des subsides locatifs. On pourrait par exemple s'appuyer dans ce contexte sur les CPAS, qui aux termes de la loi sur les baux à loyers interviennent d'ores et déjà lorsqu'il y a des problèmes de paiement des loyers. Les CPAS peuvent alors faire office de filtre susceptible de sélectionner les «bons» candidats aux subsides locatifs, sur la base de la situation financière complète des ménages concernés. Ces informations sur la situation des ménages permettront également aux CPAS de juger de l'adaptation du logement aux différentes familles concernées et du niveau du loyer par rapport au loyer de référence. L'attribution de subsides locatifs pourrait ainsi aider pas mal de ménages en difficulté, de sorte qu'ils ne soient plus contraints de déménager.

Les locataires occupants stables, par exemple une veuve dans un petit appartement moyen, constituent un groupe-cible présentant peu de risques. Dans le cas de ces locataires, le loyer est limité par le mécanisme d'indexation des loyers, de sorte que le subside locatif vient avec certitude compléter leur revenu résiduel trop faible.

La combinaison des critères d'attribution et d'un choix avisé des groupes-cibles peut permettre d'éviter tout déraillement des loyers, mais permettra-t-elle aussi de fournir suffisamment de logements locatifs privés? Les subsides locatifs contribuent au rendement locatif du secteur de la location privée, et permettent également de réduire l'ampleur des arriérés de loyer, ce qui participera plus que probablement au ralentissement voire à l'arrêt de l'effritement du secteur. Mais les subsides locatifs ne pourront en tout cas jamais favoriser la construction de nouveaux logements locatifs».



L'encadrement des loyers en France

Que font-ils?

La loi Alur (Accès au logement et urbanisme rénové) portée par la ministre Cécile Duflot a été définitivement adoptée par le Parlement français le 20 février dernier. Et ce n'est pas pour plaire aux propriétaires bailleurs qui se sentent déjà lésés. Parmi les principales mesures qui seront mises en place à partir de septembre 2014, on retrouve d'une part, le dispositif d'encadrement des loyers. Celui-ci concerne 28 zones «tendues», soit des agglomérations de plus de 50.000 habitants qui présentent un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement. Dans ces zones «tendues», les préfets fixeront chaque année par décret un loyer médian de référence majoré de 20 %. Les propriétaires devront s'y conformer et ne pas fixer de loyers supérieurs. Un «complément de loyer exceptionnel» pourra s'ajouter au loyer de base pour des logements particulièrement bien situés ou confortables, mais le locataire pourra le contester auprès de la commission départementale de conciliation. Le texte fixe enfin un loyer-plancher, inférieur de 30 % au loyer médian, qui permettra en revanche aux bailleurs de demander une hausse, si le loyer est inférieur. La loi Alur consacre, d'autre part, la Garantie universelle des loyers (GUL). Dès le 1er janvier 2016, elle protègera les bailleurs du parc privé en cas d'impayés pendant une durée maximale de 18 mois avec un mois de franchise dans la limite d'un loyer médian de référence. Elle pourra être complétée d'options vendues par les assureurs privés, permettant au bailleur d'être indemnisé sur le montant total du loyer. Mais les bailleurs auront toujours le choix de choisir l'ancien système de caution.

Qu'en pensent-ils?

