

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

21 OCTBRE 2010

Proposition de loi modifiant certaines dispositions relatives aux baux à loyer

(Déposée par Mmes Zakia Khattabi
et Mieke Vogels)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée à la Chambre des représentants le 27 février 2008 (doc. Chambre, n° 52-896/1).

En vertu de l'article 23 de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit comprend, notamment, le droit à un logement décent. Le constituant de 1993 a ainsi reconnu que le logement était un bien de première nécessité. Depuis lors, l'exercice effectif de ce droit a régressé, malgré les politiques publiques mises en œuvre pour faciliter l'accès à la propriété et proposer un logement à loyer modéré aux personnes les plus pauvres. La cause de cette détérioration est à trouver dans la hausse des prix du logement, à l'achat comme à la location.

Depuis plusieurs années, les initiatives du parlement dans ce domaine se heurtent à l'objection que la matière va bientôt être régionalisée. Cette attitude attentiste ne peut plus durer et tant que la loi du 20 février 1991 reste une compétence fédérale nous nous devons de proposer des solutions.

En effet, une partie importante de la population de notre pays est aujourd'hui sévèrement affectée par une grave crise du logement. Alors que le revenu moyen des Belges baisse, les prix du logement augmentent, ce qui crée des difficultés sociales pour de nombreux Belges, particulièrement les locataires, en moyenne moins aisés que les propriétaires. Plus de la moitié des ménages locataires ont un revenu mensuel net total

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

21 OKTOBER 2010

Wetsvoorstel tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de huurovereenkomsten

(Ingediend door de dames Zakia Khattabi
en Mieke Vogels)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 27 februari 2008 in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (stuk Kamer, nr. 52-896/1).

Krachtens artikel 23 van de Grondwet heeft ieder het recht een menswaardig leven te leiden. Dat recht omvat onder meer het recht op een behoorlijke huisvesting. De grondwetgever van 1993 heeft aldus erkend dat huisvesting een levensnoodzakelijk goed is. Sindsdien is de daadwerkelijke uitoefening van dat recht erop achteruit gegaan, ondanks het door de overheid gevoerde beleid om de toegang tot eigendom te bevorderen en aan de armsten een woning voor te stellen tegen een lage huurprijs. Die achteruitgang is te wijten aan de stijging van de woningprijzen, zowel voor de huur als voor de aankoop ervan.

Sinds enkele jaren stuiten parlementaire initiatieven op dit vlak op het bezwaar dat de aangelegenheid binnenkort wordt geregionaliseerd. Deze afwachtende houding kan niet langer duren, en zolang de wet van 20 februari 1991 een federale bevoegdheid blijft, moeten wij oplossingen voorstellen.

Een aanzienlijk deel van de Belgische bevolking is thans immers het slachtoffer van een acute ernstige woningnood. Het gemiddeld inkomen van de Belgen daalt, maar de woningprijzen stijgen. Dat veroorzaakt sociale moeilijkheden voor tal van Belgen en vooral voor huurders, die doorgaans minder bemiddeld zijn dan eigenaars. Ruim de helft van de gezinnen die een woning huren, heeft een maandelijks netto-inkomen

inférieur à 1 000 euros et seul un sur deux tire ses revenus d'une activité professionnelle.

1. Un écart croissant entre revenus et loyers

Les loyers ont fortement augmenté au début des années 1990, puis à nouveau depuis 1998, au point de devenir largement inabordables. L'Observatoire des loyers, qui vient d'être rétabli en Région bruxelloise (région particulièrement affectée par le phénomène), confirme ces constats dans son enquête 2004. La comparaison entre cette enquête et celle de 1998, réalisée par le même organisme, permet de tirer des renseignements utiles et douloureux.

Entre 1998 et 2004, les loyers courants ont augmenté à Bruxelles de plus de 25 % et les loyers demandés à l'entrée dans le logement ont augmenté de plus de 40 %, alors que l'indice santé (indice à partir duquel sont calculées les indexations de loyer prévues par la loi) n'a crû que de 10 %. Selon l'Observatoire, on constate une nette détérioration du pouvoir de location des ménages. La précarité se marque également dans le taux de rotation.

