

# Dossier



## Droit au logement: quels dispositifs mis en place et quels freins?

**Les évolutions sociétales sont à l'origine de nouvelles demandes en matière de logement. Le modèle «classique» assez linéaire (cohabitation chez les parents, prise d'autonomie par la location, accès à la propriété) a aujourd'hui bien changé. Les mœurs ont évolué et avec elles les modèles familiaux et leur configuration (séparations, gardes alternées, familles recomposées, familles monoparentales,...) qui nécessitent de répondre à de nouveaux besoins en matière de logement.**

Lors de son colloque «Se loger, à quel prix?», l'Observatoire a donné la parole à différents intervenants sur la question de l'accès au logement. Ainsi, Nicolas Bernard, de l'université de Saint-Louis, David Praile, du Rassemblement wallon du droit à l'habitat, Joy Verstichele, du Vlaams Huurdersplatform, Frédéric Delpierre, du Fonds du logement des familles nombreuses, et Catherine Ruelle, du CPAS de Saint-Gilles, ont eu l'occasion de faire part de leur point de vue quant à la question suivante: les politiques et les dispositifs mis en place actuellement visent-ils l'accès à un logement pour tout un chacun?

Avant de répondre à cette question, Nicolas Bernard a, d'emblée, souhaité distinguer deux notions: le droit au logement, au sens «accéder au logement», et le droit du logement, au sens «sauvegarder un logement que l'on a». Il explique qu'en général chaque dispositif mis en place pour protéger l'un de ces deux droits desservira le second.

À titre d'exemple, il cite les normes de salubrité. Elles ont pour objectif que soit respecté le principe de dignité humaine, d'avoir droit à un logement décent. Elles protègent donc le droit du logement. Toutefois, plus ces normes sont strictes, plus la qualité des logements devra être importante et plus les loyers risquent d'augmenter, limitant ainsi le droit au logement, l'accès au logement. Dès lors, certaines recommandations qui tendent à améliorer la performance énergétique des logements, afin de réduire le coût de l'énergie, peuvent a contrario avoir un impact sur le montant du loyer, lequel ne sera peut-être plus accessible à tous les publics.

Comme second exemple, il cite le moratoire hivernal. Une pratique qui octroie une trêve aux personnes en difficulté alors qu'ils devraient être expulsés de leur logement. C'est notamment le cas dans les

logements sociaux. Ce dispositif protège le droit du logement. Toutefois, cette trêve retarde la libération de ces logements dont pourraient jouir d'autres ménages qui répondent aux conditions d'accès, et, partant, limite le droit au logement.

Pas simple donc d'imaginer des dispositifs au service du logement qui répondent tant à sa sauvegarde qu'à son accès... D'autres dispositifs et freins ont été abordés. Cet article revient sur certains d'entre eux.

### **Le coût du loyer: grilles indicatives**

Avec la réforme du bail d'habitation, les trois Régions du pays ont développé des grilles indicatives de loyers. Il s'agit d'outils d'information qui ne sont pas contraignants, mais qui peuvent orienter la négociation du loyer.

Ce dispositif peut-il être considéré comme «au service» de l'accès au logement? Compte tenu de l'absence de caractère contraignant de ces grilles, il semble difficile de croire qu'un bailleur, en situation de force, diminuerait son loyer pour s'y conformer. Par contre, on peut imaginer que ce même bailleur qui sous-évaluerait le montant du loyer l'adapterait à la vue de cette grille. Un dispositif à double tranchant donc.

Soulignons cependant que le juge de paix de Saint-Gilles a décidé d'octroyer à ces grilles une valeur toute différente. Le 15 janvier 2019, il condamnait un bailleur pour dépassement de la grille de loyers et pour logement insalubre. Le juge a considéré que le loyer était trop élevé par rapport au bien et a fait courir le remboursement de loyer à la date de la signature du contrat. Décision audacieuse non frappée d'appel qui pourrait faire jurisprudence.

## Pénurie de logements sociaux

Selon David Praile, la Belgique est un des pays européens qui présente la plus faible proportion de logement social. De plus, selon lui, la situation ne s'améliore pas. Il avance les chiffres suivants: en 2019, en Wallonie, la part de logement social n'a fait que baisser (la proportion de logement social ne représente plus que 5,8% de l'ensemble des logements wallons) avec une perte de près de 3.500 logements. En 2019, plus de 39.315 ménages sont candidats et en attente d'un logement social. Une situation de pénurie qui, malheureusement, ne semble pas avoir d'impact sur l'offre de logement et la régularisation de son prix. Au contraire, on constate plutôt de véritables tensions et des pratiques de gestion beaucoup plus sélectives... ce qui n'améliore rien à la situation.

## La garantie locative

Tout déménagement est un moment préoccupant. En effet, outre le fait de tenter de concilier les moments de sortie et d'entrée dans les lieux loués, les locataires doivent aussi débours des sommes importantes, dont notamment le premier mois de loyer, par anticipation, et la garantie locative.

