

1.2.

GARANTIE LOCATIVE : COMMENT
FACILITER EFFECTIVEMENT L'ACCÈS AU
MARCHÉ DU LOGEMENT ?

1.2. GARANTIE LOCATIVE : COMMENT FACILITER EFFECTIVEMENT L'ACCÈS AU MARCHÉ DU LOGEMENT ?

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 31 |
| 1. Brève présentation de la loi | 32 |
| 1.1. Intentions du législateur | 32 |
| 1.2. Trois formules de garantie | 32 |
| 1.3. Liberté de choix du locataire | 33 |
| 1.4. Formulaire neutre | 33 |
| 1.5. Évaluation après un an | 33 |
| 1.6. Possibilité d'une garantie publique après évaluation | 33 |
| 1.7. Contestations auprès de la Cour Constitutionnelle | 33 |
| 2. Constatations du terrain | 34 |
| 2.1. Une enquête sur le terrain | 34 |
| 2.2. Certaines formes de garantie prévues ne sont pas proposées | 35 |
| 2.3. En pratique, tout le monde n'a pas les mêmes possibilités de choix | 36 |
| 2.4. Le formulaire neutre n'est guère utilisé | 36 |
| 2.5. Les renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique conduisent souvent au refus | 36 |
| 2.6. Dans un grand nombre de cas, on a recours à une autre forme de garantie | 37 |
| 3. Recommandations | 38 |
| 3.1. Instaurer un fonds central des garanties locatives | 38 |
| 3.2. À court terme, modifier la législation afin de résoudre les problèmes sur le terrain | 39 |
| 3.3. Évaluer la situation | 43 |
| Liste des participants au groupe de travail | 44 |

Introduction

La garantie locative est un élément important dans la recherche d'un logement. Beaucoup de candidats locataires ont du mal à constituer cette garantie, ce qui peut entraver effectivement leur accès au marché du logement. Autant dire que la garantie revêt une importance cruciale dans l'exercice du droit à un logement décent.

Les personnes à revenus modestes et/ou ayant un statut particulier (par exemple, un bénéficiaire du revenu d'intégration, un chômeur) peuvent être confrontées à plusieurs problèmes :

- (1) pour constituer la garantie, le locataire doit rassembler une somme équivalant à plusieurs mois de loyer¹, en plus du fait que la garantie du précédent logement n'a peut-être pas encore été remboursée et qu'il faut aussi payer le premier mois de loyer ;
- (2) la nature de la garantie – dans le cas d'une (lettre de) garantie mise à sa disposition par le CPAS – peut représenter pour le propriétaire un signal indiquant que le candidat locataire ne dispose pas des moyens nécessaires pour constituer la garantie. Le propriétaire risque dès lors d'en déduire que le candidat locataire n'est pas suffisamment solvable, ce qui peut l'inciter à refuser de lui louer son bien.

Cette problématique avait déjà été évoquée dans le Rapport Général sur la Pauvreté :

“La location d'une maison est souvent une question très urgente qui doit pouvoir être réglée en un minimum de temps : il faut pour ainsi dire avoir l'argent de la caution sur soi lorsqu'on va visiter un appartement. Il est indéniable que la préférence va à des candidats qui décident sur place et qui peuvent immédiatement payer la caution. Or, les pauvres doivent en général se rendre au CPAS sans avoir la garantie que la location pourra réellement se faire. La procédure à suivre pour que le CPAS accepte d'avancer la caution est trop longue et trop compliquée (demande par le biais du service social, examen par le conseil du CPAS...). L'expérience montre que la maison en question est déjà louée depuis longtemps lorsque l'accord est enfin donné. C'est ainsi que beaucoup de gens voient passer sous leur nez de bonnes maisons qui seraient encore abordables pour eux (...) Les victimes de la pauvreté signalent également que le fait que ce soit le CPAS qui avance la caution a inévitablement pour conséquence de les étiqueter. Certains propriétaires refusent en effet des locataires qui bénéficient d'une aide du CPAS. D'autres y voient au contraire une bonne occasion pour refiler à des victimes toutes trouvées des maisons qu'ils ont beaucoup de peine à louer.”²

Le système qui régit la garantie locative a incité les organisations de terrain qui travaillent sur la problématique du logement à prendre plusieurs initiatives. L'une d'entre elles a été la création d'un groupe de travail au sein du 'Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen' afin de débattre de l'idée d'un fonds central des garanties locatives. 'Antwerps Platform Generatiearmen', qui était à l'origine de cette idée, a ensuite demandé au Service d'appuyer le suivi politique de ce travail. La piste d'un fonds central des garanties locatives a d'ailleurs été systématiquement mise en évidence dans les Rapports 2003, 2005 et 2007 du Service.