En ce qui concerne la Wallonie, ce sont à la fois le déficit de l'offre de logements abordables et l'accroissement de la précarité qui empêchent une partie de la population d'accéder à un logement.

La dernière enquête sur le budget des ménages, réalisée par l'Institut national de statistiques, (actuellement direction générale Statistique et Information économique du Service public fédéral (SPF) Économie, PME, Classes moyennes et Énergie) en 2000, montrait déjà que la part du budget des ménages consacrée au logement atteignait 64 % pour le premier décile de revenus (1). Et il fallait monter jusqu'au huitième décile pour la voir passer sous le seuil raisonnable des 25 % ! Ceci entraîne des conséquences sociales dramatiques.

2. Des réponses inadaptées ou insuffisantes des pouvoirs publics

Dès lors, nos concitoyens dont les revenus sont les plus faibles sont contraints de se tourner vers le logement public ou subventionné, qui est loin de pouvoir satisfaire cette trop large demande.

(1) Chaque décile de revenus correspond à 10 % d'une population, classée dans l'ordre croissant des revenus.

van minder dan 1 000 euro en slechts een van de partners ervan heeft inkomsten uit een beroepsbezigheid.

1. Een toenemende kloof tussen inkomen en huurprijzen

De huurprijzen zijn fors gestegen aan het begin van de jaren '90 en opnieuw sinds 1998. Ze zijn daardoor in ruime mate onbetaalbaar geworden. Het « Observatorium van de huurprijzen », dat zopas nieuw leven werd ingeblazen in het Brusselse Gewest (waar echt veel wordt gehoord), bevestigt die vaststellingen in zijn onderzoek 2004. Uit de vergelijking van dat onderzoek met dat van 1998 van dezelfde instelling kunnen nuttige en pijnlijke inlichtingen worden gehaald.

Tussen 1998 en 2004 zijn in Brussel de lopende huurprijzen met meer dan 25 % gestegen en liggen de huurprijzen die bij het binnentreden in de woning worden gevraagd ruim 40 % hoger. Het gezondheidsindexcijfer (op grond waarvan de bij wet bepaalde aanpassingen van de huurprijzen aan de index worden berekend) is daarentegen met slechts 10 % omhoog gegaan. Volgens het « Observatorium van de huurprijzen » is er een duidelijke achteruitgang van de huurkracht van de gezinnen. De bestaansonzekerheid blijkt ook uit het verloop.

Wat Wallonië betreft, krijgt een deel van de bevolking geen toegang tot een woning omdat het aanbod van betaalbare woningen er een tekort vertoont en de bestaansonzekerheid toeneemt.

Uit het jongste onderzoek naar het gezinsbudget door het « Nationaal Instituut voor de Statistiek » (nu algemene directie Statistiek en Economische Informatie van de Federale overheidsdienst (FOD) Economie, kmo, Middenstand en Energie) in 2000, bleek reeds dat het gedeelte van het gezinsbudget dat aan huisvesting wordt besteed opliep tot 64 % voor het eerste inkomensdecil (1), en dat pas aan het achtste decil dit gedeelte onder de redelijke drempel van 25 % ligt ! Dat heeft dramatische sociale gevolgen.

2. Onaangepaste of ontoereikende antwoorden van de overheid

Onze medeburgers die het minst verdienen, zijn dus verplicht een beroep te doen op de openbare of gesubsidieerde huisvesting, die absoluut niet kan voldoen aan die enorme vraag.

(1) Elk inkomensdecil stemt overeen met 10 % van een bevolking, gerangschikt volgens toenemend inkomen.

Actuellement, la loi fiscale ne privilégie pas la fixation de loyers raisonnables. Dans le système actuel de fiscalité forfaitaire (impôt calculé à partir du revenu cadastral majoré de 40 %), il est moins profitable de fixer un loyer bas. Pour encourager la fixation de loyers raisonnables, il convient d'arriver à une imposition des loyers réels nets (c'est-à-dire, déduction faite de l'investissement). À défaut, une modification de la base imposable du précompte immobilier pourrait être décidée en ce sens au niveau régional.