La garantie locative est une somme d'argent que le locataire débourse afin de garantir ses obligations au bailleur. Actuellement, elle est limitée à l'équivalent de deux mois de loyer pour les personnes qui peuvent la constituer directement, trois mois pour celles qui n'en ont pas la capacité. La réforme sur le bail d'habitation n'a pas fourni d'avancées particulières sur la discrimination évidente que présente cette réglementation. En Flandre, depuis la réforme, elle a été fixée à trois mois de loyer pour tout le monde.

Le débours de ces sommes pose de nombreux problèmes d'accès au logement. Bien qu'il soit possible d'obtenir un prêt garantie locative, et donc de contracter une dette, la somme reste due et doit

donc être remboursée mensuellement. Cette solution, pour certains ménages précaires, n'est malheureusement pas envisageable. Aux yeux de nos intervenants, les difficultés liées à la garantie locative nécessitent une réponse structurelle ambitieuse par la création d'un Fonds régional et universel de garantie locative.

Du côté néerlandophone, les acteurs du terrain<sup>1</sup> réclament depuis des années la création d'un fonds central de garantie locative. Il s'agirait d'une mise en commun de toutes les garanties locatives dans un fonds unique. Cette source de financement permettrait à la fois d'offrir les garanties nécessaires aux bailleurs, mais également de trouver une solution aux locataires en situation précaire.

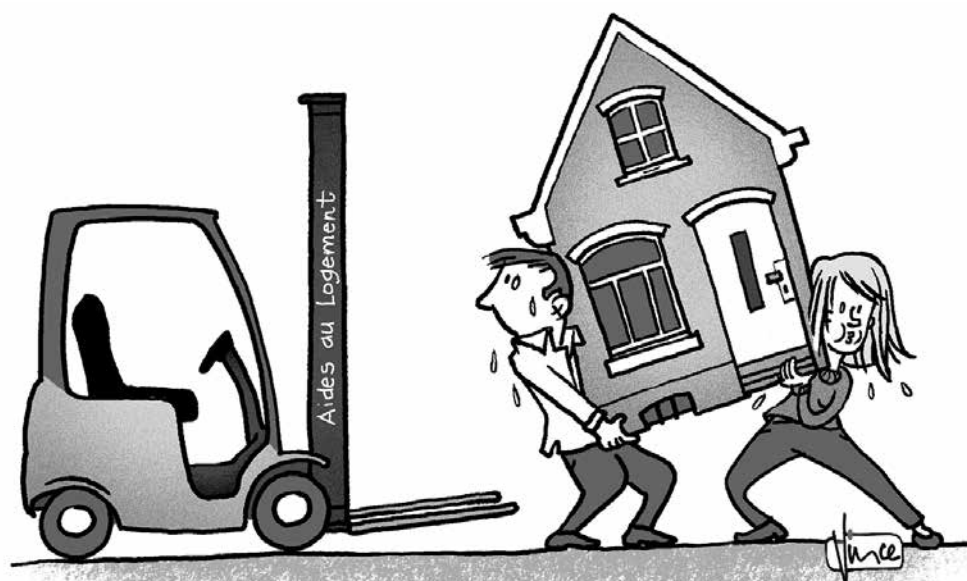
## Promesses de location

Une autre pratique devient de plus en plus courante en Flandre. Il s'agit du système de la promesse de location utilisé par des agences immobilières. Cette pratique consiste à réclamer aux candidats intéressés par une maison ou un appartement le dépôt d'une somme d'argent relativement élevée, pouvant aller jusqu'à 500 euros afin de garantir leur intérêt et leur candidature. Ce versement est généralement une condition à la prise en considération de la candidature sans pour autant garantir l'obtention du logement... Il est évident que cette pratique est un frein à l'accès au logement.

## Discrimination

On le sait, la discrimination est un frein majeur à l'accès au logement et elle est accentuée par la problématique de pénurie du logement. En effet, de très nombreux candidats s'abstiennent de présenter leur candidature pour l'obtention d'un logement uniquement en raison de la multitude d'informations qui leur sont demandées et sachant d'emblée qu'ils n'auront aucune chance.

<sup>1</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, et le Vlaams Huurdersplatform.



Légalement, il existe des règles antidiscriminatoires qui sanctionnent ces comportements et chargent le bailleur, accusé d'avoir discriminé, d'en apporter la preuve inverse. Pratiquement, bien que le candidat locataire puisse faire valoir ses droits, cela ne résout rien à son problème personnel et direct d'accès au logement.

