



AVIS

Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation

15 septembre 2016

Demandeur	Ministre Céline Fremault
Demande reçue le	8 juillet 2016
Demande traitée par	Commission Logement
Demande traitée le	24, 26 août et 1 ^{er} , 8 septembre 2016
Avis rendu par l'Assemblée plénière le	15 septembre 2016

Préambule

Suite à la Sixième Réforme de l'État, la Région devient compétente pour définir des « *règles spécifiques concernant la location des biens ou des parties de biens destinés à l'habitation* ».

Comme annoncé dans la déclaration de politique régionale, le Gouvernement a souhaité se saisir de cette réforme pour traduire dans la législation régionale les règles relatives au bail d'habitation tout en veillant à améliorer les droits des bailleurs et des locataires, à assurer un meilleur fonctionnement du marché locatif et à encourager la mise en location de logements respectueux des normes.

Ainsi les règles du bail sont insérées dans le Code du logement qui deviendra un Code de l'habitat.

Ce projet d'ordonnance vient traduire les principes directeurs de la régionalisation du bail sur lesquels le Conseil a rendu un avis le 18 février 2016¹.

Avis

1. Considérations générales

1.1. Points d'attention

Le Conseil constate qu'un certain nombre d'éléments-clés annoncés à l'étude ou en cours de réflexion lors de la discussion sur les principes directeurs n'ont toujours pas fait l'objet de choix politiques. En effet, les points suivants doivent encore être traduits dans une ordonnance ou un arrêté d'exécution : carte d'identité du logement, modèle type de bail, annexe au contrat de bail, modèle d'état des lieux, liste ouverte des travaux à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur, allocation-loyer encadrée, grille des loyers, contrat type CPAS institution financière, label logement étudiant, label colocation, contrat de bail-type, ... Ces différents éléments sont pourtant essentiels à la compréhension de la cohérence globale du projet d'ordonnance. C'est pourquoi, **le Conseil** demande de pouvoir être consulté sur ces futurs projets d'ordonnances et arrêtés d'exécution.

Par ailleurs, **le Conseil** considère que cette ordonnance a un impact sur le marché immobilier mais qu'elle ne règle pas tout. D'autres mesures sont également à prendre en compte telles que la réforme fiscale, la longueur des procédures de délivrance des permis d'urbanisme, les normes urbanistiques (RRU) ne permettant pas la production de logements décents de petite taille... **Le Conseil** espère que l'ensemble de ces matières seront traitées dans un souci de cohérence.

Dans cet avis, **le Conseil** se permet d'insister et de rappeler certaines remarques émises précédemment et qui lui semblent toujours pertinentes et d'actualité. (*NB : Les remarques reprises des avis précédents sont identifiées en italique dans le texte*).

1.2. Un contexte de pénurie de logements modestes

Le Conseil rappelle, ici, le contexte qu'il avait déjà évoqué dans son avis du 18 février 2016 car celui-ci est toujours valable et influe de manière importante sur les relations locatives.

¹ Voir [A-2016-010-CES](#) du 18 février 2016

Le Conseil constate que le marché locatif fait toujours face à une pénurie de « logements modestes ». Combiné à la faiblesse des revenus de nombreux locataires, le manque de logements décents de taille et de confort modeste exacerbe les tensions inhérentes aux relations locatives : risques d'impayés, sélection accrue des candidats locataires, risques de discriminations, ... Les rapports de négociation entre les parties y sont de plus en plus déséquilibrés, tant sur le montant du loyer que sur la réalisation de travaux qui relèvent pourtant de l'intérêt général : salubrité, économie d'énergie,

La régionalisation de la compétence sur les baux offre l'occasion d'adapter les règles qui permettront de gérer au mieux ces tensions, tout en veillant à maintenir un bon équilibre entre bailleurs et preneurs et d'ainsi favoriser un climat d'investissement.

Au vu de ces éléments, **le Conseil** regrette que le projet d'ordonnance n'instaure pas de mécanisme permettant de rétablir un équilibre dans les négociations, tel que celui des commissions paritaires locatives (voir point 1.16 sur les résolutions des conflits). Afin de renforcer l'accès au marché locatif aux locataires plus fragilisés, **le Conseil** insiste tout particulièrement sur la mise sur pied d'un véritable fonds de garantie locative régional mutualisé et accessible à tous les candidats, aux conditions mentionnées dans ses avis précédents².

Le Conseil insiste sur l'importance d'apporter, en parallèle, une réponse plus structurelle à la situation de pénurie. Il s'agit également d'accélérer le rythme de la production de logements neufs, ciblée sur les segments en pénurie et de poursuivre la rénovation des logements plus anciens.

Le Conseil demande qu'une mission d'objectivation des types de logement qui font actuellement défaut soit confiée au Bureau bruxellois de la planification. Toute une série de données statistiques existent déjà mais le croisement de certaines données devrait permettre d'encore mieux identifier quels sont les types de logements nécessaires (le gabarit, les caractéristiques essentielles, le degré de confort, la taille, le nombre de chambres, ...) à produire et à rénover en priorité en tenant compte de l'évolution démographique et de la typologie des ménages.

Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de logements sur le marché locatif permettra de réduire les tensions qui peuvent actuellement exister et favoriser une meilleure négociation du bail entre le preneur et le bailleur.

1.3. Budgétisation des mesures

Le Conseil constate qu'une budgétisation des différentes mesures prévues n'a toujours pas été portée à sa connaissance (depuis la remise de son avis le 18 février 2016), ce qu'il regrette. Ceci d'autant plus que certaines mesures vont impacter non seulement la Région mais également les communes et les CPAS selon les cas.

Le Conseil insiste donc pour que ces différentes mesures fassent l'objet d'une évaluation et que des moyens humains et budgétaires proportionnés aux objectifs poursuivis soient mis en place.

1.4. Code de l'habitat

Le Conseil souligne positivement le fait que les règles relatives au logement soient regroupées dans un seul texte, le code de l'habitat. Ceci offre une meilleure lisibilité de la réglementation.

² Voir [A-2015-035-CES](#) du 16 juin 2015 et [A-2016-010-CES](#) du 18 février 2016

1.5. Normes relatives à l'habitabilité, à la sécurité et à la salubrité du logement

Le Conseil constate que le bailleur doit délivrer le bien loué en bon état de réparations de toute espèce et que celui-ci doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipements des logements. Cette exigence est de droit impératif. **Le Conseil** souligne positivement que, dans l'intérêt du preneur, lorsque le bien ne remplit pas les conditions reprises ci-dessus et que la non-conformité ne lui est pas imputable, celui-ci puisse exiger soit l'exécution des travaux nécessaires pour sa mise en conformité soit la résiliation du contrat avec dommages et intérêts.

Le Conseil considère que si le bailleur est défaillant dans l'exécution des travaux de mise en conformité, et afin de ne pas en venir à une fermeture d'un bien occupé, des solutions alternatives devraient être envisagées. Ainsi, avec l'accord du propriétaire ne voulant pas ou ne pouvant pas réaliser les travaux de mise en conformité avec ses propres moyens, l'autorité publique pourrait, par exemple, intervenir pour reprendre la gestion du bien et le faire mettre aux normes en soutenant les travaux via le paiement de loyers réduits (sur l'exemple du mécanisme AIS).

1.6. Obligation d'information précontractuelle du bailleur

*Concernant la future carte d'identité logement, **le Conseil** demande que celle-ci puisse prendre la forme d'un formulaire électronique standardisé et qu'elle puisse être annexée au bail lors de l'enregistrement de celui-ci.*

Le Conseil s'interroge sur ce qu'il advient dans le cas où un preneur transmet des informations erronées au bailleur. En effet, il considère qu'il faut trouver un équilibre de sanctions tant pour le bailleur que pour le preneur en cas de transmission d'une information erronée.

Par ailleurs, **le Conseil** constate qu'au regard de la réglementation sur la vie privée le bailleur ne peut pas demander l'origine des revenus du preneur. Il estime toutefois que démontrer l'origine des revenus instaure un climat de confiance.

Les principes directeurs faisaient référence à un renforcement du contrôle de l'obligation d'affichage, mais celle-ci n'est pas évoquée dans le projet d'ordonnance. **Le Conseil** demande que cet aspect y soit repris.

Enfin, **le Conseil** souhaiterait pouvoir prendre connaissance de l'étude sur l'effet potentiel de discrimination envers les femmes qui est évoquée.

1.7. Amélioration des qualités énergétiques des logements

*Afin que l'amélioration des qualités énergétiques des logements produise un effet « win-win » tant pour le bailleur que le preneur, **le Conseil** considère que les bailleurs devraient pouvoir augmenter le loyer dans une proportion raisonnable par rapport aux gains que le preneur va en retirer (cadre de vie plus agréable, diminution des charges, ...). Le conventionnement des travaux de rénovation et d'une telle augmentation de loyer devra cependant tenir compte du caractère raisonnable du loyer initial, comme de l'échéance du bail. **Le Conseil** estime que le recours à l'avis d'une Commission paritaire locative permettra de faciliter des accords équilibrés entre les parties concernées, dans le respect de l'intérêt général.*

1.8. Bail de rénovation

En dépit du fait que ce point soit indiqué dans les principes directeurs, **le Conseil** regrette que le projet d'ordonnance ne mentionne pas la possibilité d'établir un bail de rénovation inversé (travaux effectués par le bailleur en cours de bail), quitte à en définir les modalités ultérieurement dans un arrêté d'exécution. En effet, **le Conseil** estime important de prévoir cette base juridique dans cette ordonnance vu la nécessité de rénover le bâti en Région bruxelloise.

1.9. Fixation du loyer

Le Conseil a pu constater dans le dernier rapport de l'Observatoire des loyers (rapport 2015 publié en avril 2016) que la notion de « loyer abusif » est objectivée. En effet, le tableau 13 (p.23) montre par exemple que pour un appartement une chambre avec des conditions de confort mauvaises, le loyer mensuel médian est de 595€ alors que pour un appartement une chambre avec des conditions de confort moyennes, il est de 550€. Il y a donc certainement lieu de parler de loyer abusif dans le premier cas. Cette situation induit un effet pervers qui peut être de nature à décourager l'investissement en vue d'améliorer la qualité des logements.