Le Service a pris l'initiative de solliciter un entretien au cabinet du ministre fédéral du Budget et de la Politique des Consommateurs qui assurait, à l'époque, le rôle de président du groupe de travail

¹ Trois mois dans l'ancien système. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation (voir au point 1.2.), la garantie est de deux mois si elle est placée sur un compte bloqué ou de trois mois en cas de garantie bancaire.

² ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes de Belgique (section Aide sociale), Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, pp. 215-216.

'garantir un meilleur accès au marché locatif' de la Conférence interministérielle Logement. Lors de cette réunion du 8 juin 2006, le Service et plusieurs organisations actives sur le terrain ont, une fois de plus, souligné la nécessité d'un fonds central des garanties locatives.

La déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2006 a, pour sa part, évoqué un autre système : un nouveau régime de garantie locative sera introduit, dans lequel la garantie pourra être versée en une fois ou par tranches mensuelles à la banque octroyant à cette fin une garantie bancaire ; le cas échéant, le CPAS se portera garant³.

Cette proposition a provoqué la déception dans le chef de plusieurs organisations. Le Service a par la suite organisé une nouvelle rencontre avec le même cabinet (le 4 décembre 2006) afin de répercuter un certain nombre de questions, de préoccupations et de critiques émises par des associations de terrain. La nouvelle réglementation relative à la garantie locative⁴ suit toutefois la ligne qui avait été annoncée dans la déclaration de politique fédérale.

1. Brève présentation de la loi

1.1. Intentions du législateur

"En effet, déboursé en une seule fois, l'équivalent de quatre mois de loyer représente un énorme trou, voire une impossibilité dans le budget du ménage. Bien sûr, dans certains cas, le CPAS intervient déjà mais avec un bémol, celui de stigmatiser le locataire aux yeux de son futur propriétaire. Dès lors, il est nécessaire de mettre en place des mesures qui permettront de lever cet obstacle à l'accès au logement."⁵

Avec la nouvelle loi, le législateur voulait faciliter l'accès financier au marché locatif : d'une part, en limitant le montant de la garantie à deux mois maximum en cas de compte individualisé au nom du locataire ; d'autre part, en donnant la possibilité de constituer la garantie au moyen de versements mensuels réguliers pendant trois ans maximum et pour un montant maximal de trois mois de loyer.

Un deuxième objectif de la loi était de lutter contre une exclusion en raison de l'origine de la garantie grâce à un 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.

1.2. Trois formules de garantie

Depuis l'instauration du nouveau système, les locataires ont le choix entre trois manières différentes de satisfaire à leur obligation de garantie locative :

1. le locataire verse la garantie sur un compte bloqué, ce qui implique qu'il dispose lui-même des moyens suffisants. Dans ce cas, la garantie s'élève à deux mois de loyer maximum ;

³ Service de presse du Premier Ministre (2006), *Déclaration de Politique Générale du 17 octobre 2006*, Presscenter.org.

⁴ Loi portant des dispositions diverses (IV) du 25 avril 2007 (article 103), *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁵ Chambre des Représentants (2006-2007), *Doc. parl.*, DOC 51-2873/001, p. 77.

2. le locataire demande à sa banque d'avancer la garantie, moyennant un remboursement mensuel pendant trois ans maximum. Dans ce cas, le montant de la garantie est fixé à trois mois maximum. Il doit s'agir de la banque où le locataire a son compte et où sont versés ses revenus professionnels ou ses revenus 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 bénéfice du bailleur. Le CPAS se porte garant du remboursement par le locataire.

1.3. Liberté de choix du locataire

La loi précise que le locataire a le choix entre les trois formes de garantie mentionnées, mais *"indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil"*. Cette liberté de choix n'est donc pas prévue s'il s'agit de sûretés (p.ex. des titres) autres que les trois formes de garanties décrites ci-dessus.

1.4. Formulaire neutre

Le législateur a prévu un formulaire neutre afin d'éviter le risque que le bailleur ne refuse le candidat locataire sous prétexte que la garantie a été constituée par l'entremise du CPAS. Ce formulaire, dont les formes ont été fixées par arrêté royal, indique uniquement que le locataire a satisfait à l'obligation de garantie, quelle que soit la manière dont cela a été fait.

