



## Avis d'initiative

# LES EXPULSIONS LOCATIVES

# EN MATIERE DE BAUX PRIVES

**Le présent avis d'initiative porte sur les baux privés étant donné que les baux publics présentent des dispositions propres relatives à la gestion des impayés locatifs.**

L'avis est adopté à la majorité des membres, moyennant :

- 13 approbations : la SLRB, Citydev, l'UGEB, les ALS, la FESOCOLAB, la FEBUL, Habiter Bruxelles, l'IEB, le RBDH, le Réseau Habitat, le Syndicat des locataires, le Conseil économique et social (Brupartners – représentant des travailleurs), un expert indépendant.
- 1 opposition : SNPC/VE (la motivation est reprise intégralement en page 9).
- 7 abstentions : le Fonds du Logement, l'IPI, les architectes, la Confédération de la Construction, le notariat, l'UPSI et les AIS.

Il est à noter que 4 membres n'ont pas participé à l'avis : Brulocalis (section CPAS), Brulocalis (section communes), Conseil économique et social (Brupartners – représentant des employeurs), un expert indépendant.

## La motivation de l'avis d'initiative

En Région bruxelloise, on compte 6.000 demandes d'expulsion de locataire(s) par an dont 5.000 sont introduites devant un juge, les autres, antérieurement en arbitrage ou abandonnées. 1.200 sont organisées (*jugement communiqué au locataire avec commandement d'expulsion*).

À ce stade, il y a une telle pression sur les locataires qu'environ la moitié d'entre eux préfèrent partir d'eux-mêmes. Finalement, l'expulsion par l'huissier, du serrurier et de la police concernera encore environ 600 ménages qui seront mis à la rue.

En Région bruxelloise, **les 5.000 demandes annuelles d'expulsion représentent 1,5 % des ménages locataires**. Outre ce chiffre qui est loin d'être anodin, **le processus d'expulsion est un échec pour l'ensemble des parties prenantes** :

- Le locataire : Forte aggravation du processus d'endettement suite aux frais de procédure ;  
Perte du logement traumatisante.
- Le bailleur : Pertes financières importantes (estimation de l'ordre de 20.000€ en moyenne<sup>1</sup>) ;  
Rôle répressif désagréable à endosser.
- La société : Intervention du C.P.A.S., mise à disposition d'un logement.

Le Conseil a ainsi décidé de mener une **réflexion autour des actions à mettre en œuvre pour éviter les expulsions locatives, et soulager les parties prenantes au bail des lourdes conséquences découlant du processus d'expulsion**.

Pour forger le présent avis, le Conseil a mené les consultations de différents intervenants :

- Christelle LISOMBO pour le CPAS de la Ville de Bruxelles ;
- Guilhem LAUTREC pour le Service Habitat Accompagné du CPAS de Saint-Gilles ;
- Nicolas BERNARD, professeur à l'Université Saint-Louis - Bruxelles ;
- Jacques GIELEN, huissier de Justice à Bruxelles ;
- Vincent BERTOUILLE, juge de paix à Forest ;
- Le-Thu TRAN VIET et Marie E.P. MASSON, pour le SECAL sur Bruxelles et au niveau national ;
- Bruno DIDIER pour l'Union professionnelle des assurances - Assuralia ;
- Valérie KRIESCHER pour l'Assurance logement garanti (Flandre) ;
- Els DEBRABANDERE pour Wonen Vlaanderen – Fonds flamand de lutte contre les expulsions.

## Un Fonds comme processus de prévention des expulsions

Après consultation des intervenants, la piste d'une couverture d'assurances volontaire ou obligatoire a été assez vite écartée en raison d'une rentabilité mise en question par ce secteur notamment suite aux risques difficiles à cerner autour d'une pratique encore atypique.

Spontanément, a été évoquée l'idée d'un organisme telle une caisse de risque d'insolvabilité et d'intervention. Nous l'appellerons dans cet avis le « **Fonds** ».

