

Le fonds de garanties locatives

ANALYSE



Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- **En téléchargement**, depuis l'adresse Internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- **En version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :
Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles
02 238 01 69 - archives@cpcp.be

INTRODUCTION

Dans la plupart des cas, la location d'une habitation implique la constitution d'une garantie locative dont le montant équivaut généralement à deux ou trois mois de loyer. Cette garantie, exigée par le propriétaire, a pour objet de couvrir les éventuels manquements du locataire au contrat de bail. En cas de dégât, la garantie locative fournira un dédommagement au propriétaire.¹



Pour certains ménages cependant, déboursier une telle somme peut représenter un réel obstacle pour accéder à une habitation.

Où se situe l'équilibre entre protection du propriétaire et accès au logement pour le locataire à revenu modeste ? Le système de garantie bancaire permet aujourd'hui au locataire de constituer progressivement la garantie locative auprès d'un établissement bancaire. Sur le terrain pourtant, ce système ne fonctionnerait pas parfaitement car les banques ne joueraient pas le jeu.

Dès lors, l'idée d'un fonds de garanties locatives est dans les cartons du gouvernement wallon : une nécessité pour certains ; un outil infantilisant et coûteux pour d'autres. Malgré ces divergences de vues, le projet devrait aboutir prochainement.

¹ En principe, à la condition que des états des lieux d'entrée et de sortie soient réalisés, que la caution soit déposée sur un compte bloqué et que le contrat de bail soit enregistré par le propriétaire.

I. LA GARANTIE LOCATIVE AUJOURD'HUI

La garantie locative se traduit généralement par une somme d'argent. Elle n'est toutefois pas obligatoire. Elle couvre le loueur (souvent propriétaire du bien) des éventuels manquements aux obligations du locataire qui se doit de maintenir les lieux en bon état par un entretien régulier.² Par exemple, le locataire qui dégrade le bien loué. Actuellement, trois formules de garantie s'offrent aux preneurs d'un logement.³

“ La garantie locative se traduit généralement par une somme d'argent. Elle n'est toutefois pas obligatoire. ”

Premièrement, le preneur verse directement une garantie qui reste en réserve sur un compte individualisé ouvert à son nom auprès d'une institution financière. Elle ne peut dépasser l'équivalent de deux mois de loyer. Le bailleur peut également conserver la garantie à condition de payer aux locataires les intérêts de celle-ci. Cela étant, il a légalement l'obligation de placer cette somme sur un compte bancaire dédié à cette fonction.

Deuxièmement, le locataire peut souscrire à une garantie bancaire. Concrètement le locataire fractionne durant maximum trois années le versement de la garantie. Au total, les versements progressifs ne peuvent dépasser l'équivalent de trois mois de loyer. Entretemps, une institution financière garantit le montant total à partir de la signature du bail. L'institution financière ne peut refuser la garantie à un candidat locataire au motif de son insolvabilité. Le locataire obtient des intérêts quand la garantie est entièrement constituée.

Enfin, le CPAS de la commune où se situe l'habitation visée peut déterminer une intervention en matière de garantie locative. Le CPAS peut en effet conclure un contrat avec une institution financière qui accorde alors le montant nécessaire.⁴ Dans ce cas, la garantie ne pourra également dépasser l'équivalent de trois mois de loyer et ne sera pas déposée physiquement sur un compte

² L'usure normale et la vétusté restent à charge du propriétaire.

³ Art. 103 de la loi du 25 avril 2007.

⁴ D. GREIMERS, *L'action des CPAS. Les idées reçues face à la réalité*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2015, p. 7.

bancaire. Mais, pour autant que la caution ne dépasse pas deux mois de loyer, le CPAS peut également avancer directement la garantie sur un compte bloqué. Enfin, le Centre peut garantir au loueur, par le biais d'une lettre de caution, de payer la garantie locative en cas de non-respect des obligations du locataire.

Il arrive également que des propriétaires sollicitent une garantie en argent cash. La loi ne prévoit pas cette formule qui ne peut être imposée au locataire. Il s'agit de cas de figure minoritaires, par exemple entre membres d'une même famille ou d'une même communauté. Les liens communautaires sont alors censés garantir la bonne relation entre le locataire et le loueur.

