

Garantie locative : la nouvelle loi ne remplit pas ses ambitions

**Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Vlaams Overleg Bewonersbelangen
Solidarités Nouvelles
Réseau belge de lutte contre la pauvreté (collaboration de : Vlaams
Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, Forum
bruxellois de lutte contre la pauvreté et Réseau wallon de lutte contre la
pauvreté)
Samenlevingsopbouw Brussel**

Par Aicha Dinguizli, Tineke Van Heesvelde et Geert Inslegers

1. Le nouveau système de garantie locative

L'an dernier, le 25 avril 2007,¹ le gouvernement fédéral a profondément modifié le règlement en vigueur pour la constitution de la garantie locative. Depuis lors, les locataires ont le choix entre trois manières différentes de satisfaire à leur obligation de garantie :

1. Le locataire verse la garantie sur un compte bloqué. Ce qui implique qu'il dispose lui-même de moyens suffisants. Dans ce cas, la garantie s'élève à deux mois de loyer maximum.
2. Le locataire demande à sa banque d'avancer la garantie, moyennant un remboursement mensuel. Dans ce cas, le montant de la garantie est fixé à 3 mois maximum. La banque ne peut pas refuser ce 'prêt sans intérêt' si le locataire concerné y fait verser ses revenus (revenus du travail ou de remplacement).
3. Le locataire passe par le CPAS. Le CPAS peut conclure avec une banque un accord par lequel c'est la banque qui accorde la garantie au bénéficiaire du bailleur. Le CPAS se porte garant du remboursement par le locataire.

Pour s'assurer que le bailleur ne puisse pas refuser le candidat locataire parce que la garantie a été versée par l'intermédiaire du CPAS, le législateur a prévu un formulaire neutre. Celui-ci indique uniquement qu'il est satisfait à l'obligation de garantie, quelle que soit la manière dont elle a été constituée.

La nouvelle loi veut faciliter l'accès au marché locatif surtout en ce qui concerne les personnes dont le revenu est limité. Dans l'ancien système, les locataires devaient parfois disposer d'un montant total correspondant à 7 mois de loyer : trois mois de garantie encore fixée pour le logement précédent, trois mois pour le nouveau et le premier mois de loyer. Il va de soi que cela pose des problèmes aux personnes dont le revenu est modeste.

Un deuxième objectif de la loi était de lutter contre une exclusion en raison de l'origine de la garantie grâce au formulaire neutre. En effet, ce formulaire ne mentionne pas si la garantie a été avancée ou si elle a été constituée grâce à une intervention du CPAS.

¹ Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), art. 103 (garantie locative)

2. Enquête

2.1. Une évaluation sur le terrain

Les initiateurs de cette enquête voulaient vérifier si cette loi est à la hauteur de ses ambitions. La loi même prévoit une évaluation après un an d'application. L'enquête – effectuée surtout auprès de ménages démunis – peut être considérée comme une évaluation sur le terrain.

L'enquête devait répondre à trois questions importantes :

- dans quelle mesure ce nouveau système peut-il faire obstacle à l'exclusion ?
- Le droit de choisir une des 3 formules de garantie légales est-il appliqué ?
- Quelle est la forme de garantie locative la plus utilisée ?

L'enquête a été menée dans les trois régions sur la base d'un questionnaire que des services sociaux, des syndicats de locataires... pouvaient remplir directement sur Internet.

Toolbox, une organisation qui met des bénévoles du secteur privé en contact avec des organisations sociales pour les soutenir dans la réalisation d'un projet concret, s'est occupé du suivi technique.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (qui fait partie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme) a toujours suivi de près cette étude et l'a soutenue. Dans ce cadre, le Service a promis d'organiser une conférence de presse pour vous présenter les résultats de l'enquête.

2.2. Limites de la recherche

L'étude a été menée auprès de personnes qui ont fait d'une manière ou d'une autre appel à l'aide des services sociaux et des syndicats de locataires. Il ne s'agit pas de la moyenne de la population. Le profil de ce groupe est plutôt économiquement faible. Cela ne pose pas de problème pour deux raisons :

1. la loi a pour ambition de simplifier l'accès de tous aux garanties locatives, et plus particulièrement en ce qui concerne les personnes qui rencontraient des problèmes dans le système précédent ;
2. des études ont montré que le profil socioéconomique des locataires s'affaiblit dans tout le pays. Par conséquent, les locataires dont les revenus sont limités ne constituent certainement pas un groupe marginal dans notre société.