### Les objectifs du Fonds

#### 1- La subrogation soulageant la relation locative

**Le 1<sup>er</sup> objectif du Fonds est de soulager la relation locative par une intervention rapide de nature à réduire l'assiette de la dette et une subrogation déplaçant la dette de la main du bailleur vers un autre créancier, le FONDS :**

- Le Fonds paie les arriérés locatifs au bailleur ;
- Le Fonds se fait rembourser par le locataire via un plan de remboursement adapté à sa situation.

Le Conseil recommande toutefois des exceptions à la récupération de créances à évaluer lors de l'accompagnement du locataire, selon l'évaluation de la situation sociale et financière :

- L'abandon partiel ou total de récupération de la créance quand elle naît de circonstances extraordinaires difficiles à conjurer ;
- Le remboursement total et immédiat de la créance en cas de recours inopportun au Fonds (par exemple, les cas de grivèlerie locative).

#### 2- Le « lancement d'alerte » en vue d'accompagner le locataire dès l'entame de l'impayé de loyer

Le lancement de l'alerte pourrait être déclenché dès qu'il existe un arriéré de loyer et ce, par différents acteurs :

- Le locataire lui-même afin de se faire accompagner ;
- Le bailleur dès le constat de non-paiement du loyer (intérêt dans la récupération de son impayé) ;
- Le CPAS ;
- Les AIPL, ...

Plus tôt le Fonds est informé, plus vite il peut mettre en place un accompagnement pour juguler l'aggravation crescendo de la situation du locataire. Ceci se ferait en deux temps :

1- Le Fonds prendrait contact avec le bailleur et le locataire afin d'essayer de **circonscrire le contexte et identifier les causes du non-paiement**. Celles-ci ont leur importance pour déterminer le suivi à mettre en place :

- Les origines des difficultés financières peuvent être très diverses et nécessiter des suivis très différents : perte d'emploi, problème de santé, capacité à payer le loyer, endettement structurel, ...
- Le non-paiement peut également trouver son origine dans l'état du logement,
- ...

2- Le Fonds pourrait ensuite s'occuper de l'accompagnement ou **renvoyer vers les services d'accompagnement existants**. Ceux-ci peuvent inclure une multitude d'acteurs tels que :

- Les CPAS ;
- Les AIPL ;
- Les services de médiation de dettes ;
- Les services de guidance à domicile chargés de la prévention des expulsions ;
- La DIRL ;
- Les services juridiques de 1<sup>ère</sup> ligne ;
- etc.

Outre le soulagement des intervenants de la relation locative sur leurs difficultés relevées supra, la création du Fonds présente également les avantages suivants :

- L'accompagnement est proposé sans démarche du locataire. On évite ainsi :
  - o L'absence de demande d'accompagnement, consécutive à la méconnaissance des services existants ;
  - o La difficulté à franchir le pas pour se faire accompagner.
- Les solutions à apporter à la situation du locataire sont plus simples à dégager alors que celle-ci est moins enlisée. Il ne s'agit pas nécessairement de trouver un relogement mais éventuellement de mettre d'autres moyens plus simples et moins onéreux en place ;
- La clarification de l'intervention publique pour la prise en charge des arriérés de loyer. Actuellement, il n'est pas rare que des CPAS bruxellois prennent en charge des arriérés de loyers. Toutefois, il semble y avoir autant de pratiques que de CPAS.

### La forme juridique et le financement

**Le Conseil est en faveur d'un Fonds règlementé et exclusivement alimenté par les pouvoirs publics, à l'instar de ce qui se fait par les pouvoirs publics dans le cadre du Fonds Secal**

Au cas où un financement total ne peut être réalisé par les pouvoirs publics, d'autres pistes ont été évoquées :

- **Le financement d'origine multiple, via l'aide publique mais aussi via l'aide des parties :**

Chacun y trouverait intérêt : les bailleurs celui d'être payés, les locataires à ne pas être expulsés et, en ce qui concerne la Région, à payer moins de frais de prise en charge, moins d'allocations sociales diverses et retirer ses membres de la spirale coûteuse de l'accroissement insupportable des frais judiciaires au moment précis où ils plongent dans les difficultés.