1.5. Évaluation après un an

La loi prévoit une évaluation un an après l'entrée en vigueur du système.

1.6. Possibilité d'une garantie publique après évaluation

La loi précise qu'après l'évaluation prévue par la loi et après délibération en Conseil des ministres, il peut être décidé par arrêté royal d'organiser une garantie publique afin de couvrir les garanties octroyées par les institutions financières à certaines catégories de locataires, selon certaines modalités de financement. Il s'agit ici de la possibilité *"de contregarantir les banques pour certaines catégories de locataires"*⁶.

1.7. Contestations auprès de la Cour Constitutionnelle

Les principales banques belges ont contesté la constitutionnalité de la garantie bancaire pour la location d'un logement et ont introduit un recours en annulation contre cette réglementation. La Cour constitutionnelle a jugé cette demande non fondée⁷. Selon la Cour constitutionnelle, 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). La Cour constitutionnelle estime que les mesures

⁶ Chambre des représentants (2006-2007), *Doc. Parl.*, DOC 51-2873/020, p. 14.

⁷ Cour constitutionnelle (2008), Extrait de l'arrêt n° 130/2008 du 1^{er} septembre 2008, *Moniteur belge*, 19 septembre 2008, pp. 48885-48888.

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. En vertu de cet arrêt, 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 telle garantie. Comme 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.

2. Constatations du terrain

L'annonce de ce nouveau système dans la déclaration de politique fédérale a suscité de vives critiques, aussi bien de la part des organisations qui défendent les intérêts des personnes pauvres et des locataires que du côté des associations de propriétaires et des agences immobilières.

2.1. Une enquête sur le terrain

Un certain nombre d'organisations de défense des intérêts des locataires et des personnes en situation de pauvreté ont pris l'initiative de réaliser une enquête pour voir si cette loi était à la hauteur de ses ambitions. Comme nous l'avons dit, la loi elle-même prévoit une évaluation après un an de fonctionnement. Mais ces organisations n'ont pas voulu attendre ce délai. L'enquête – effectuée surtout auprès de ménages démunis⁸ – peut être considérée comme une évaluation sur le terrain. Elle 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 trois 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, etc. pouvaient remplir directement sur Internet⁹. Le Service a suivi de près cette initiative et l'a soutenue. Le 28 octobre 2008, il a organisé une conférence de presse au cours de laquelle les organisations concernées ont présenté leurs résultats¹⁰. Depuis lors, ces organisations se réunissent au sein d'un groupe de travail 'garantie locative', soutenu par le Service.

En réaction aux constatations de l'enquête, qui a bénéficié d'un large écho médiatique, Febelfin, la fédération des institutions financières belges, a mis sur pied un point de contact pour les locataires

⁸ L'étude a été menée auprès de personnes qui ont fait, d'une manière ou d'une autre, appel à l'aide de services sociaux et de 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 des 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.

⁹ Toolbox s'est occupé du suivi technique. C'est 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.

¹⁰ Le questionnaire a été complété 299 fois au total, par une centaine de services dans les trois Régions. On a reçu 37 enquêtes émanant de Wallonie, 145 de Bruxelles et 117 de Flandre. Les textes de la conférence de presse sont consultables sur www.luttepauvrete.be

confrontés à un refus de garantie bancaire. Le Service a organisé, le 19 mai 2009, une rencontre entre Febelfin et les membres du groupe de travail 'garantie locative' afin de connaître les constatations faites par ce point de contact et la position actuelle de Febelfin par rapport au système de garantie.

Le 29 juin 2008 a également eu lieu, à la demande du Service, une rencontre entre les membres du groupe de travail et un représentant du cabinet du ministre de la Justice au sujet des problèmes qui se posent sur le terrain et des pistes éventuelles de solution.

2.2. Certaines formes de garantie prévues ne sont pas proposées

L'enquête des organisations de terrain révèle que la garantie bancaire, qui est théoriquement l'une des trois options, n'en est pas réellement une dans la pratique. Une seule garantie a été accordée par une banque. Pourtant, des tentatives en ce sens ont eu lieu dans 25 dossiers.