En France, le XXe siècle a connu une longue période de réglementation des loyers: moratoire sur les loyers des personnes mobilisées dès 1914, régime spécial des loyers dès après la guerre, loi de 1948 et retour au marché libre et, début des années 50, reprise des loyers encadrés par la loi. Loïc Bonneval[1], à partir d'une enquête historique et inédite, montre le caractère très discutable des critiques qui ont commencé à poindre à ce moment-là et selon lesquelles encadrer les loyers équivaudrait à décourager l'investissement immobilier. Il relève que «la concomitance, pendant l'entre-deux-guerres, puis après la loi de 1948, du contrôle des loyers, d'une lente dégradation du parc immobilier ancien et d'une pénurie durable de logements a conféré à cette vision la force de l'évidence, alors même qu'elle ne repose que sur un faible nombre de recherches et de données empiriques et que ces problèmes ne sont pas apparus après la Première Guerre mondiale». Il démontre d'ailleurs que malgré le contrôle des loyers, des rendements élevés ont été maintenus et que ce dernier n'est pas le facteur principal de l'atonie de la construction et du sous-entretien des immeubles. Il n'est qu'un élément parmi tant d'autres, notamment la pénurie de logements populaires depuis le 19e siècle. Naîtra ensuite cette idée que le contrôle des loyers a précipité la chute du rendement des placements immobiliers. Les résultats de l'étude du sociologue ne confirment pas non plus cette théorie. Bien au contraire. Il fait le constat que les rendements nets sont restés élevés car les prix des immeubles se sont ajustés à ceux des loyers. En outre, l'observation des rentabilités différées complète son plaidoyer en faveur du contrôle des loyers. Selon lui «elle montre également que les acheteurs de l'entre-deux-guerres ont en moyenne obtenu une meilleur rentabilité que ce à quoi ils pouvaient s'attendre. Certes, cela s'explique en partie par le fait qu'ils sont revendus après 1948, mais une partie non négligeable de leur période de gestion s'effectue durant le régime spécial des loyers. L'apport de cette mesure de la rentabilité est double. Elle confirme, dans un premier temps, l'assez bonne résistance du placement immobilier sur une longue période, contrairement à l'idée généralement répandue d'un effondrement de la pierre consécutif au contrôle des loyers. C'est d'autant plus vrai que l'on tient compte de la valeur de la revente.»

L'auteur conclut dès lors que le postulat d'un effondrement de la rentabilité consécutif au contrôle des loyers est erroné. Il propose également de ne pas s'en tenir à une vision réductrice de l'investissement immobilier centrée sur le ration loyer/prix au risque d'altérer l'effet des politiques publiques visant à agir sur l'investissement locatif.

Selon Pierres-Yves Geoffard[2], c'est une évidence: les prix sont trop hauts. Et 80 % des sondés trouveraient légitime un contrôle des loyers. Or, le secteur du logement a ceci de particulier que, contrairement à d'autres marchés, il n'est pas possible de favoriser la concurrence voire de faire appel à des produits en provenance de l'étranger. La solution est donc d'agir directement sur les prix, en les réglementant. Pourtant, d'après lui, «l'intervention directe est le plus souvent une fausse bonne idée. Car l'une des fonctions essentielles du prix est de fournir de l'information: il constitue un signal, simple à défaut d'être juste, sur la rareté et la désirabilité». Et cela même si le prix de marché peut ne pas tenir compte de tous les éléments pertinents, avec comme conséquence que les loyers peuvent représenter des charges élevées pour des ménages aux revenus modestes.

Il pense néanmoins que le blocage des loyers ne constitue pas la bonne réponse, car si un prix élevé révèle une pénurie, sa grande vertu est malgré tout d'inciter à une augmentation de l'offre. Des loyers élevés rentabilisent la construction de logements neufs, et la rénovation de logements anciens. Il insiste alors sur le rôle de l'urbanisme: «Refuser toute densification de l'habitat urbain, par exemple en s'opposant à la construction d'immeubles hauts, est ainsi la contribution la plus efficace au maintien de loyers élevés et à la préservation des rentes des propriétaires en place. Dans tous les cas, restreindre l'offre, que ce soit directement par des restrictions sur les autorisations de construire, ou indirectement par un blocage des loyers qui pénalise l'investissement locatif, est l'exemple type de mauvaise réponse à une bonne question». Il conclut que l'encadrement des loyers va exactement à l'encontre de toute solution pérenne; une baisse durable des loyers ne pourra être obtenue qu'en favorisant la construction de logements neufs.