Il est aussi suggéré un éventuel traitement différencié selon le type de bailleur. L'idée est de ne pas traiter de manière similaire un bailleur qui loue le 3ème étage de son logement parce que ses enfants sont partis et un bailleur professionnel ou qui possède un grand nombre de logements mis en location.

- La piste du **Fonds de garantie locative** nourri par toutes les garanties locatives payées par les locataires, pourrait limiter de façon considérable le coût général et régler définitivement la problématique de la mise en place de plus en plus difficile de la garantie locative par dépôt d'une somme bloquée au nom du preneur.

Ce Fonds de garantie locative concrétise l'idée selon laquelle il n'est pas nécessaire, dans de nombreux cas, d'aller puiser dans la garantie locative pour combler les défaillances du locataire. D'où, l'idée d'un Fonds mutualiste qui interviendrait pour ceux qui en ont besoin. Suivant le taux de sinistralité, il faudrait sans doute ajouter des moyens supplémentaires payés par les pouvoirs publics qui éviteront les frais de relogement.

Cette idée pourrait éventuellement être étendue aux arriérés locatifs, sachant qu'en théorie, les loyers sont aussi couverts par la garantie locative, en acceptant une libération financière partielle et anticipée (pas uniquement à la fin du bail).

- Via **l'impôt** : L'alimentation du Fonds et la récupération des loyers payés par le Fonds pourrait se faire sur base annuelle en passant par une redevance assortie d'une contrainte (privilège du préalable et de l'exécution d'office).
- Via une **cotisation** à charge des bailleurs **en contrepartie de la garantie pour le bailleur du paiement des loyers**. Cette cotisation :
  - o Devrait être abordable (un caractère obligatoire plutôt que libre pourrait en favoriser le caractère abordable).  
Exemple : 5% du loyer a déjà été proposé par certains assureurs<sup>2</sup>.
  - o Pourrait dépendre du type de bailleur  
Cas particulier : le Logement social où le taux d'expulsion très bas (0,15%) mais au détriment de financement de la Société de Logement.
  - o Ne peut être répercutée dans le loyer.
- Via le non-remboursement d'une part des loyers, compensé par un coup de pouce fiscal aux bailleurs. Cette proposition fait référence à la mesure flamande mise en place pour aider les commerçants éprouvant des difficultés à payer leurs loyers dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 : pour que la Flandre accepte d'intervenir dans le loyer du commerçant, le bailleur doit laisser tomber un ou deux mois de loyer, autrement la Région n'intervient pas.  
La compensation au bailleur est d'ordre fiscal.

### Les conditions - Les limitations

Le Conseil recommande :

- **La limitation de la couverture du bailleur :**

L'intervention du Fonds est limitée au loyer non contesté.

Pour évaluer les situations, le Fonds indemnise le CPAS lorsqu'il est en charge de visiter les personnes pour éviter le paiement de loyers faisant l'objet de contestations.

Dans les cas extrêmes d'insalubrité, une alerte vers des services relais tels que la DURL, la Commune et le Parquet doit être mise en place.

Toutefois, le Conseil souhaite que le locataire puisse bénéficier de la couverture et qu'il ne soit pas pénalisé suite à un manquement de son bailleur.

- **Le conditionnement de la couverture du locataire :**

Le locataire doit être malheureux et de bonne foi. Par-là, le Conseil vise à exclure les locataires ayant des pratiques récurrentes à louer un logement sans payer de loyer. Le Fonds régional présenterait l'avantage d'un suivi plus rapide et facile de la délinquance locative

Cette exclusion demande une analyse du Fonds sur sa propre fréquence d'intervention auprès d'un bénéficiaire, sur les revenus de ce dernier et sur sa situation.

Toutefois, le Conseil souhaite que le bailleur puisse bénéficier de la couverture et qu'il ne soit pas pénalisé suite à un manquement de son locataire.

### Les moyens humains du Fonds

La réussite du dispositif est liée à une intervention dès l'entame de l'arriéré locatif. En cas de prise en charge trop lente d'un signalement, l'objectif ne pourra pas être atteint. Ainsi, il est indispensable que le Fonds locatif dispose de moyens humains et de liquidités en suffisance.