Par ailleurs, le panier de la ménagère qui détermine l'indexation des revenus n'est constitué qu'à hauteur de 5 % par le prix du logement. De 1991 à 1998, l'indice des loyers en Belgique augmente de plus de 26 % alors que l'indice des prix à la consommation n'augmente que de 14,5 %. Il y a lieu de réévaluer ce taux de 5 %.

3. Une offre insuffisante

Le secteur du logement est très largement régi par la loi de l'offre et de la demande.

Or, il apparaît clairement que l'offre locative est insuffisante, de telle sorte que les mécanismes du marché ne fonctionnent pas. Lors de la discussion du projet de loi sur les baux en 1997, le ministre de la Justice reconnaissait que le principe de liberté en matière de détermination des loyers n'était justifiable que dans la mesure où il existe une offre suffisamment grande sur le marché, ce qui n'est certainement pas le cas pour le segment le plus faible de ce marché. Ainsi, 25 000 ménages bruxellois et 40 000 ménages wallons sont en attente d'un logement social. Actuellement, il existe 38 000 logements à Bruxelles et 100 000 en Wallonie qui sont occupés, ou en cours de rénovation.

La situation n'est guère meilleure en Flandre, qui compte 17,9 % de logements sociaux contre 55 % à Amsterdam, par exemple.

Les listes d'attente pour bénéficier d'un logement géré par une agence immobilière sociale ou par le Fonds du logement s'allongent. L'Observatoire des loyers a aussi mis en évidence que la précarité sur le marché locatif affecte de manière particulièrement aiguë les familles nombreuses, les jeunes couples avec enfants et les familles monoparentales. La rareté du logement abordable est exploitée par certains propriétaires peu scrupuleux, dits « marchands de sommeil », qui fractionnent leur propriété pour la louer à de nombreuses personnes précarisées. Les loyers qu'ils pratiquent sont sans rapport avec la promiscuité et le manque de salubrité des biens mis à disposition.

Thans bevoordeelt de belastingwetgeving de zetting van redelijke huurprijzen niet. In het huidige systeem van forfaitaire belasting (belasting berekend op grond van het kadastraal inkomen vermeerderd met 40 %) is het minder voordelig een lage huurprijs te bepalen. Om de bepaling van redelijke huurprijzen aan te moedigen, moet men komen tot een belasting van de werkelijke nettohuurprijzen (dat wil zeggen na aftrek van de investeringen). Zo niet zou op gewestelijk niveau tot een wijziging in die zin van de belastbare grondslag van de onroerende voorheffing kunnen worden beslist.

Voorts vertegenwoordigt de huurprijs slechts 5 % van de korf van de gezinsbestedingen die de indexkoppeling van de inkomsten bepaalt. Tussen 1991 en 1998 zijn de huurprijzen met ruim 26 % gestegen, terwijl het indexcijfer van de consumptieprijzen met slechts 14,5 % is toegenomen. Dat percentage van 5 % moet worden geherwaardeerd.

3. Een ontoereikend aanbod

De huisvestingssector wordt in zeer ruime mate geregeld door de wet van vraag en aanbod.

Het is echter duidelijk dat het aanbod aan huurwoningen ontoereikend is, waardoor de marktmechanismen niet werken. Tijdens de bespreking in 1997 van het wetsontwerp inzake de huurovereenkomsten heeft de minister van Justitie toegegeven dat het principe van vrije huurprijsvorming alleen te rechtvaardigen is voor zover het aanbod op de markt groot genoeg is, wat thans geenszins het geval is voor het zwakste segment van die markt. Zo wachten 25 000 Brusselse en 40 000 Waalse gezinnen op een sociale woning. Momenteel zijn er in Brussel 38 000 en in Wallonië 100 000 dergelijke woningen bewoond of in renovatie.

De toestand is nauwelijks beter in Vlaanderen, met 17,9 % sociale woningen; in Amsterdam bijvoorbeeld is dat 55 %.

