

Analyse



La garantie locative,
premier obstacle
à l'accès au logement
pour les personnes
précarisées

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Norme intégratrice s'il en est, le logement est pourtant devenu au fil des années un des besoins primaires les plus difficiles à satisfaire pour de nombreuses personnes en état de précarité. L'exclusion du logement prend des formes multiples et diverses. À côté des personnes sans-abri, ayant fait de l'espace public leur lieu de vie, ou des personnes accueillies temporairement en centres d'hébergement, de plus en plus de locataires doivent se contenter d'un logement dont l'état d'insalubrité est parfois alarmant.

Assurer l'accès à un logement de qualité pour tous devient un défi de taille pour les pouvoirs publics. Si agir sur l'insuffisance de l'offre – notamment au niveau du patrimoine social et assimilé –, réguler les loyers ou encore lutter contre l'insalubrité du parc sont autant de vecteurs pour assurer le droit au logement, amoindrir les difficultés rencontrées par de nombreux locataires pour constituer une garantie locative est une première étape indispensable.

En quelques mots :

- L'obligation de constituer une garantie locative complique l'accès au logement pour les personnes précarisées.
- Les dispositifs mis en place pour corriger ce problème restent insuffisants.
- Un fonds commun de garantie locative offrirait de nombreux avantages.

Mots clés liés à cette analyse : pauvreté, logement, garantie, mutuelle.

1 Garantie locative et accès au logement...

Si le législateur a rendu la constitution de la garantie locative obligatoire en vue d'assurer une protection supplémentaire aux propriétaires – mais également aux locataires –, force est de constater que de nombreux ménages précarisés ne peuvent se conformer à cette obligation par leurs propres moyens.

La somme à sortir en une fois par le locataire atteint vite les 2.000 euros !

Même réduite à deux mois de loyer (contre trois auparavant)¹, la garantie locative continue de représenter un obstacle pécuniaire majeur à l'accès au logement. Ce, pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'à ces deux mois, il convient généralement d'ajouter un troisième, le loyer étant, d'ordinaire, payable par anticipation. Ensuite, parce que certains bailleurs continuent à réclamer — contre la loi² — trois mois de loyer³, comme précédemment. Par ailleurs, il arrive que le locataire, (logiquement) angoissé à l'idée de se retrouver à la rue à l'échéance du bail, contracte déjà avec un nouveau propriétaire alors que son préavis n'a pas encore expiré ; il en résulte un double (et fâcheux) débours de loyer durant cette période de transition. Et l'on ne parle même pas ici des (parfois substantiels) frais de déménagement, d'ameublement ou encore de décoration qui accompagnent traditionnellement toute migration vers un autre logement.

1.1 Un problème toujours plus sensible

La valeur moyenne du loyer s'élevant à 695 euros en Région bruxelloise⁴ (et 510 euros en Wallonie, charges et frais compris⁵), la somme à « sortir » en une fois par le locataire atteint rapidement — et parfois dépasse ! — les 2.000 euros⁶ ; et qu'elle soit versée sur un compte bloqué ne change rien à ce constat, car l'argent doit de toute façon être immobilisé. Pour un grand nombre de ménages, même pas spécialement défavorisés, ce décaissement s'avère matériellement impossible. À cet égard, une récente statistique issue de la très officielle Autorité des services et marchés financiers (F.S.M.A.) est hautement révélatrice : pas moins d'une personne sur quatre

1 Art. 10, §1^{er}, al. 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.

2 Cette hypothèse est réservée aux garanties bancaires en effet.

3 Pas moins d'un locataire sur sept — 14,7% — dans le parc privé par exemple ; voy. l'étude *Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013* réalisée en mars 2014 par le Centre d'études en habitat durable, p. 69.

4 *Enquête 2013* de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 20.

5 Cf. l'étude *Les loyers en Wallonie. Une analyse à partir de l'enquête sur la qualité de l'habitat 2012-2013* réalisée en mars 2014 par le Centre d'études en habitat durable, p. 9.

6 Déjà interpellantes en soi, ces statistiques — qui reflètent le coût de la location des baux *en cours* — dissimulent le fait qu'un nouvel entrant (13% des locataires ont ainsi emménagé dans l'année écoulée : *Enquête 2012* de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale) devra, lui, acquitter un loyer nettement supérieur. C'est en effet au moment du changement de preneur que le bailleur récupère sa liberté de relever ses tarifs ; car, hors indexation et révision, le loyer doit rester stable en cours de contrat (respectivement art. 6 et 7, §1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil). Conséquence : les loyers progressent par paliers (au moment du remplacement de locataire)... ou par bonds plutôt. 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).

en Belgique ne dispose pas, en 2015, d'une épargne dite de précaution, c'est-à-dire que ses fonds propres se révèlent insuffisants pour faire face à une dépense plus ou moins importante (de l'équivalent d'un mois de revenu environ)⁷. La garantie locative émerge indubitablement à cette dernière catégorie. C'est dire l'acuité du problème et l'importance corrélative de l'enjeu social.