Un test effectué par le groupe 'échange de pratiques' du Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) et par le groupe Alarm 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 trois 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 trois derniers cas, les banques acceptaient mais avec des frais importants (plus de 130 euros) et la personne demandeuse devait prendre rendez-vous pour que son dossier soit étudié."¹¹

Ces constats sont confirmés par une enquête récente menée par Test-Achats auprès des quatre plus grandes banques belges :

"Elles dissuadent les locataires de demander cette garantie en appliquant des frais pour l'ouverture d'un dossier, frais auxquels peuvent aussi s'ajouter des frais de gestion trimestriels et/ou une commission annuelle. (...), les sièges ont beau prétendre qu'ils proposent comme il se doit la garantie bancaire, le particulier lambda ne trouvera pas forcément toutes les informations utiles sur celles-ci sur le net (...), les employés de banque semblent ignorer que les banques ont l'obligation de proposer la possibilité d'une garantie locative par tranches."¹²

Le manque d'information sur cette formule de garantie et les frais élevés qui sont comptés ne paraissent pas répondre à l'objectif du législateur, qui voulait précisément faire de cette formule un moyen pour faciliter l'accès au logement pour les locataires à revenus modestes.

¹¹ http://www.luttepauvrete.be/publications/garantielocative/081026_texte_organisations_garantie_locative.pdf

¹² "Garantie bancaire : un coup dans l'eau", *Budget & droits*, juillet/août 2009 – n° 205, p. 38-41.

Febelfin réagit en soulignant que, pour beaucoup de bailleurs, la garantie bancaire a une image à peu près aussi négative que la caution du CPAS. Or le législateur avait pensé pouvoir éviter cela en introduisant le formulaire neutre (mais qui semble lui aussi connaître des problèmes de mise en œuvre, voir 2.4.).

2.3. En pratique, tout le monde n'a pas les mêmes possibilités de choix

Même si la garantie bancaire était une possibilité réelle pour le locataire, il ressort de l'enquête des organisations de terrain que 35 % seulement des locataires peuvent choisir eux-mêmes l'une des formes de garantie prévues par la loi. Tous les autres ont été obligés d'accepter la proposition du bailleur relative à la forme de garantie ou de renoncer au contrat de bail parce que cette proposition s'opposait à leur préférence.

2.4. Le formulaire neutre n'est guère utilisé

Un autre constat de l'enquête menée par les organisations de terrain est que le formulaire neutre n'est quasiment pas utilisé (à peine cinq fois).

2.5. Les renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique conduisent souvent au refus

On a également cherché à savoir si les bailleurs demandent des renseignements complémentaires sur le profil socioéconomique du candidat avant le début de la négociation du contrat de bail. C'est le cas pour 119 personnes sur 299 ayant répondu. Un pourcentage important de propriétaires (40 %) demande par conséquent des renseignements complémentaires. Ceux-ci 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.

Récemment, la Commission de la protection de la vie privée a publié une recommandation adressée aux bailleurs et aux agents immobiliers relative au traitement des données des candidats locataires¹³. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a formulé à ce propos quelques remarques quant à l'interprétation de la législation anti-discrimination¹⁴.

Le constat lors de l'enquête montre, selon les organisations de terrain, qu'une réglementation efficace en matière de garantie ne résoudrait pas le problème de l'accessibilité de certains groupes socioéconomiques et ethniques au marché locatif. Une approche beaucoup plus large est nécessaire pour résoudre ce problème.

¹³ Commission de la protection de la vie privée (2009), *Recommandation aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement de données des candidats locataires (recommandation n° 01/2009 du 18 mars 2009)*.

¹⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2009), *Remarques relatives à la Recommandation aux bailleurs et agents immobiliers relative au traitement de données des candidats locataires*.

2.6. Dans un grand nombre de cas, on a recours à une autre forme de garantie

La loi prévoit trois systèmes. L'enquête a montré que ces trois systèmes sont utilisés pour moins de la moitié des garanties constituées (47,5 %) :