De wachtlijsten van personen die een woning wensen te betrekken die wordt beheerd door een sociaal woningbureau of door het Woningfonds worden almaar langer. Het « Observatorium voor de huurprijzen » heeft er ook op gewezen dat de grote gezinnen, de jonge stellen met kinderen en de eenoudergezinnen het uitermate moeilijk hebben op de huurmarkt. Het tekort aan betaalbare woningen wordt uitgebuit door sommige weinig scrupuleuze eigenaars, de zogenaamde « huisjesmelkers », die hun eigendom opsplitsen om het te verhuren aan tal van mensen die het zeer moeilijk hebben. De huurprijzen die ze vragen, zijn buitensporig ten aanzien van de vele bewoners van het pand en het gebrek aan hygiëne van de verhuurde goederen.

La demande, quant à elle, est en constante progression depuis quelques années, notamment en raison de l'éclatement des ménages. Ainsi, on enregistre une hausse constante des isolés, principalement dans les villes, tandis que le nombre de familles monoparentales tend à se multiplier (plus 56 % au cours des vingt dernières années).

4. Des politiques publiques indispensables mais insuffisantes

Une offre plus importante de logements à prix abordable devrait contribuer à maintenir les loyers à une hauteur socialement acceptable, selon une récente étude du département d'économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles (DULBEA). Toutefois, l'accroissement projeté de l'offre publique ou subsidiée de logement à prix abordable n'aura qu'un effet relatif sur les loyers privés.

Une autre réponse consiste à proposer une aide au loyer pour les personnes aux revenus les plus bas. La crainte existe, confirmée par une autre étude du DULBEA et par les exemples étrangers, qu'un système d'allocation-loyer pousse à la hausse l'ensemble des loyers. Sans action sur les prix en vigueur sur le marché privé, les conséquences sociales continueront à être dramatiques.

5. Création d'un système régulant l'évolution des loyers

La mise en place d'un tel système poursuit deux objectifs : réguler l'évolution des loyers pour éviter les conséquences sociales de hausses supérieures à l'indexation et lier les hausses de loyer à des améliorations de qualité du logement loué. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs mesures doivent être prises. Ces mesures impliquent notamment la modification de la loi sur les baux car le terme des contrats de bail de résidence principale est trop souvent l'occasion d'une révision à la hausse des loyers, bien au-delà de l'inflation monétaire. La tentation existe donc de résilier prématurément ces baux.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article a pour but de limiter les révisions à la hausse des loyers lors de la conclusion de baux successifs. À défaut de circonstances nouvelles ou de travaux justifiant la hausse, le loyer ne pourra être

De vraag daarentegen stijgt de jongste jaren voortdurend, onder meer als gevolg van het uiteenvallen van de gezinnen. Zo is er een constante toename van het aantal alleenstaanden, vooral in de steden, en stijgt het aantal eenoudergezinnen (plus 56 % in de loop van de jongste twintig jaar).

4. Een onontbeerlijk maar ontoereikend overheidsbeleid

Volgens een recent onderzoek van het DULBEA — «*Département d'Économie appliquée de l'Université libre de Bruxelles*» zou een ruimer aanbod aan betaalbare woningen er moeten toe bijdragen de huurprijzen op een sociaal aanvaardbaar peil te houden. De geplande verhoging van het openbaar of gesubsidieerd betaalbaar woningaanbod zal echter maar een beperkte invloed hebben op de privéhuurprijzen.

Een andere oplossing bestaat erin huurbijstand voor te stellen voor de mensen met de laagste inkomens. Gevreesd wordt dat een systeem van huursubsidie tot een algemene stijging van de huurprijzen leidt (die vrees wordt bevestigd door een ander onderzoek van het DULBEA en door buitenlandse voorbeelden). Als niet wordt ingewerkt op de prijzen op de privémarkt, zullen de sociale gevolgen dramatisch blijven.