Dans tous les cas, une fois le bail achevé, le locataire récupère le montant de la garantie, à condition qu'il ait répondu à ses obligations. Le bailleur et le locataire résilient leur contrat de bail et le locataire fournit un accord écrit, signé du bailleur, à l'établissement financier afin de récupérer sa caution.

À Bruxelles : Le Fonds du Logement

La Région de Bruxelles-Capitale a mis en place une aide pour la constitution de garantie locative en matière de logement. La gestion de ce fonds est assurée par le « Fonds du Logement ». Concrètement, un locataire peut solliciter un prêt à tempérament à 0%, c'est-à-dire sans intérêt. Le montant du prêt est toutefois limité à 90% de la garantie locative. Celle-ci est déposée sur un compte bloqué au sein d'une agence de la Fortis Banque⁵ et ne peut donc dépasser l'équivalent de deux mois de loyer.

La personne qui sollicite le Fonds du Logement doit répondre aux conditions suivantes :

- être majeur au moment de la demande ;
- s'engager pour un logement situé sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale et respectant les normes de sécurité, de salubrité, d'habitabilité et d'équipement en vigueur ;
- présenter des garanties de solvabilité ;



⁵ Le Fonds du logement a en effet désigné la Fortis Banque comme partenaire.

- se domicilier à l'adresse du logement dans les trois mois suivant la signature du bail ;
- ne pas dépasser certains montants de revenu imposable.⁶

Le locataire rembourse alors le prêt en maximum 18 mensualités fixes. Le remboursement doit être limité à la durée du bail. Le bail doit quant à lui être signé pour un minimum d'une année.

II. ET DEMAIN, UN FONDS DE GARANTIES LOCATIVES ?

La garantie bancaire et l'aide du CPAS assurent, du moins en principe, l'accès au marché locatif pour les personnes aux revenus modestes. Néanmoins, dans les faits la situation est moins rose qu'il n'y paraît. En effet, d'un côté, l'aide des CPAS n'est accessible que dans certains cas (car elle reste facultative), de l'autre, les banques rechigneront à jouer le jeu : refus, désinformation, frais de dossier, conditions irrégulières, etc. sont autant d'éléments qui mettent à mal le système de la garantie bancaire.⁷

C'est dans ce contexte qu'intervient l'idée de création d'un système global de garantie locative soutenue par de nombreux acteurs⁸.

⁶ Voir à ce propos *Prêts régionaux pour garantie locative. Brochure d'information (2015)*, Bruxelles : Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2015, [en ligne] <http://www.woningfonds.be/sites/default/files/files/GL%20Brochure%20d'Information.pdf>.

⁷ A. HOVINE, « Pour la garantie locative, c'est la galère », *La Libre*, 27 mai 2011, [en ligne] <http://www.lalibre.be/actu/belgique/pour-la-garantie-locative-c-est-la-galere-51b8d403e4b0de6db9c18374>, consulté le 1^{er} juin 2011.

⁸ J.-J. VISEUR, J. MILQUET, *Proposition de loi du 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*, Bruxelles : Chambre des Représentants de Belgique, DOC n°51 2480/001, 10 mai 2006, [en ligne] <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2480/51K2480001.pdf>. Voir également les acteurs intervenants lors du colloque organisé par la Ligue des Familles, *Une proposition de la Ligue des familles pour l'accès au logement - La création d'un Fonds régional des garanties locatives. Actes de l'Université de printemps de la Ligue des familles, partie 2*, Bruxelles : La Ligue des Familles, 17 mars 2015, [en ligne] <https://www.laligue.be/Files/media/480000/480683/fre/actes-du-colloque-du-17-mars-2015-garanties-locatives-partie-2.pdf>.

Deux formules sont généralement mises en avant :

- Un système de caution qui n’engage aucun déboursement d’argent, comme c’est actuellement le cas des cautions CPAS. Un fonds garantit un montant qui sera déboursé le cas échéant. Ce système est financé par le biais de cotisations des locataires.
 - Un système de dépôt progressif comme le prévoit la législation actuelle, mais centralisé au sein d’un fonds unique géré par l’État.⁹
 - Un système assurantiel dans lequel le locataire souscrit une assurance couvrant le risque pour le bailleur.

“ Cela dit, au-delà du principe, tous ne s’entendent pas sur la formule à adopter.