[1] Loïc Bonneval, sociologue, maître de conférences à l'université de Lyon-II, «Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier?» , Métropolitiques, 12 octobre 2011

Et en Allemagne?[1]*

L'Allemagne est le pays où le parc locatif privé est le plus développé en Europe (54 % du parc de logements). Les principales villes se sont dotées d'un «miroir des loyers » (Mietspiegel). Ce document, rédigé par les représentants des locataires et des propriétaires, permet de connaître le niveau moyen des loyers, selon la taille, l'emplacement et la qualité des logements. La fixation des loyers est libre, mais un locataire qui estime que son loyer est supérieur de 20 % au «loyer-miroir» peut saisir un juge chargé de rectifier l'anomalie. Et les Allemands vivent dans des logements corrects.En effet, le miroir des loyers autorise des hausses de loyers en cas de travaux de rénovation, contrairement aux loyers bloqués dits «loi de 1948» en France. Point négatif: les bailleurs privés allemands encaissent des loyers inférieurs à leurs homologues français. Point positif: le système allemand procure stabilité et prévisibilité.

* Manuel Domergue, «Peut-on encadrer les loyers à l'allemande?»Alternatives Economiques nº 313 – mai 2012

[2] Pierre-Yves GEOFFARD, professeur à l'Ecole d'économie de Paris et directeur d'Etudes à l'EHESS, «Du contrôle des loyers comme technique de destruction urbaine», *Libération*, 9 juillet 2012

Le «fonds de garantie locative»: une sécurité pour le bailleur et le preneur?

Luc THOLOMÉ

Le non-paiement du loyers est le problème n° 1 que rencontrent quotidiennement les bailleurs et auxquels sont confrontés dans les prétoires les juges de paix.

Depuis 1998, une procédure visant à humaniser la procédure d'expulsion a été mise en place, inspirée par le droit au logement et le respect de la dignité humaine, consacrés par l'article 23 de la Constitution. Elle vise à améliorer la protection de la personne expulsée et à renforcer le rôle de médiateur des centres publics d'action sociale (C.P.A.S). Le mécanisme mis en place fait l'objet, depuis son entrée en vigueur, de critiques, en ce qui concerne d'une part, l'intervention des C.P.A.S., limitée, notamment par manque de moyens financiers et humains, et d'autre part, l'absence de toute sanction expresse en cas de non-respect des dispositions pourtant protectrices.

Cet hiver, une «trêve», suspendant l'exécution d'une mesure d'expulsion, moyennant une guidance menée par les C.P.A.S., existe dans le logement social wallon.

Nouveauté dans le domaine de la prévention des expulsions judiciaires: depuis le 1er janvier 2014, un Fonds de garantie locative («huurgarantiefonds») a été mis sur pied par le Gouvernement flamand.

Le Fonds de garantie locative a pour objectif de prévenir l'expulsion des locataires à la suite de loyers impayés et d'assurer une garantie supplémentaire aux bailleurs par rapport à leurs revenus locatifs.

Le propriétaire s'affilie au Fonds moyennant le versement d'une cotisation unique de 75 euros par contrat de location, et ce endéans les deux mois de la conclusion du bail. En effet, le Fonds est financé, non seulement par le Gouvernement flamand, mais également par l'apport des propriétaires. Les pouvoirs publics ont alimenté le Fonds à hauteur de 4,8 millions d'euros et y consacreront chaque année 1,8 million.

Revenons aux principales conditions d'accès au Fonds. Le logement doit être situé en Flandres et être affecté à la résidence principale du locataire. Seuls les nouveaux baux conclus à partir du 1er janvier 2014. Le bail doit être enregistré. Le logement doit répondre aux exigences minimales de qualité imposées par le Code flamand du Logement.

Le Fonds intervient si:

- le locataire a des arriérés de loyer effectifs de 3 mois de loyer, et
- le propriétaire saisit le juge de paix pour demander la résolution du bail pour cause d'arriérés de loyer et en expulsion, et
- le locataire ne respecte pas le plan d'apurement imposé par le juge de paix, étalé sur une durée maximale de 12 mois.