2.3. Les résultats

Le questionnaire a été complété 299 fois au total, par une centaine de services dans les trois régions. Nous avons reçu 37 enquêtes émanant de la Wallonie, 145 de Bruxelles et 117 de la Flandre.

2.3.1. Dans quelle mesure ce nouveau système peut-il faire obstacle à l'exclusion ?

Le formulaire bancaire neutre est pratiquement inutilisé (5 fois !). Cependant, nous voulions aussi vérifier dans quelle mesure un tel formulaire peut faire obstacle à l'exclusion de certains candidats. C'est pourquoi nous avons demandé si les bailleurs demandent des renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique du candidat avant le début de la négociation du contrat de bail. À cette question, 119

personnes sur 299 ont répondu par l'affirmative. Un pourcentage important de propriétaires (40%) demande par conséquent des renseignements complémentaires.

Ces renseignements complémentaires concernent surtout le revenu et l'origine/ la nationalité du candidat locataire. Ce qui a conduit au refus du candidat dans 73 cas. Les motifs de refus les plus fréquents sont le revenu et l'origine du candidat locataire.

Conclusion: Même une réglementation efficace en matière de garantie ne résoudrait pas le problème de l'accessibilité de certains groupes socioéconomiques au marché locatif. Une approche beaucoup plus large est nécessaire pour résoudre ce problème.

2.3.2. Le locataire a-t-il le droit de choisir entre les formules de garantie légales ?

L'enquête montre que 35% seulement des locataires peuvent exercer le droit d'option prévu par la loi. Tous les autres ont été obligés d'accepter la proposition du bailleur ou de renoncer au contrat de bail.

2.3.3. Dans quelle mesure la loi est-elle appliquée ? Quelles sont les garanties qui ont été arrêtées ?

177 personnes ont répondu à cette question (pour l'ensemble des 3 régions).

Type de garantie locative	Nombre	%	Remarque
2 mois sur un compte bloqué (possibilité 1)	68	38,5	
garantie bancaire (possibilité 2)	1	0,5	demandée 25 fois !
garantie bancaire par l'intermédiaire du CPAS (possibilité 3)	15	8,5	
argent liquide	41	23	même 29% à Bruxelles
produit d'assurance-vie (Korfina)	16	9	seulement en Flandre, 17% des garanties sont constituées avec Korfina
lettres de garantie du CPAS	7	4	
autre (ex. pas de garantie, 3 ou 4 mois bloqués, 2 mois bloqués par le CPAS, pas de réponse...)	29	16,5	

Éléments frappants :

- Les trois possibilités prévues par la loi sont appliquées dans moins de la moitié (47,5%) des cas enregistrés.
- Une seule garantie a été accordée par une banque. Pourtant, des tentatives en ce sens ont eu lieu dans 25 dossiers. Il semble que cette obligation légale soit loin de susciter l'enthousiasme des banques :
 - Les banques ont récemment tenté d'enrayer le système en passant par la Cour Constitutionnelle, mais elles ont échoué et elles sont donc obligées d'avancer la garantie locative sans intérêt.

- Un test effectué par le groupe « d'échange de pratiques » du Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat et par le groupe Alarme de Molenbeek a d'ailleurs révélé que les banques et leurs employés ne sont pas du tout familiarisés avec le système:

« Afin de savoir si les banques respectent ce nouveau système de garantie bancaire, nous avons décidé de réaliser un test en introduisant une demande de garantie bancaire auprès de nos banques, au guichet ou par téléphone. Pour varier les conditions de demande, ce test a été réalisé par des membres du RBDH, donc des travailleurs sociaux, mais aussi par des personnes du comité Alarm qui est un groupe d'habitants qui s'est formé à la maison de quartier Bonnevie et qui se mobilise dans l'action pour le logement accessible à Molenbeek. Au total 17 personnes ont tenté d'obtenir une garantie locative auprès de leur banque (Banque de la Poste, Dexia, Fortis, ING, Record Bank). 11 personnes ont reçu une réponse négative, soit parce que la banque « n'offre pas ce service », soit parce que la personne ne correspond pas aux conditions (par exemple Fortis n'accorde de prêts qu'aux moins de 30 ans qui ont un emploi). Dans 3 cas, les employés de la banque n'étaient pas au courant de ce système, ont affirmé se renseigner mais n'ont pas donné de suites. Et dans les 3 derniers cas, les banques acceptaient mais avec des frais importants (plus de 130€) et la personne demandeuse devait prendre rendez-vous pour que son dossier soit étudié. »
- Le nombre de cas où la garantie est simplement payée au propriétaire de la main à la main ou versée sur son compte. Il s'agit pourtant d'une méthode expressément sanctionnée par la loi.
- Le nombre de garanties Korfina en Flandre. Il s'agit d'un produit d'assurance-vie. De cette manière, il est selon quelques auteurs juridiques possible malgré tout de demander trois mois de garantie.