”

Cela dit, au-delà du principe, tous ne s’entendent pas sur la formule à adopter. L’une des principales pommes de discorde réside dans le caractère universel et obligatoire du fonds.

Le fonds de garantie en France

Le gouvernement français a finalement abandonné le projet de garantie universelle des loyers (GUL) issu de la loi ALUR (accès au logement et un urbanisme rénové) portée à l’époque par la ministre Duflot. On reprochait à ce système son côté déresponsabilisant et ses coûts de transaction importants estimés à hauteur de 400 millions d’euros. L’exécutif français a préféré mettre en place le Visa pour l’emploi et le logement (VISALE) à destination des travailleurs précaires et des personnes de moins de 30 ans qui entrent sur le marché du travail.¹⁰

La sixième réforme de l’État est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014. La compétence des baux d’habitation est dorénavant du ressort des Régions. Elles peuvent ainsi édicter leurs propres règles en la matière.

⁹ J.-J. VISEUR, J. MILQUET, *op.cit.*

¹⁰ Le système vise les travailleurs détenant un contrat précaire (CDD, intermittents, etc.) et exclut les travailleurs à durée indéterminée ainsi que les chômeurs. D’autres conditions sont également exigées : les revenus du locataire représentent au moins la moitié du loyer, charges comprises, et le loyer ne peut excéder 1 500 euros à Paris et 1 300 euros sur le reste du territoire.

Côté wallon, le gouvernement s'est engagé dans la Déclaration de politique régionale (DPR) à créer un fonds de garanties locatives. Le Gouvernement wallon ne s'est toutefois pas directement accordé sur les modalités pratiques et plus particulièrement sur le caractère unique et universel du système, en raison des effets pervers qui pouvaient être engendrés par une telle approche. Comme l'indiquait le chef de groupe cdH Dimitri Fourny, « l'existence d'un seul opérateur, qu'il soit public ou privé, est un gros problème pour nous. Elle brise l'élément de proximité en obligeant à recourir à un interlocuteur unique, centralisé. »¹¹ Ainsi, pour le cdH, les possibilités offertes aux locataires ainsi qu'aux bailleurs devaient être étendues. Dans ce schéma, les agences bancaires doivent poursuivre leur rôle d'opérateur de proximité.

C'est ainsi que les partis se sont finalement entendus sur la création d'un fonds dont la gestion sera assurée par un ou plusieurs établissement(s) de crédit privé. Ainsi, à l'avenir, si un contrat de bail prévoit une garantie locative, elle devra être déposée auprès du fonds et ne pourra excéder deux mois de loyer.

“ C'est ainsi que les partis se sont finalement entendus sur la création d'un fonds dont la gestion sera assurée par un ou plusieurs établissement(s) de crédit privé. ”

Le fonds de garantie locative : voie unique ?

Bailleurs et locataires pourront toujours s'accorder sur la couverture du risque en dehors du fonds. En effet, ceux-ci peuvent fort bien renoncer à la garantie locative traditionnelle et privilégier d'autres moyens comme le système assurantiel. Toutefois, si un contrat de bail prévoit une garantie locative, elle devra être déposée auprès du fonds et ne pourra excéder deux mois de loyer.

Le fonds se portera garant auprès du propriétaire, même si le montant de la garantie n'est pas encore totalement constitué par le locataire.¹² Il permettra de lutter contre la rétention abusive de garantie et les discriminations au

¹¹ « Le cdH dit non au fonds unique pour les garanties locatives », *Le Soir*, 27 janvier 2016.

¹² « Un fonds régional unique, obligatoire et géré par le privé », *Le Soir*, 3 juin 2016, p. 5.

logement. Les personnes en situation de précarité pourront toujours solliciter l'aide du CPAS pour constituer la garantie locative auprès du fonds, mais celle-ci sera dorénavant identique à toutes les autres garanties. Le fonds devrait également alléger le travail des CPAS.¹³ Autre avantage avancé, le fonds assurera la *portabilité* de la garantie. Ainsi, si un locataire déménage, la garantie subsiste et vaut pour le nouveau logement.

Le fonds pourrait également être chargé de missions connexes d'assurance loyer impayé, d'accompagnement des locataires et de médiation entre personnes. Enfin, le fonds devrait permettre de récolter une quantité importante d'informations utiles pour mettre en œuvre des politiques de logement comme la lutte contre les marchands de sommeil. Bref, le fonds devrait apaiser les relations parfois difficiles entre locataires et propriétaires.