Le propriétaire ne peut faire appel au Fonds qu'à une seule reprise pendant la location.

Le Fonds intervient pour un montant maximum de trois mois de loyer, avec un plafond maximum de 2.700 euros.

L'outil est intéressant: le bailleur est assuré de voir se réduire les arriérés locatifs pris en charge par le Fonds; le preneur a un sursis pour s'acquitter des arriérés de loyer et éviter l'expulsion.

Quelques bémols toutefois:

- L'efficacité du mécanisme repose sur la participation du locataire à la procédure. Or trop de locataires «jouent aux abonnés absents» et la plupart des jugements rendus en matière d'expulsion sont rendus par défaut.
- Le propriétaire peut faire appel au Fonds, alors que l'arriéré locatif est déjà important – *3 mois de loyer!* – et que les tentatives d'arrangement à l'amiable ont échoué.

Toutefois, ne faisons pas la fine bouche: l'instauration d'un fonds de garantie locative est une avancée dans la concrétisation du droit au logement, prenant en compte les intérêts des bailleurs privés

Donnons du temps au temps et laissons maintenant le bébé faire ses premiers pas…

Pour aller plus loin:

L'arrêté du Gouvernement flamand du 4 octobre 2013 portant installation d'une intervention du Fonds pour la lutte contre les expulsions (*Moniteur Belge*, 25 novembre 2013)

Une page web avec une FAQ: https://www.wonenvlaanderen.be/premies/vlaams_huurgarantiefonds

Bernard HUBEAU, «Een, nieuw huurwaarborgfonds ter bescherming van verhuurder en huurder, *R.W.*, 2014, 722.

Noëlle LUCAS HABA, «Le nouveau fonds de garantie locative: en faveur des bailleurs?», *Le Cri*, décembre 2013, n° 379, 19-22.



Editeur responsable
Ghislain GERON
Rédactrice en chef
Corinne EVANGELISTA en collaboration avec Guillaume HELLEMANS
Comité de rédaction
Nicolas BERNARD, Michel GREGOIRE, Paul-Emile HERIN, Luc LAURENT, Yves SCHREEL, Vincent SCIARRA, Luc THOLOME, Pol ZIMMER.
Ont collaboré à ce numéro
Annabelle QUENON et Manuel SARLET

Les Échos du Logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au:

Service Public de Wallonie (SPW) – DGO4
Rue des Brigades d'Irlande, 1
5100 Jambes

Corinne EVANGELISTA
Tél.: 081/33 23 40
corinne.evangelista@spw.wallonie.be

Via internet

Site général de la DGO4
http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp

Accès direct aux Échos
http://dgo4.spw.wallonie.be/dgatlp/echos

Le reproduction intégrale ou partielle des textes et illustrations n'est autorisée qu'après accords écrits préalables de la Rédaction et de l'auteur, moyennant citation de la source et du nom de l'auteur.

Le Médiateur de la Région wallonne
écouter pour concilier

En cas de litiges

Médiateur de la région wallonne
Rue Lucien Namèche, 54
5000 Namur
Tél. 081/32 19 11
Fax 081/32 19 00

N° vert: 0800/19 199

Crédits photographiques:
SPW Jean-Louis CARPENTIER

Mise en page réalisée d'après le travail de l'Agence A3

Impression et composition:
Imprimerie BIETLOT
6060 GILLY

Sommaire

NUMÉRO SPÉCIAL

3 EDITORIAL

4 Politique fiscale du logement et sixième réforme de l'Etat: un défi majeur pour la Région wallonne

8 Le transfert du bonus logement: une opportunité afin de mener une politique de logement plus efficace

10 Encadrement des loyers (grille «de référence» et taxation des loyers réels): développements récents

20 Vers un système raisonné d'encadrement des loyers

23 Pourquoi faudrait-il encadrer les loyers?

28 L'encadrement des loyers en France

30 Le «fonds de garantie locative»: une sécurité pour le bailleur et le preneur?

Service public de Wallonie

DGO 4