2.4. Conclusions générales

La nouvelle réglementation sur la garantie représente peut-être un progrès pour les personnes qui ont les moyens financiers nécessaires parce qu'elles ne doivent plus payer que 2 mois de loyer.

Mais pour celles dont les revenus sont modestes, le système n'est pas du tout concluant :

- Bien que la loi prévoit que le candidat locataire peut choisir comment il veut constituer sa garantie, il semble que dans la pratique cette option n'existe pratiquement jamais pour le groupe interrogé.
- La loi prévoit 3 systèmes. L'enquête a montré que ces trois systèmes sont utilisés pour moins de la moitié des garanties constituées.
- La garantie bancaire, l'un des trois choix possibles, n'est pas une option dans la pratique.
- Un grand nombre de locataires sont refusés avant même de négocier la garantie locative. Les bailleurs ont d'autres moyens de comparer les candidats locataires.

3. Nos exigences

3.1. Le contexte

3.1.1. La législation

Le précédent gouvernement fédéral a promis d'évaluer la nouvelle réglementation relative à la garantie locative après un an. Par le biais d'un arrêté royal à élaborer, le gouvernement fédéral est en outre habilité à organiser une garantie qui couvrira les garanties bancaires des clients qui risquent de ne pas respecter leurs obligations de paiement vis-à-vis des banques. Le gouvernement est habilité à définir les critères en la matière ainsi que les modalités de son intervention. Ce point n'a pas encore été mis en œuvre.

3.1.2. Le règlement est constitutionnel

Les banques semblent très réticentes à collaborer au règlement concernant la garantie bancaire. Les principales banques belges ont contesté la constitutionnalité de la garantie bancaire pour la location d'un logement et introduit un recours en annulation contre cette réglementation. Dans un arrêt du 1^{er} septembre 2008 (n° 130/2008), la Cour constitutionnelle a jugé cette demande non fondée. En effet, la réglementation en matière de garantie bancaire permet d'atteindre un objectif d'intérêt général légitime qui est d'améliorer l'accès financier au marché locatif. Cet objectif applique le droit constitutionnel à un logement décent (article 23 de la Constitution). Les mesures prises sont objectives, pertinentes et non disproportionnées dès lors que cette obligation repose sur les banques à condition que le locataire fasse verser son salaire, ses appointements ou son revenu de remplacement sur un compte détenu auprès de la banque. En outre, tant que le locataire s'acquitte de ses remboursements mensuels, la banque ne doit pas lui octroyer d'intérêts créditeurs. Les banques sont par conséquent obligées d'accorder une garantie bancaire à un locataire qui en fait la demande dans la mesure où ce locataire satisfait aux prescriptions légales d'octroi d'une garantie bancaire. Ainsi que la loi le prévoit expressément, la banque ne peut pas refuser une garantie bancaire au motif que le locataire est endetté et donc insolvable. La banque ne peut pas non plus imputer des intérêts débiteurs tant que le locataire reconstitue la garantie bancaire. La Cour constitutionnelle estime néanmoins qu'étant donné que l'article de loi ne prévoit rien de précis à cet égard, la banque peut imputer des frais d'octroi d'une garantie bancaire dans la mesure où ces frais sont proportionnés au coût du service. Il est vrai que ceci est contraire à l'objectif du législateur tel qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi.

Auparavant, dans son arrêt du 26 juin 2008 (n° 92/2008), la Cour constitutionnelle avait rejeté un recours en annulation de l'article relatif à la garantie locative (article 10 de la loi sur les baux à loyer) introduit par les associations de propriétaires.