## L'intervention du Fonds après entame du processus d'expulsion

Malgré l'amélioration de l'aide visant à avoir moins d'expulsions, le Fonds ne pourra pas les empêcher toutes. Ainsi, le Conseil a porté ses réflexions sur sa fonction possible dans le cadre des procédures d'expulsion.

### La saisie du Fonds

Le Fonds locatif devra être informé le plus en amont possible des demandes d'expulsion, tout comme le CPAS.

Le Conseil s'interroge sur la mise en place optimale de cet avertissement.

Il privilégie :

- L'information du Fonds par les huissiers et les greffes concomitante à celle des CPAS. Cette disposition ne nécessite pas nécessairement une modification du Code judiciaire<sup>2</sup>.  
À noter qu'une information du Fonds par les CPAS a été écartée car celle-ci retarderait encore l'intervention du Fonds et qui est recommandée le plus en amont possible.
- Le bailleur aura la possibilité d'avertir le Fonds dès qu'il y a un arriéré de paiement du loyer.

À défaut d'autre possibilité :

- L'obligation du bailleur d'avertir le Fonds, sous peine de non-intervention partielle ou totale de ce dernier. Toutefois, le bailleur ne souhaite peut-être pas l'intervention du Fonds ou n'est pas toujours informé de manière adéquate. Une cotisation imposée aux bailleurs permettrait d'assurer cette documentation informative.

### Le rôle du Fonds

Des mécanismes devraient être mis en place pour une bonne collaboration entre le Fonds, le locataire, le bailleur, les huissiers, les associations, l'aide juridique de deuxième ligne, le CPAS et le juge de paix.

Le Conseil recommande que l'intervention du Fonds se fasse à deux niveaux :

- Dresser rapidement un rapport d'intervention obligatoire et l'adresser aux parties ainsi que, s'il est déjà saisi, au juge de paix. En aucun cas cette étape ne peut ralentir la procédure judiciaire ;
- Payer éventuellement les arriérés de loyer, idéalement avant la citation en justice de paix ou a minima, s'engager à payer les arriérés.

### Les services d'accompagnement de la procédure d'expulsion

D'après l'expérience des membres et suite aux auditions, nous arrivons aux constats suivants sur la situation actuelle quant aux services d'accompagnement de la procédure d'expulsion :

- La collaboration avec les CPAS n'est pas toujours « aisée » suite à la disparité d'organisation / des méthodes de travail des 19 communes et des 19 CPAS ;
- Tous les CPAS n'ont pas nécessairement une cellule consacrée au relogement.

Or, le Conseil estime qu'un accompagnement étroit, qu'il soit porté par le CPAS ou par le secteur associatif, est une condition indispensable au bon fonctionnement du Fonds. Par conséquent, il est important d'améliorer ces points.

Des propositions sont également formulées concernant les différents accompagnants à la procédure d'expulsion.

## - Le CPAS

Les pistes d'amélioration du travail des CPAS pourraient être :

- Les courriers de la justice de paix ou des huissiers signalant des familles risquant une expulsion :
  - o L'amélioration de la réception des courriers de signalement (les CPAS ne reçoivent pas toujours ces courriers) ;
  - o L'amélioration du contenu des courriers : ils ne contiennent généralement que le nom de la personne concernée et l'adresse du bien litigieux. Il manque souvent les dates d'audience d'introduction, de remise et d'expulsion.
  - o Le moment d'intervention : le plus en amont possible (éviter qu'une situation ne s'enlise davantage et trouver un nouveau logement demande du temps).
- La généralisation de bonnes pratiques auprès des CPAS :
  - o Le courrier des CPAS :
    - Mention d'une date de rendez-vous. Dans la pratique, lorsque le locataire réagit au courrier, la prise de rendez-vous peut s'avérer difficile en fonction des disponibilités du CPAS (*trop longue attente*) et des capacités de réaction adéquate du locataire ;
    - Signalement d'associations pouvant également aider ainsi que les Bureaux d'aide juridique, à l'attention des personnes ne souhaitant pas l'aide d'un CPAS).
  - o Le contact téléphonique (peu de réactions aux courriers des CPAS).
- L'information sur le rôle des CPAS en matière d'aide au logement.
- Le renforcement des CPAS.