- dans 23 % des cas, il s'agit d'une garantie en espèces (à Bruxelles, ce pourcentage s'élève à 29 %). Ce type de garantie est pourtant interdit depuis 25 ans. Il s'avère donc que les sanctions prévues dans de tels cas ne sont pas assez dissuasives. En outre, le taux d'intérêt légal prévu pour les affaires civiles a été ramené à 5,5 % depuis le 1^{er} janvier 2009 (7 % en 2008)¹⁵.
- 9 % des garanties consistent en un produit d'assurance-vie (généralement Korfina) pour lequel, selon certains spécialistes de la doctrine, on peut demander au moins trois mois de garantie. L'association 'Vlaams Overleg Bewonersbelangen' signale qu'une récente étude portant sur ses usagers a révélé que ce produit avait connu l'an dernier une très forte progression en Flandre.
- il y a 4 % de lettres de garantie du CPAS, qui ne font donc toujours pas usage du formulaire neutre. Le système des lettres de garantie évite aux CPAS concernés de devoir avancer des moyens financiers pour verser la garantie.
- enfin, 16,5 % des cas concernent d'autres situations. Par exemple : pas de garantie, trois ou quatre mois bloqués, deux mois bloqués par un CPAS, pas de réponse...

¹⁵ Avis du Service Public Fédéral Finances relatif au taux d'intérêt légal, *Moniteur belge*, 16 janvier 2009.

3. Recommandations

3.1. Instauration d'un fonds central des garanties locatives

Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler le problème de la garantie. Dans ses rapports bisannuels précédents, le Service a déjà mis en évidence la pertinence d'un tel fonds, comme piste pour aider les locataires à constituer leur garantie et afin de ne plus permettre de faire une distinction en fonction de l'origine de la garantie¹⁶. Des associations¹⁷, des instituts de recherche¹⁸ et des parlementaires¹⁹ se sont également déjà penchés sur la création d'un tel fonds.

Le groupe de travail a établi, sur la base d'une première discussion, les principes suivants :

- le fonds est accessible à tous et obligatoire, au cas où une garantie est constituée ;
- aucune stigmatisation ne peut être faite à l'égard des locataires sur base de leur revenu ou de leur statut ;
- seules des garanties en argent peuvent être constituées ;
- la garantie peut être rapidement placée et libérée ;
- pour les personnes qui ne sont pas en mesure de payer la garantie dans son intégralité, un plan d'apurement est établi, adapté au revenu ;
- si quelqu'un doit recourir à une mesure d'apurement, ceci doit être réglé entre le fonds et le locataire (et donc pas avec le bailleur) ;
- la couverture de la garantie doit être claire ;
- la garantie locative couvre l'ensemble des obligations du locataire (dégâts locatifs, retards de loyers...), sans pour autant dépasser l'ensemble des obligations légales ;
- on prévoit une sanction adaptée, lorsque la garantie n'est pas versée au fonds de garantie ; celle-ci pourrait être que le locataire est en droit de considérer le montant de la garantie locative comme un loyer et de constituer avec le montant du loyer des mois suivants une nouvelle garantie dans le cadre du fonds ;
- personne ne peut être exclu du fonds, même en cas de difficultés de paiement d'une garantie locative précédente ;
- le fonds est géré par une institution suffisamment disponible et accessible.

Le Service veut initier une concertation plus large dès le début 2010 afin de développer cette piste d'un fonds central.

Les membres du groupe de travail 'garantie locative' insistent pour que quelques mesures urgentes soient prises d'ici à la réalisation de ce fonds afin d'essayer de remédier aux problèmes signalés sur le terrain (voir 3.2.).

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Abolir la pauvreté, une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp. 82- 83.

¹⁷ Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (2006). *Commentaires du groupe de travail par rapport à la proposition d'un fonds fédéral de garantie locative* ; Antwerps Platform Generatiearmen et Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006). *Fonds des garanties locatives. Remarques, suggestions et questions de 12 associations dans lesquelles les personnes pauvres se reconnaissent sur la proposition de loi de Fatma Pehlivan*, présentée au Sénat le jeudi 23 mars 2006.

¹⁸ Lemahieu, Pieter (2007). *Naar een centraal huurwaarborgfonds*, Louvain, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid.

¹⁹ Différentes propositions de loi ont déjà été introduites en ce sens : Proposition de loi instaurant un fonds de garantie locative, déposée au Sénat le 14 juillet 2005 (Fatma Pehlivan, Marie-José Laloy et Jacinta De Roeck) ; 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 de bail relatif à la résidence principale du preneur, déposée à la Chambre des Représentants le 10 mai 2006 (Jean-Jacques Viseur et Joëlle Milquet).

3.2. À court terme, modifier la législation afin de résoudre les problèmes sur le terrain

Dans l'attente de la réalisation du fonds central des garanties locatives, une modification de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer peut permettre, à plus court terme, de mettre la pratique davantage en conformité avec les objectifs du législateur.