Conscient de cette difficulté, le législateur a constitué un arsenal juridique relativement complet en vue de pallier cette lacune⁸, d'une part, par le système de garantie octroyée par les CPAS et, d'autre part, assuré par les institutions bancaires. Toutefois, si ces deux dispositifs apparaissent comme de premières pistes de solution, leurs insuffisances sont encore nombreuses.

2 La garantie du CPAS, outil de discrimination

Mises en place depuis de longues années, les garanties octroyées par les CPAS prennent le plus souvent la forme d'une attestation délivrée par une banque – avec laquelle le CPAS local aura pris des accords préalables – et remise tant au locataire qu'au propriétaire. Dans les faits, et contrairement aux garanties locatives traditionnelles, aucune somme d'argent n'est donc bloquée sur un compte tant que le locataire n'aura pas reconstitué la globalité de la somme prévue par la garantie par le biais de remboursements mensuels adressés au CPAS⁹.

Bien que ce dispositif rencontre un succès certain, l'on constate sur le terrain que cette garantie a relativement mauvaise presse auprès de nombreux propriétaires. Pour expliciter un tel phénomène, plusieurs raisons d'ordre pratique peuvent être avancées. Tout d'abord, l'on note une certaine méfiance des propriétaires quant au caractère « virtuel » de cette garantie. En effet, dans un premier temps, aucune somme d'argent n'est réellement bloquée et les propriétaires ne disposent que d'un engagement moral de la part des CPAS, ce qui peut leur sembler insuffisant. Mais surtout le point d'achoppement se situe au niveau des délais d'octroi de cette garantie. Les procédures peuvent s'avérer trop complexes, puisqu'elles nécessitent souvent à la fois une enquête sociale pour juger de la recevabilité de la demande mais également une visite préalable du logement. Les quelques semaines – légalement, les

7 Voy. *L'enquête sur les comportements en matière d'argent en Belgique* disponible sur le site Wikifin.be.

8 Art. 10 de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

9 La loi d'avril 2007 prévoit également que le montant de la garantie – ne pouvant alors excéder deux mois de loyer – peut être avancé par le CPAS et déposé directement sur un compte bloqué. Toutefois, dans la plupart des grandes villes, cette disposition n'a pas ou peu été appliquée en raison des fonds de trésorerie réclamés par une telle pratique.

CPAS disposent d'un mois pour statuer sur la demande – que nécessitent une telle procédure peuvent s'avérer trop longues pour les propriétaires, surtout lorsque d'autres candidats se présentent dans un marché plus que concurrentiel.

Plus largement, au-delà des modalités pratiques de délivrance de la garantie octroyée par les CPAS, il semble que ce soit le stigmate que portent les allocataires sociaux qui influencent les décisions des propriétaires, mettant à jour une politique de discrimination qui perdure encore aujourd'hui.

3 L'implication des institutions bancaires : une disposition légale non appliquée

Face aux refus d'une certaine frange des propriétaires de travailler avec la garantie CPAS, la loi du 25 avril 2007 a institué un système de garantie locative bancaire qui impose aux institutions financières de faire l'avance au locataire qui les sollicite¹⁰. Un tel dispositif devait notamment permettre une meilleure confidentialité, en évitant que les personnes ne soient directement étiquetées comme des personnes relevant du CPAS.

Légalement, une institution bancaire ne peut refuser d'accorder ce prêt au demandeur, pour autant que les revenus de ce dernier soient versés sur un compte de ladite institution bancaire. Pourtant, dans les faits, cette disposition n'a jamais été véritablement appliquée¹¹. Estimant n'avoir pas été suffisamment consultées¹², les banques se sont employées à contourner le prescrit, en réclamant par exemple des frais d'ouverture de compte prohibitifs¹³ ou en ajoutant des conditions *extra legem*¹⁴, quand elles ne prétendaient pas ignorer jusqu'à l'existence même d'une telle

10 Art. 10, §1^{er}, al. 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III 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, et remplacé par l'art. 103 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voy. sur cette réforme M. DE SMEDT, « La garantie locative après la loi du 25 avril 2007 : longue vie à l'article 10 ? », *R.G.D.C.*, 2009, p. 392 et s., A. CRUQUENAIRE, « Le bail de résidence principale: une réforme à l'épreuve », *J.L.M.B.*, 2009, p. 1449 et s. et N. BERNARD, « Le bail à loyer en 2009 : à la croisée des chemins », *Le bail. Actualités et dangers*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 9 et s.