3.1.3. Une régionalisation imminente du droit des baux d'habitation à loyer ?

Conformément à l'accord gouvernemental fédéral du gouvernement Leterme (CD&V, Open VLD, M.R., P.S. et CdH), par ailleurs soutenu par l'opposition (Groen!, Ecolo, Sp-a), une proposition de loi visant à régionaliser le droit des baux d'habitation à loyer a été déposée au Sénat. Cette proposition fait partie de ce que l'on appelle les 'borrelnootjes' (cacahuètes). Cette régionalisation a de réelles chances d'aboutir.

3.2. Principes partagés

Le gouvernement fédéral précédent a élaboré la nouvelle réglementation sur la garantie locative parce que de nombreux locataires peuvent très difficilement louer un nouveau logement lorsqu'une garantie locative de trois mois de loyer doit être fournie alors que la garantie locative précédente n'est pas encore libérée et que le locataire doit en plus supporter les frais d'un déménagement et d'une éventuelle indemnité de préavis dont il est peut-être redevable. Par conséquent, les locataires doivent parfois mettre de côté six voire huit ou neuf mois de loyer. Ce qui représente facilement un total entre 2 700 (450 € X 6) et 4 000 (500 € X 8) euros, et même davantage. Suite à la hausse du prix des loyers et en raison de l'affaiblissement du profil des revenus du locataire privé, cela représente pour beaucoup un problème financier insurmontable. Il est vrai que celui qui ne dispose pas des moyens financiers nécessaires peut et pouvait faire appel au CPAS qui avançait la garantie locative. Cependant, dans l'ancienne réglementation, ce locataire était alors étiqueté d'usager du CPAS, ce qui rebute certains bailleurs lorsqu'ils l'apprennent. Comme nous l'avons vu, la nouvelle réglementation n'a pas totalement résolu ce problème.

Par conséquent, les initiateurs jugent inacceptable que l'on en revienne à l'ancienne réglementation sur la garantie locative telle qu'elle existe dans la loi du 20 février 1991, et que l'on impose aux locataires une garantie locative de trois mois de loyer. Cela signifierait méconnaître les problèmes de paiement structurels que rencontrent les locataires, et ce à une époque où le pouvoir d'achat est déjà mis sous pression.

Cependant, la nouvelle réglementation sur la garantie locative prévue par la loi du 25 avril 2007 n'apporte pas de réponse adéquate aux problèmes posés. Une adaptation s'impose à terme.

3.3. Un plaidoyer en faveur d'une adaptation de la législation en deux étapes

Les initiateurs préconisent une adaptation de la législation en deux étapes, étant donné la possibilité/probabilité que le droit des baux d'habitation à loyer soit régionalisé. Dans ces conditions, il est compréhensible que l'on n'adapte pas de fond en comble la réglementation dans l'attente d'une régionalisation. Mais d'un autre côté, le gouvernement fédéral ne peut pas rester les bras croisés en attendant... Après tout, il avait prévu une évaluation.

C'est pourquoi nous préconisons dans une première phase d'adapter l'article de loi sur le plan légistique et administratif, sans remettre en question l'équilibre politique. Dans une seconde phase, il faut évaluer en profondeur la réglementation et l'adapter. En fonction de l'avancée des discussions sur la régionalisation, il s'agira d'une mission pour les régions ou pour le gouvernement fédéral.

Étape 1 : une 'adaptation technique'

Ce 'toiletage' de l'article de loi a pour but d'éviter le contournement de la loi et de rendre la loi et son application pratique conformes aux objectifs du législateur.

Elle comprend trois éléments :

1. Le nouvel article de loi ouvre la possibilité de fournir des cautions autres que les types de garanties locatives prévus à l'article 10 de la loi sur les baux à loyer. Certains bailleurs recourent à cette échappatoire pour dépasser le montant

maximal de garantie locative (trois mois de loyer voire plus) et même pour ne pas tenir compte de l'obligation de bloquer le montant de la garantie locative. D'après eux, la garantie locative sous forme de produit d'assurance ou de titres ne relèverait pas de la loi sur les baux à loyer. Il faut mettre un terme à cette échappatoire en précisant qu'indépendamment de la caution, la garantie ne peut être fournie que sous l'une des trois formes légales précisées à l'article 10 de la loi sur les baux à loyer, librement choisie par le locataire, quelles que soient les conventions contractuelles. Ainsi, la liberté de choix du locataire devient aussi exécutoire. Et la lutte contre le seuil financier de la garantie locative est effectivement exécutoire.