Le groupe de travail a développé différentes propositions afin d'adapter le texte²⁰ :

(1) Limiter les formules de garantie aux formes de sûretés énumérées

La loi sur les baux à loyer ouvre la possibilité de fournir des sûretés autres que les types de garantie locative prévus à l'article 10. Le groupe de travail fait remarquer que certains bailleurs recourent à cette échappatoire pour dépasser le montant maximal de garantie locative (trois mois de loyer voire plus) et 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 relève pas de la loi sur les baux à loyer.

C'est pourquoi le groupe de travail propose de supprimer, au début du paragraphe 1 de l'article 10, le "si" et la partie de phrase "indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil" qui suit, de sorte que l'on accepte uniquement les formes de sûretés énumérées à l'article 10 de la loi sur les baux à loyers.

(2) Élargir les formes légales en permettant à une personne physique ou morale de se porter garante

Dans la pratique, nous constatons que plusieurs CPAS choisissent de travailler avec une lettre de garantie, ce qui signifie que le CPAS se porte garant d'un montant pour l'exécution des obligations contractuelles du locataire. Ceci équivaut à une forme de caution ou de cautionnement. De nombreux CPAS choisissent cette méthode car, contrairement à la garantie bancaire, aucune indemnité n'est due à la banque et, contrairement à la garantie en espèces, aucune somme en liquide ne doit être versée à titre de caution.

En cas de cautionnement par le CPAS, le garant est évidemment connu du bailleur et il ne peut pas être demandé à la banque de fournir la preuve de cautionnement, étant donné que la banque n'est pas partie à la cause. Les membres du groupe de travail font remarquer que l'expérience sur le terrain nous apprend que certains bailleurs refusent de louer à des usagers du CPAS, alors que d'autres bailleurs cherchent précisément à louer à ces derniers car ils savent que le CPAS se porte garant.

Dans la proposition, les formes légales existantes de garantie (le compte bloqué au nom du locataire, la garantie bancaire et la garantie bancaire négociée avec le CPAS) sont élargies avec le choix d'une quatrième forme de garantie, à savoir le cautionnement par une personne physique ou morale.

²⁰ Groupe de travail 'garantie locative' (2009). *Proposition du groupe de travail 'garantie locative' pour modifier la loi actuelle concernant la garantie locative*. Cette note a été présentée pendant une action du groupe de travail au cabinet du ministre de la Justice le 3 novembre 2009.

En choisissant de faire entrer le cautionnement par le CPAS dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer, il est essentiel que le locataire ait la liberté de choix de la forme de garantie et il est demandé aux CPAS de respecter ce choix. L'introduction du cautionnement (in casu par le CPAS) dans l'article 10 de la loi sur les baux à loyer offre toutefois l'avantage que, dorénavant, cette forme de sûreté s'applique de manière contraignante à l'ensemble des obligations du locataire découlant du contrat de location, telles que l'indemnisation des dégâts locatifs ou le paiement du loyer et des frais. En effet, auparavant, quelques CPAS optaient pour la limitation des sûretés à l'indemnisation des dégâts locatifs, ce qui, selon la loi sur le cautionnement, est parfaitement possible. En incluant le cautionnement dans le champ d'application de l'article 10, cette limitation n'est plus possible car les règles sont impératives. Une telle limitation n'est pas souhaitable car elle confère aux locataires un faux sentiment de sécurité. Les tribunaux sont d'ailleurs très critiques à l'égard de telles sûretés limitées de la part des CPAS si le CPAS n'a pas communiqué clairement, préalablement au contrat de location, que la sûreté est limitée à la garantie d'indemnisation des dégâts locatifs.

Dans la présente proposition, on a opté pour l'inclusion dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer du cautionnement par d'autres personnes morales ou par des personnes physiques. En effet, certains bailleurs exigent (parfois en plus d'une des trois formes légales de garantie) qu'une autre personne (généralement de la famille) se porte garante pour les obligations que le locataire doit respecter et ce sans aucune limitation quant au montant pour lequel le garant se porte caution. Lorsque le locataire est en défaut autre que financièrement, ceci peut parfois conduire à de lourdes obligations financières pour le garant qui n'était pas toujours conscient de l'ampleur des conséquences des obligations qu'il s'était engagé à assumer. Dans sa proposition, le groupe de travail opte pour que le cautionnement soit repris comme forme de sûreté dans le cadre des règles impératives de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer. Ceci a pour conséquence que le montant pour lequel le garant se porte caution est limité à trois mois de loyer, à l'instar de la garantie bancaire, et que le choix d'une sûreté au moyen d'une caution ne peut plus être combiné avec l'une des trois autres formes légales de garantie.