11 Voir notamment Alter Echos n°277, Juillet 2009, Les banques contournent la loi sur la garantie locative, pp.17-18 ou encore Alter Echos n° 262, Novembre 2008, La loi sur la garantie locative est un échec.

En 2010, nous avons contacté environ 50 institutions bancaires afin de connaître leur point de vue quant à cette législation. Seule l'une d'entre elles a accepté de nous rencontrer. De même, en 2009, une enquête menée à le RBDH a montré l'inapplication de cette loi par le secteur bancaire. Source : <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article960>

12 Et soucieuses d'éprouver la solvabilité de l'intéressé avant d'accorder le prêt.

13 Culminant parfois à 250 euros.

14 De revenus, d'âge, ...

obligation. Résultat : la loi est restée entièrement lettre morte. Or, étaient *déjà* présents dans la législation de 2007 les caractéristiques essentielles du fonds de garanties locatives en discussion aujourd'hui, comme le prêt aux preneurs, l'absence de taux débiteur ou encore le remboursement graduel. Plus largement, on constate que les personnes précarisées ou travailleurs sociaux de terrain connaissent peu ce dispositif et l'utilisent donc très peu, renforçant la volonté des banques de ne pas appliquer ce dispositif.

Du côté du monde bancaire, les rares contacts que nous avons pu avoir avec ses représentants font écho d'une incompréhension face à la volonté des pouvoirs publics de faire porter à des acteurs privés le poids de l'impossibilité pour les personnes précarisées de répondre à cette obligation de constitution de garantie. Ces derniers estiment d'ailleurs qu'une telle disposition les oblige à s'inscrire contre une autre prescription légale qui interdit le crédit à la consommation pour des populations présentant un risque trop important d'endettement.

4 La revendication d'un fonds commun de garantie locative

Face à une telle situation, les opérateurs de terrain, notamment de la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion du logement, réclament, depuis de nombreuses années, la mise en place d'un fond général de garantie locative, ôtant le caractère discriminatoire de la garantie CPAS et permettant un traitement plus rapide et égalitaire des demandes.

Le fonds recèle une autre valeur ajoutée : éviter au locataire le débours pécuniaire abrupt susdécrit. Telle est, précisément, la vertu principale qu'on peut prêter à la notion de centralisation sous-jacente à la création de ce fonds : par son volume, la masse d'argent ainsi accumulée peut « circuler » et sécuriser chacun des différents bailleurs, mais de manière indistincte. Il ne reste plus aux locataires qu'à constituer/rembourser progressivement la somme ainsi « avancée ». Le preneur n'a donc pas besoin d'avoir déjà immobilisé ses deux mois de loyer pour être couvert. Et, sur un autre plan, les deniers versés par un individu peuvent être affectés à l'apurement des dettes de n'importe quel autre, dans un intéressant mécanisme de solidarité transversale.

On peut aller plus loin : l'utilité d'une telle contribution individuelle généralisée est à interroger dès lors que les litiges occasionnant en fin de bail une retenue sur la garantie locative restent relativement peu nombreux. Si l'on manque de statistiques sur le sujet, les acteurs s'accordent néanmoins à circonscrire cette proportion à 10%

*Une
demande
prise en
compte par
les pouvoirs
publics*

seulement¹⁵ ; dit autrement, l'argent de la garantie locative aura été immobilisé « pour rien » dans 90% des cas¹⁶. À la lueur de ce constat, une autre voie juridique prend de la consistance : le cautionnement. Par là, le fonds — subventionné d'une manière ou d'une autre par la puissance publique — se porte garant du locataire vis-à-vis du bailleur ; concrètement, il s'engage à suppléer au premier si celui-ci s'avère incapable de désintéresser le second en fin de contrat¹⁷. Et lorsque, à titre supplétif donc, le fonds a dû payer le bailleur à la place du preneur, il lui reste la possibilité de se « retourner » contre ledit locataire¹⁸. La caution sera dite simple (en ce que le fonds ne peut être sollicité qu'après le preneur, subsidiairement¹⁹) et limitée (le fonds ne couvrant la dette qu'à concurrence d'un certain montant : les deux mois de loyer). L'avantage est évident : pas de décaissement a priori, même étalé dans le temps. On ne sortira la somme (exacte) qu'en cas de problème, ex post ; l'argent n'est donc plus bloqué (inutilement le plus souvent).