**Le Conseil suggère que le Gouvernement entende les CPAS sur leurs freins et recommandations en vue de répondre efficacement à la mission d'accompagnement des expulsions.**

## - Les AIPL / les services juridiques de 1ère et 2<sup>ème</sup> ligne / la médiation de dettes

Ces services pourraient être cités de manière systématique dans le courrier adressé par le CPAS aux familles risquant l'expulsion car un certain public a des réticences à s'adresser au CPAS.

Les rôles que ces services pourraient tenir sont :

- o La prévention du jugement par défaut

Le Syndicat des Locataires signale que 80% des jugements signifiés dans le cadre des expulsions se font par défaut.

**Or, une préoccupation de beaucoup de membres est d'éviter les jugements par défaut qui peuvent être le baromètre des difficultés humaines à surmonter des difficultés économiques et juridiques. Le Conseil recommande qu'une attention particulière soit portée sur ce point.**

- o L'accompagnement en justice

Devant les tribunaux du travail, les représentants syndicaux représentent les travailleurs. C'est un juriste disposant d'une crédibilité auprès du tribunal.

La loi empêche la représentation ou l'assistance du locataire comme du propriétaire par quelqu'un d'autre que celui qui est désigné par le Code judiciaire : l'avocat ou le parent nanti d'un mandat agréé par le juge

Certains membres suggèrent au Gouvernement d'étudier la possibilité d'une représentation des parties en justice par des intervenants subventionnés et par des associations (tenant compte des intérêts des avocats et de l'aide juridique de deuxième ligne).

- L'assistance en vue de proposer à l'huissier la présentation d'un plan de paiement afin de postposer l'expulsion

Le bailleur peut assurément trouver un intérêt à accepter cette proposition car il fait l'économie des frais d'expulsion et bénéficie de ses loyers.

- **L'accompagnement technique via la DIRL**

La DIRL dresse un rapport relatif aux manquements face aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements. Elle mentionne également les travaux à réaliser qui sont mis à charge du bailleur.

La DIRL intervient la plupart du temps sur base d'une plainte du locataire.

Certains membres suggèrent un partenariat privilégié avec la DIRL au niveau du Fonds concernant les cas flagrants de logement non conforme cumulés à une procédure d'expulsion.

- **L'information en amont**

Plusieurs membres préconisent la mise en avant de l'accompagnement et de l'information en amont, aussi bien pour le locataire que pour le bailleur.

## Le monitoring des expulsions

Il est nécessaire de disposer de données relatives aux expulsions ainsi qu'aux requêtes d'expulsion. Un monitoring annuel devrait être réalisé par les pouvoirs publics.

Le Conseil attire l'attention sur l'importance d'avoir des données complètes, notamment en termes de profils des expulsés et démarches effectuées. Ce type de monitoring doit être exploitable dans le cadre de décisions politiques.

Les données récoltées devront par ailleurs être uniformes sur l'ensemble du territoire régional.

## Mesure supplémentaire à la création du Fonds

Le Conseil porte dans le présent avis d'initiative, une réflexion autour des actions à mettre en œuvre pour éviter les expulsions locatives. Ainsi, le Conseil émet une recommandation parallèle à la création du Fonds motivée par une fréquente absence d'information du locataire de la date de son audience.

En effet, la procédure de requête est la moins onéreuse et la plus fréquemment utilisée par le bailleur pour porter un litige en justice. Sa procédure impose la convocation à l'audience par pli judiciaire qui est semblable à un courrier recommandé. Or, les locataires défaillants ne vont pas nécessairement retirer leurs recommandés et sont, au contraire, à un moment difficile pour faire front à une procédure et ne savent alors pas qu'ils sont convoqués.

Une grande part des jugements par défaut pourrait être évitée par le doublement du courrier recommandé par l'envoi d'un pli simple. Cette mesure toute simple pourrait être mise en place facilement afin d'éviter de lourdes conséquences consécutives à un simple défaut d'information.

Le Conseil recommande que le Gouvernement bruxellois fasse remonter cette recommandation vers le Ministère de la Justice à destination des greffes des justices de paix et que le législateur bruxellois instaure cette obligation.