En outre, afin de mieux protéger les personnes physiques qui se portent garantes, le groupe de travail propose que, si la caution est une personne physique, celle-ci soit davantage protégée par la loi du 3 juin 2007 relative au cautionnement à titre gratuit²¹. Toutefois, la proposition du groupe de travail s'écarte expressément de deux autres points de la loi, à savoir :

- le montant maximal de la caution est limité à trois mois de loyer ;
- la durée du cautionnement à titre gratuit est limitée à la durée du contrat de location.

Cette proposition a pour but – grâce à ces dispositions protectrices supplémentaires et grâce aussi à la limitation du montant de la caution – de ne faire usage que rarement du cautionnement. D'ailleurs, s'il n'était pas repris dans le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer, le groupe de travail estime que le risque serait réel de voir cette forme de cautionnement à nouveau davantage choisie, afin de contourner la disposition légale contraignante de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer.

²¹ Loi du 3 juin 2007 relative au cautionnement à titre gratuit, *Moniteur belge*, 27 juin 2007.

Dans la proposition du groupe de travail concernant le cautionnement, les dispositions susmentionnées sont introduites dans l'article 10 de la loi sur les baux à loyer comme suit :

- dans le deuxième alinéa de l'article 10, §1, il est dorénavant question de quatre formes de garantie au lieu de trois et le cautionnement est expressément cité comme quatrième forme ;
- un nouvel alinéa six est inséré dans l'article 10, §1 traitant du cautionnement, stipulant que celui-ci est limité à un montant de trois mois de loyer et qu'il est limité à la durée du contrat de location. Sous réserve de ces dispositions divergentes, les autres dispositions de la loi portant sur le cautionnement à titre gratuit s'appliquent dans le cadre du cautionnement pour les baux à loyer lorsque le locataire est une personne physique bénéficiant d'un cautionnement à titre gratuit et aussi lorsque le loueur n'est pas un commerçant ;
- dans le (dorénavant) septième et dernier alinéa de l'article 10, §1, il est stipulé que le formulaire bancaire à titre de preuve de la garantie n'est pas valable pour le cautionnement, étant donné que la banque n'est pas partie à la cause.

(3) Utiliser le formulaire neutre

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 constitution d'une garantie locative. Les banques doivent toujours utiliser ce formulaire, même si la garantie locative est déposée sur un compte bloqué.

Le groupe de travail insiste pour que ce formulaire neutre soit effectivement utilisé.

Ce n'est qu'après la signature du contrat de bail par le locataire et le bailleur que ce dernier peut signer le formulaire bloquant le montant de la garantie.

(4) Limiter les motifs de refus de l'octroi de la garantie bancaire aux motifs légaux et préciser par arrêté royal l'indemnité maximale due à la banque

L'enquête menée quant à l'application de la garantie bancaire démontre que les banques sont parfois récalcitrantes à l'octroyer. Néanmoins, la loi énumère clairement les conditions auxquelles la banque est tenue de l'octroyer. C'est le cas lorsque le locataire fait verser ses revenus professionnels ou ses revenus de remplacement sur un compte auprès de cette banque. Par ailleurs, l'article 10 de la loi sur les baux à loyer stipule clairement que la banque ne peut pas refuser la garantie bancaire pour des raisons liées à la solvabilité du locataire et que la loi sur le crédit à la consommation n'est pas applicable.

La Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation de cette disposition introduit par quelques grandes banques (voir point 1.7) et a confirmé – sous certaines conditions – l'obligation de proposer une garantie bancaire. Certaines banques ou agences affirment toutefois que la loi stipule expressément que la banque ne peut pas refuser une garantie bancaire en raison de la solvabilité du locataire, mais que la loi n'exclut pas expressément d'autres raisons possibles de refus d'une garantie bancaire. Certaines banques affirment, par exemple, qu'elles ont la liberté de développer ou non le produit de la garantie bancaire pour des baux à loyer.