Restée lettre morte jusqu'à présent, il semble que cette demande soit désormais prise en compte par les autorités publiques. Ainsi, les déclarations de politique régionale (tant wallonne²⁰ que bruxelloise²¹) ne manquent pas d'appeler un tel mécanisme de leurs vœux, tandis que diverses études ont récemment fleuri sur le sujet²² et, *last but*

15 Voy. La table-ronde, très large, organisée sur le sujet le 4 mai 2014 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

16 Au Royaume-Uni, le mécanisme (plus ou moins similaire) de Tenancy Deposit Scheme ne renseigne des conflits que dans 0,87% des cas. Voy. sur ce point l'exposé de Ben Beadle (« Deposit protection : une vue du Royaume-Uni ») au colloque *Créer un Fonds des garanties locatives* organisé par la Ligue des familles à Bruxelles le 17 mars 2015 ; le chiffre précité ne concerne cependant que son organisme et ne dit rien des procédures qui ne sont pas allées jusqu'au stade du contentieux (parce qu'elles ont débouché sur un règlement à l'amiable).

17 Art. 2011 du Code civil : « Celui qui se rend caution d'une obligation, se soumet envers le créancier à satisfaire à cette obligation, si le débiteur n'y satisfait pas lui-même ».

18 Art. 2029 du Code civil : « La caution qui a payé la dette, est subrogée à tous les droits qu'avait le créancier contre le débiteur ».

19 Par opposition à la caution solidaire, qui place le débiteur principal et la caution sur un strict pied d'égalité.

20 « Le Gouvernement entend [...] créer un fonds régional des garanties locatives qui se portera garant auprès du propriétaire du versement de la garantie complète même si elle n'est pas encore totalement constituée par le locataire auprès du fonds et dans ce cadre, permettre la portabilité de la garantie locative » (*Oser, innover, rassembler*, 2014-2019, p. 59).

21 « Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement mettra en place un fonds de garantie locative régional chargé de soulager les CPAS dans la prise en charge du financement des garanties locatives du public fragilisé accueilli par les CPAS » (*Accord de majorité 2014-2019*, p. 44 et 45).

22 Voy. notamment l'analyse « Caution mutuelle et garantie locative » développée par le directeur du Réseau Financité Bernard Bayot en mars 2015, ainsi que N. BERNARD, « Vers un fonds centralisé de garanties locatives : essai d'opérationnalisation », *Échos log.*, 2015, n°3, p. 3 et s. On consultera aussi la proposition de la Ligue des familles « Pour la création d'un Fonds régional des garanties locatives à Bruxelles et en Wallonie » qui a donné lieu à un colloque tenu à Bruxelles le 17 mars 2015, ainsi que la « note relative à un fonds central de garanties locatives » rédigée, en mars 2015 toujours, par le

not least, le Parlement wallon vient de se fendre d'une résolution relativement à cet objet²³. Précédemment, déjà, plusieurs propositions de loi avaient été déposées (au niveau fédéral), sans succès²⁴. Ce, sans oublier la mention de ce fonds dans le tout récent plan wallon de lutte contre la pauvreté. La mise en place d'un tel – nouveau – dispositif appelle néanmoins l'élaboration d'un suivi et d'une évaluation ad hoc pour éviter notamment que les dérives de l'inapplication constatée au niveau des institutions bancaires ne se reproduisent. Affaire à suivre dès lors !

Lelubre Marjorie,

Chargée de recherche - Docteur en sociologie - Coordinatrice de l'Observatoire de la Grande précarité et de l'exclusion du logement

Bernard Nicolas,

Professeur à l'Université Saint-Louis.

Octobre 2015

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Cf. également, dans un registre approchant, M. VANDERBORGHT et Chr. STEINBACH, « Des balises pour un Fonds de garantie locative », *Contrastes* (magazine des Equipes populaires), mars-avril 2015, p. 14 et s.

23 Proposition de résolution déposée par MM. Dermagne, Collignon et Imane visant la centralisation régionale des garanties locatives, adoptée le 25 mars 2015 (Parl. w., *Doc.*, sess. 2014-2015, n°131).

24 Cf. entre autres la proposition de loi déposée par Mme Turan et consorts le 10 mai 2011 instituant un Fonds des garanties locatives, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2010-2011, n°5-1017/1, la proposition de loi déposée par M. Viseur et Mme Milquet le 10 mai 2006 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, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°51-2480/001, ainsi que la proposition de loi déposée par Mme Pehlivan le 14 juillet 2005 instituant un Fonds des garanties locatives, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2004-2005, n°3-1308/01.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.