## La motivation de l'opposition du SNPC-VE au présent avis est motivée comme suit :

- « Même si aucun bailleur ne se réjouit d'expulser son locataire, cela reste néanmoins un mal nécessaire. Imaginer un système où tout locataire expulsé serait relogé est séduisant mais il faut bien évidemment que ce système ainsi mis en place ne pèse **d'aucune manière que ce soit** sur le bailleur privé.
- Ne perdons pas de vue que le SNPC et VE ne sont pas demandeurs et que pour eux, le système peut continuer à fonctionner comme actuellement dans le respect des décisions judiciaires rendues et en constatant que malheureusement nombre de CPAS ne font pas ce qu'ils devraient faire. Néanmoins, à nouveau, ce ne sont pas les bailleurs qui sont en cause.
- Si maintenant d'aucuns veulent suspendre les expulsions tant qu'il n'y a pas de relogement, c'est aux pouvoirs publics, et à eux seuls, qu'il appartient de prendre ce coût en charge.
- Le SNPC et VE s'en tiennent donc à cela et tant qu'il ne pourra y avoir d'accord à ce sujet, nous voyons mal comment un avis d'initiative sur cette question pourra être crédible. Nous regrettons aussi que toutes nos autres propositions fassent systématiquement l'objet d'opposition et que rien, ou presque, n'est cherché pour répondre aux préoccupations des bailleurs.
- Enfin, pour le SNPC/VE, en fonction de différents aspects, définitions et d'éléments très spécifiques repris dans l'avis d'initiative, ce Fonds à créer répondra à la définition d'une compagnie d'assurances en vertu de l'article 5, 1er alinéa, 1° de la loi du 13 mars 2016 relative au statut et au contrôle des entreprises d'assurance. »

## Les annexes

- Les extraits des PV reprenant les consultations de différents intervenants.

---

### <sup>1</sup> L'estimation moyenne des pertes financières du bailleur en cas d'expulsion locative :

La perte économique engendrée par l'expulsion d'un locataire est d'environ 20.000 € pour le bailleur et est calculée comme suit :

Les pertes au niveau du loyer :

- Le manque à gagner immédiat  
En moyenne, il faut environ 9 mois d'attente pour le bailleur avant d'obtenir l'expulsion d'un locataire qui a arrêté de payer son loyer (trois mois impayés, 2 mois pour avoir l'original du jugement, 1 mois d'attente après signification du jugement, 1 mois pour voir si le locataire se retire volontairement et deux mois pour expulser) . Cependant, il arrive que le bailleur patiente parfois jusqu'à 8 mois après le prononcé du jugement ce qui fait alors un arriéré de 11 mois.
- La récupération des loyers impayés échus au prononcé du jugement  
Il n'est pas rare que le locataire expulsé soit insolvable et dans l'impossibilité de rembourser ses arriérés de loyer. Si celui-ci parvient à se rétablir financièrement, il remboursera petit à petit.
- Les loyers impayés non échus au prononcé du jugement  
Les juges de paix ne peuvent normalement accorder que les loyers échus au moment où ils se prononcent.

Le coût de la procédure judiciaire (+- 3000 €) + Frais d'huissiers = +- 4750 €

<sup>2</sup> Les assurances privées déjà tentées par le passé avaient un caractère abordable mais n'ont pas fonctionné en raison des conditions drastiques sur le choix du locataire.

<sup>3</sup> Par arrêt du 26 novembre 2020, la Cour constitutionnelle a considéré que si la compétence des cours et tribunaux relevait effectivement de la compétence fédérale, le législateur bruxellois pouvait adopter une disposition particulière sur base de ses compétences implicites, soit celles permettant à une Région de légiférer dans une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, pourvu que cela soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales, que la matière se prête à un règlement différencié et que l'intervention sur la matière fédérale soit marginale.

La Cour a considéré que, pour ce qui concerne l'article 233, § 2 du Code bruxellois du Logement (*interdiction de convenir contractuellement de l'arbitrage en matière de bail d'habitation*) , ces conditions étaient réunies.