Le groupe de travail fait ici, entre autres, référence à l'intention de la loi : en effet, si les banques peuvent refuser l'octroi d'une garantie bancaire pour d'autres raisons, la liberté de choix risque

de devenir un droit creux et des locataires moins aisés risquent de rencontrer des problèmes quant à l'accès au marché du logement étant donné qu'il s'agit précisément des personnes qui doivent faire appel à la banque pour avancer les sommes nécessaires à titre de garantie. Afin d'exclure toute discussion possible en la matière et de respecter l'esprit de la loi, le groupe de travail propose d'insérer dans la loi que l'institution financière ne peut pas refuser cette forme de garantie pour des motifs autres que ceux stipulés à l'article 10, §1, quatrième alinéa et, plus particulièrement, pour des motifs liés à la solvabilité du locataire.

Lorsqu'elles octroient une garantie bancaire, certaines banques imputent des frais relativement élevés, de sorte que les locataires peuvent être découragés de demander une garantie bancaire. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle stipule à ce propos : *"Enfin, même si la disposition attaquée ne semble pas exclure que les institutions financières concernées imputent des frais pour l'octroi d'une garantie bancaire, ce qui pourrait être déduit du silence du législateur sur ce point, il serait toutefois contraire à la loi que ces frais ne soient pas proportionnés à la nature de l'opération, ce qu'il appartient, le cas échéant, au juge de vérifier."*²²

Le groupe de travail propose, à cet effet, que le Gouvernement fixe par arrêté royal les frais maximaux autorisés pour l'octroi d'une garantie bancaire. À cet effet, il convient de tenir compte des frais de cette opération, mais également du fait que des frais trop élevés feraient de la demande d'une garantie bancaire un droit illusoire et du fait que les banques ne doivent pas imputer d'intérêts au locataire, tant que le locataire verse la garantie par tranches.

(5) Faire de la liberté de choix du locataire une règle impérative

Une certaine unanimité est constatée dans la doctrine, selon laquelle le locataire dispose d'une liberté de choix parmi les différentes formes de garantie fixées à l'article 10 de la loi sur les baux à loyer. Naturellement, une telle unanimité n'existe plus si d'autres garanties sont stipulées dans le contrat de location, lesquelles, selon ces auteurs, ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 10 de la loi sur les baux à loyer car, le cas échéant, ledit accord des volontés des parties sert de loi.

Pour le groupe de travail, une liberté de choix pour le locataire est un principe important. Afin d'exclure toute discussion possible, il propose d'ajouter un paragraphe 4 à l'article 10, dans lequel la sanction de nullité d'une disposition contractuelle est clairement déterminée si celle-ci limite la liberté de choix du locataire. Il s'agit de la sanction logique en cas de contradiction avec une disposition contraignante protégeant le locataire.

En réponse aux propositions ci-dessus, le Syndicat des propriétaires met en avant la place importante qu'occupe la garantie dans la location d'une habitation. La garantie doit couvrir les risques d'impayés et de dégâts que prend le propriétaire. La forme et le montant de la garantie locative sont aussi importants l'un que l'autre :

- en ce qui concerne la forme de la garantie, le Syndicat des propriétaires considère que ce choix doit se faire avec le propriétaire, dans le cadre de la liberté contractuelle ;
- en ce qui concerne le montant, le Syndicat considère que deux mois de loyer représentent une somme trop faible pour servir de garantie. Il plaide pour une garantie locative portant sur trois mois de loyer, avec la possibilité d'une combinaison avec une caution.

²² Cour constitutionnelle (2008). *Op.cit.*

Le Syndicat de propriétaires se prononce en faveur d'un retour aux règles de garantie locative telles qu'elles existaient avant les adaptations légales de 2007.

3.3. Évaluer la situation

Le précédent Gouvernement fédéral s'est engagé à 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.

Entre-temps, le Comité de concertation a créé un groupe de travail en vue d'évaluer le système de garantie locative. Il nous semble important de souligner que, lors de cette évaluation, un engagement fort des différents acteurs est attendu et que les conclusions soient présentées dans un délai raisonnable.

Liste des participants au groupe de travail

Antwerps Platform Generatiearmen
Centrum Algemeen Welzijnswerk Mozaiek vzw - Woonbegeleiding
Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
Samenlevingsopbouw Brussel
Solidarités Nouvelles Wallonie
Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen

Des contacts bilatéraux ont également été organisés avec Febelfin, les Unions des Villes et Communes section CPAS et le Syndicat des propriétaires.

Texte traduit du néerlandais