5. De totstandkoming van een systeem dat de evolutie van de huurprijzen reguleert

De totstandkoming van een dergelijk systeem heeft twee doelstellingen : de evolutie van de huurprijzen reguleren, ter voorkoming van de sociale gevolgen van stijgingen die hoger liggen dan die van de indexkoppeling, en de verhoging van de huurprijzen verbinden aan verbeteringen van de kwaliteit van de gehuurde woning. Om die doelstellingen te halen, moeten verschillende maatregelen worden genomen. Die maatregelen impliceren onder meer dat de huurwet wordt gewijzigd, want al te vaak wordt van het einde van de huurovereenkomsten gebruik gemaakt om de huurprijs te verhogen, ver boven de geldinflatie. De verleiding is dus groot om die huurovereenkomsten voortijdig op te zeggen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Dit artikel beoogt bij het sluiten van de opeenvolgende huurovereenkomsten de opwaartse herziening van de huurprijzen te beperken. Zonder nieuwe omstandigheden of werken die een verhoging recht-

augmenté que proportionnellement à l'augmentation du coût de la vie.

Article 3

Cette modification vise à améliorer la protection du locataire en cas d'aliénation par le propriétaire du bien loué, en supprimant les distinctions faites jusqu'ici entre bail à date certaine ou non ou en fonction de la durée d'occupation.

Zakia KHATTABI.
Mieke VOGELS.

*
* *

vaardigen, zal de huurprijs slechts naar verhouding van de stijging van de kosten van levensonderhoud mogen worden verhoogd.

Artikel 3

Deze wijziging strekt ertoe de bescherming van de huurder te verbeteren ingeval de eigenaar het gehuurde goed vervreemdt, door het tot nu toe gehanteerde onderscheid af te schaffen tussen huurovereenkomsten van al dan niet bepaalde duur, of naargelang de duur van de bewoning.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans le Code civil, livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, l'article 7, § 1^{er}*bis*, alinéa 1^{er}, inséré par la loi du 20 février 1991, est remplacé par l'alinéa suivant :

« Si, à un bail conclu avec un premier preneur, succède un ou plusieurs autres baux conclus avec un preneur différent ou non, le loyer de base ne peut pas être supérieur au loyer exigible au début de ce bail, proportionnellement adapté au coût de la vie, sauf si la valeur locative normale du bien loué a augmenté de vingt pour cent au moins par le fait de circonstances nouvelles ou de dix pour cent au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué. »

Art. 3

L'article 9 de la même section est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 9. — En cas d'aliénation du bien loué, le bail est opposable de plein droit à l'acquéreur à titre gratuit ou onéreux, lequel est subrogé aux droits et obligations du bailleur à la date de la passation de l'acte authentique, même si le bail réserve la faculté d'expulsion dans l'hypothèse d'une aliénation. »

27 septembre 2010.

Zakia KHATTABI.
Mieke VOGELS.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In boek III, titel VIII, hoofdstuk II, afdeling 2, van het Burgerlijk Wetboek wordt artikel 7, § 1*bis*, eerste lid, ingevoegd bij de wet van 20 februari 1991, vervangen als volgt :

« Indien een woning, nadat ze aan een eerste huurder werd verhuurd, het voorwerp is van opeenvolgende huurovereenkomsten met dezelfde of een andere huurder, mag de basishuurprijs niet hoger zijn dan de bij het begin van de eerste huurovereenkomst eisbare huurprijs, proportioneel aangepast aan de kosten van levensonderhoud, tenzij de normale huurwaarde van het goed ondertussen ten gevolge van nieuwe omstandigheden, met ten minste twintig percent of ten gevolge van werken in het gehuurde goed met ten minste tien percent is gestegen. »

Art. 3

Artikel 9 van dezelfde afdeling wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 9. — Bij vervreemding van het gehuurde goed, kan de huurovereenkomst van rechtswege worden tegengeworpen aan de verkrijger om niet of onder bezwarende titel, die in de rechten en verplichtingen van de verhuurder treedt op de datum van het verlijden van de authentieke akte, zelfs indien de huurovereenkomst het recht van uitzetting in geval van vervreemding bedingt. »

27 september 2010.