### Taux cohabitant

Enfin, l'application du «taux cohabitant» aux allocataires sociaux qui décident de vivre ensemble constitue une perte financière par rapport à l'allocation «taux isolé» qu'ils peuvent percevoir s'ils vivent séparément. Ces difficultés sont documentées et dénoncées depuis longtemps<sup>2</sup>. En sanctionnant cette solidarité élémentaire, la législation met à mal l'accès au logement et la liberté personnelle. Là où la précarité existe, la solidarité devrait primer. Or l'état actuel de la législation sanctionne la solidarité et maintient la personne dans une situation individuelle.

Pour conclure, peut-on dire que le droit et les dispositifs existants sont au service du logement? À la lecture de ces analyses, il semble que de nombreux freins existent encore et n'ont pas trouvé de solution structurelle. Sans compter que ces freins concernent uniquement l'accès au logement dans le segment locatif, qui lui-même constitue la conception la plus précaire et risquée du droit au logement.

Au niveau du segment acquisitif, il ressort clairement des recommandations qu'il faut continuer de défendre: le crédit social et sa spécificité qui se traduit par la mise en œuvre d'une politique d'éducation financière en vue de préparer au mieux les familles à l'accession à la propriété. Donner accès à la propriété aux ménages les plus fragilisés leur permettrait néanmoins de regagner en stabilité et en sécurité.

Aussi, il faut continuer de promouvoir le développement de logements «alternatifs». À Bruxelles, par exemple, le modèle du Community Land Trust a vu le jour. D'origine anglo-saxonne, ce modèle dissocie la propriété du terrain de celle de l'immeuble construit dessus. Il facilite ainsi l'accès à la propriété de logements de qualité pour des personnes disposant de bas revenus. Ce modèle convainc, puisqu'en 2012 la Région de Bruxelles-Capitale a accordé une subvention pour l'achat du premier bâtiment grâce à une étude de faisabilité convaincante. Mi-2017, Bruxelles comptait déjà une centaine de logements et quatre infrastructures collectives en construction<sup>3</sup>.

**Caroline Jeanmart et Eléonore Dheygere,**  
respectivement sociologue et juriste à l'Observatoire du  
crédit et de l'endettement

- 2 Voir notamment Ligue des familles, «Ensemble sous le même toit. Taux cohabitant: le coût de la solidarité des familles», service Études et Action politique, novembre 2018.
- 3 Fondation pour les générations futures: <https://bit.ly/2Qvk1Q0>

### Taxer les revenus locatifs: une idée saugrenue?

Lors du colloque de l'Observatoire, un point a été soulevé lors des questions/réponses. Adressée à Nicolas Bernard, cette question portait sur la pertinence d'une taxation des revenus locatifs réels. Il y a répondu de manière très nette: «Ce pourrait être une très bonne mesure pour les locataires, et même les propriétaires.» En effet, contrairement à ce qu'on pourrait croire, taxer les revenus locatifs pourrait ne pas faire grimper les loyers, avec le risque d'un report de cette charge sur les locataires, mais bien permettre de les faire baisser, étant donné la taxation sur les revenus réels. Celle-ci, s'accompagnant généralement de la possibilité de déduire le coût des travaux d'entretien et de rénovation, permettrait de faire d'une pierre deux coups en améliorant la qualité du bâti ainsi proposé sur le marché locatif.

Il faut savoir aussi qu'en l'état actuel des choses la Belgique est hors la loi pour l'Europe et la Cour de justice de Luxembourg, étant donné qu'elle taxe ces loyers sur la base de la valeur cadastrale qui date de 1975 et ne reflète plus la valeur locative actuelle d'un immeuble. Dans l'ensemble des pays de l'UE, on taxe les revenus locatifs sur la valeur locative réelle des biens loués. Pour la Commission européenne, il y a entrave à la libre circulation des capitaux et discrimination dans le chef des Belges qui achèteraient des biens à l'étranger, les loueraient et seraient taxés sur les revenus locatifs réels. Cette situation fait également de nous un paradis fiscal pour les grosses fortunes étrangères.

Sans doute l'État fédéral qui est toujours en charge de cette compétence craint qu'un changement de régime fiscal n'ait des répercussions fâcheuses sur les loyers, ce qui n'est pas une évidence, mais aucun parti politique n'a jusqu'ici eu le courage de prendre une telle mesure, ce qui amène aujourd'hui bien des personnes nanties, belges et étrangères, à investir dans l'immobilier, valeur considérée comme refuge et rapportant des revenus très peu taxés dans notre pays. Pourtant la dernière condamnation de la Belgique à ce sujet par la Cour de justice européenne date d'avril 2018 (affaire C-110/17, Commission c. Belgique) et la Commission avait l'an dernier demandé à cette même Cour d'assortir sa décision d'astreintes pour forcer la Belgique à prendre des mesures pour faire cesser cette situation. Le fait de ne pas disposer de gouvernement de plein exercice empêche sans doute un changement législatif, mais encore faut-il que le gouvernement ait la volonté de se conformer enfin à la réglementation de mise partout en Europe.

**N. Cobbaut**