2. Par application d'un arrêté royal, un formulaire neutre a été mis au point. La banque y mentionne que l'obligation de fournir une garantie locative est remplie. L'objectif est de faire en sorte que le bailleur ignore si le CPAS est intervenu dans la fourniture d'une garantie locative. Les banques doivent toujours utiliser ce formulaire, même si la garantie locative est déposée sur un compte bloqué. Ce n'est qu'après la signature du contrat de bail par le bailleur et le locataire que le bailleur peut signer le formulaire bloquant le montant de la garantie.
3. Il faut mettre au point une réglementation juridiquement contraignante pour les banques, avec des sanctions claires lorsqu'une banque refuse illégalement de fournir une garantie bancaire conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle. De plus, la banque ne peut pas non plus imputer toutes sortes de frais supplémentaires à quelqu'un qui ne dispose pas des liquidités nécessaires pour une garantie locative de deux mois et doit donc payer trois mois de loyer. Ainsi, le choix de fournir une garantie bancaire sans intervention du CPAS est lettre morte dans les faits. Aujourd'hui, le gouvernement se trouve dans une position beaucoup plus forte et peut effectivement l'imposer aux banques.

Étape 2 : une adaptation plus approfondie

La réglementation sur la garantie locative nécessitera une adaptation plus approfondie lorsque la loi aura été évaluée. Le gouvernement fédéral doit s'en occuper dès à présent, en étroite concertation avec les organisations représentatives concernées, dont les associations de locataires et de propriétaires.

Les initiateurs veulent voir adopter les principes politiques suivants :

1. Il faut supprimer la distinction concernant le montant de garantie maximal en fonction du type de garantie fournie. Il n'est pas logique qu'un locataire qui n'a pas les moyens de payer deux mois de loyer de garantie doive payer un montant plus élevé de trois mois de garantie locative.
2. Pour une proportion croissante de locataires privés, la constitution d'une garantie locative de trois mois de loyer représente un seuil financier insurmontable pour accéder à un logement loué. La nouvelle réglementation devra en tenir compte. Il ne s'agit donc pas de fixer de nouveau la garantie locative à trois mois de loyer, si elle est complètement à la charge du locataire. Toutefois, nous sommes ouverts à un débat quant à la manière d'offrir plus de sécurité aux bailleurs en cas de défaut de paiement. Par ailleurs, ce problème ne peut être envisagé sans tenir compte du nombre croissant de locataires qui consacrent plus d'un tiers de leurs revenus

à un loyer. On ne peut pas résoudre purement et simplement le problème des locataires qui ne paient pas leur loyer par le système de garantie locative. Le gouvernement doit lui aussi prendre ses responsabilités en la matière. Ce qui renvoie par ailleurs au débat sur le déséquilibre entre les interventions du gouvernement pour l'acquisition d'un logement en propriété et ses interventions sur le marché locatif privé.

3. Nous continuons à préconiser un fonds central des garanties locatives. Il s'agit d'un fonds où sont versées toutes les garanties locatives de tous les locataires. Les banques peuvent y souscrire, la gestion étant confiée à la banque qui offre les meilleures conditions moyennant le contrôle d'un organe paritaire et d'une délégation du gouvernement compétent. Les avantages de ce système sont légion. Les usagers du CPAS ne sont plus étiquetés comme tels vis-à-vis de leur propriétaire. Étant donné la masse de liquidités plus importante et l'offre concurrentielle, le revenu des intérêts est plus élevé. Il est possible de mieux amortir les chocs des locataires moins nantis qui ont des difficultés à constituer leur garantie. Plusieurs propositions de loi en ce sens ont déjà été introduites :
 - Proposition de loi instituant un fonds des garanties locatives déposée au Sénat le 14 juillet 2005 (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy et Jacinta De Roeck : Sp-a &P.S) ;
 - Proposition de loi instituant un fonds fédéral des garanties locatives et modifiant les règles du Code civil portant sur les garanties offertes par le preneur d'un bail relatif à la résidence principale du preneur, déposée à la Chambre des représentants le 10 mai 2006 (Jean-Jacques Viseur et Joëlle Milquet : CDh).
4. Les initiateurs souhaitent être impliqués dans la concertation et la préparation politique en la matière et tendent la main aux associations de propriétaires pour que l'on lance cette concertation. Nous suggérons que le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale puisse contribuer à concrétiser cette concertation.