¹³ Cela dit, la plupart des CPAS conditionnent leur soutien au respect des normes sanitaires du bailleur. Ainsi, si les CPAS n'interviennent plus dans le processus, la politique de lutte contre les marchands de sommeil risque de perdre un moyen précieux d'information.

CONCLUSION

La garantie locative reste l'outil principal pour prémunir un bailleur des risques locatifs. Son montant varie entre deux et trois mois de loyer, ce qui n'est pas sans poser des problèmes d'accès au logement pour les ménages à faible revenu. La Région de Bruxelles-Capitale a mis en place une aide pour la constitution de garantie locative en matière de logement, gérée par le *fonds du logement*. Le ministre wallon a avancé l'idée d'un système unique et global de garantie locative.

Au-delà des ambitions avancées, le projet semblait battre de l'aile. De grandes questions subsistaient en effet : quel sera son coût (notamment les coûts de transaction) ? Comment le financer ? La faiblesse des taux d'intérêt actuels est-elle un obstacle surmontable ? Comment garantir un taux de sinistralité¹⁴ estimé à 50 % ? Qui assurera sa gestion ? Comment gérer les situations de collocation ? Les acteurs locaux pourront-ils disposer des informations et statistiques qu'offrira le fonds ?

Bref, le flou risquait de tuer ce projet dans l'œuf. Car au-delà de ces interrogations en termes de faisabilité, les objections demeuraient. Outre le risque de déresponsabilisation des locataires qui pourraient plus facilement négliger leurs obligations, le manque de proximité d'un fonds unique et central posait également question. Aujourd'hui, le locataire bénéficie d'une relation locale (avec une agence bancaire, un CPAS, ou autres). Demain, avec un fonds unique, l'écart entre le citoyen et l'administration ne faciliterait pas les démarches pour les usagers.

Le gouvernement wallon a finalement tranché.

Les locataires disposeront prochainement d'un fonds unique géré par un établissement de crédit privé. À l'avenir, tout contrat de bail prévoyant une garantie devra passer obligatoirement par le fonds. Elle ne pourra toutefois plus dépasser l'équivalent de deux mois de loyer.

¹⁴ La notion de sinistralité est généralement utilisée par le secteur des assurances. Il correspond au ratio entre la valeur du sinistre à dédommager et les primes payées à l'assureur.

Au-delà de cette décision, il reste donc à organiser l'étape de la mise en œuvre de cet ambitieux projet qui devrait quelque peu bouleverser les habitudes des acteurs du logement.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- BERNARD N., « Vers un fonds centralisé (mutualisé !) de garanties locatives : balises et suggestions pour une opérationnalisation », *Les Échos du Logement*, août 2015, n°3, « Le secteur locatif dans tous ses états. Recherches, propositions et politiques sur le terrain », p. 3-10.
- MARCUS C., *L'hébergement en container - Une solution parmi d'autres pour pallier le manque de logements ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », décembre 2015.
- OLIVIER C., *Le logement étudiant - Un réveil tardif mais salutaire ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », août 2016.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

La location d'une habitation implique généralement la constitution d'une garantie locative dont le montant équivaut généralement à deux ou trois mois de loyer. Cette garantie, exigée par le propriétaire, a pour objet de couvrir les éventuels manquements du locataire au contrat de bail. En cas de dégât, la garantie locative fournira un dédommagement au propriétaire.

Pour certains ménages cependant, déboursier une telle somme peut représenter un réel obstacle pour accéder à une habitation.

Où se situe l'équilibre entre protection du propriétaire et accès au logement pour le locataire à revenu modeste ? Le système de garantie bancaire permet aujourd'hui au locataire de constituer progressivement la garantie locative auprès d'un établissement bancaire. Sur le terrain pourtant, ce système ne fonctionnerait pas parfaitement car les banques ne joueraient pas le jeu.

Dès lors, l'idée d'un fonds de garanties locatives fait son chemin : une nécessité pour certains ; un outil infantilisant et coûteux pour d'autres. Malgré ces divergences de vues, le projet devrait aboutir prochainement au sud du pays.



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles
02 238 01 00 – info@cpcp.be