Au regard de cette objectivation de cas de loyers abusifs, **le Conseil** regrette que ce projet d'ordonnance ne se prononce pas davantage sur la grille indicative des loyers.

En effet, pour **le Conseil**, il est indispensable de mettre en place les outils pour éviter un déséquilibre entre la position d'un bailleur et d'un preneur. Ces outils doivent être compris comme étant une grille indicative des loyers (établie après concertation des organisations représentatives des propriétaires et des locataires) et une commission paritaire locative qui forment un tout. Ainsi, la grille indicative des loyers doit servir de référence afin que les bailleurs demandent des loyers raisonnables par rapport aux caractéristiques de leur(s) bien(s). Dans tous les cas, un loyer manifestement déraisonnable donne le droit de porter le conflit devant la commission paritaire locative (voir point 1.16). Les termes « manifestement déraisonnable » devraient être définis. Dès lors, **le Conseil** souhaite voir affirmer dans le futur Code de l'habitat le devoir des propriétaires privés de demander un loyer raisonnable au regard des caractéristiques du logement loué.

Le Conseil rappelle que dans son avis du 18 février 2016, il avait déjà décrit certains éléments à prendre en compte pour la constitution et l'utilisation de cette grille indicative des loyers. Il regrette que ceux-ci n'aient pas pu d'ores-et-déjà être pris en compte pour la rédaction de ce projet d'ordonnance. C'est pourquoi il se permet de les rappeler ci-dessous afin que l'article 24/10 §2 puisse être amendé sur cette base :

***Le Conseil** estime que la grille des loyers de référence doit être la plus objective et évolutive possible. Elle devra créer un cadre favorable aux investissements, tant en termes de rénovation que de production de logement neuf. Elle devra tenir compte des caractéristiques essentielles d'un logement décent qui déterminent sa valeur de revente objectivée (en particulier sa taille, son nombre de chambres, sa vétusté et ses performances énergétiques), aisément constatables par le locataire. Les critères pris en compte doivent permettre de limiter au mieux les éventuels arbitrages.*

***Le Conseil** attire l'attention sur le fait que les charges locatives et les coûts des services qui y sont associés doivent faire l'objet d'un traitement séparé du loyer. Elles ne devraient dès lors pas interférer avec la conception de la grille indicative des loyers.*

Le Conseil insiste sur le fait que cette grille des loyers doit avant tout être lisible, informative et indicative. Le principe est de pouvoir informer les parties sur ce qu'il faut entendre par un loyer de référence. Ce loyer de référence ne saurait constituer ni un plafond ni un minimum. Les parties sont libres de s'en écarter en fonction des caractéristiques propres du logement non reprises dans la grille en tant que telle, que celles-ci soient positives (les caractéristiques esthétiques du bien, sa proximité à un espace vert, la présence d'un garage, d'un jardin ou d'une terrasse, ...) ou négatives (espaces mal agencés, sanitaires rudimentaires ou non privatifs, absence de système de comptage des consommations d'eau et d'énergie, ...). Ces éléments pourront faire l'objet d'une liste annexe.

Le Conseil estime que cette grille doit être pensée d'une manière telle qu'elle s'applique principalement au segment du logement modeste. C'est, en effet, sur ce segment que la crise sociale est la plus importante. A cet égard, **le Conseil** renvoie à son avis (A-2015-035-CES) du 16 juin 2015 dans lequel il aborde la thématique de l'allocation-loyer.

Par ailleurs, **le Conseil** demande que la réflexion soit corrélée à l'adoption d'une définition régionale de la nouvelle base à l'impôt foncier.

En conclusion, **le Conseil** demande que l'article 24/10 §2 soit amendé de la sorte : « En vue de favoriser une négociation équilibrée entre les parties, le Gouvernement arrête une grille indicative des loyers de référence. Celle-ci sera construite sur base des caractéristiques essentielles d'un logement décent notamment sa taille, le nombre de pièces habitables, ses performances énergétiques, sa localisation. Cependant des commodités, un environnement ou des caractéristiques propres au logement loué sont de nature à justifier des écarts à la hausse ou à la baisse par rapport aux valeurs de référence de la grille indicative des loyers ».

Le Conseil insiste pour être concerté lors des réflexions ou discussions relatives à cette grille indicative des loyers.

1.10. Garantie locative

Le Conseil plaide toujours pour qu'un véritable fonds bruxellois de garanties locatives soit mis en place et qui ne s'adresse pas exclusivement aux garanties locatives "CPAS" mais à l'ensemble des locataires comme il l'a déjà développé dans ses avis du 16 juin 2015 et du 18 février 2016. Dans ces avis, **le Conseil** spécifie sa vision pour ce fonds, les modalités pratiques ainsi que les conditions de réussite.

Le Conseil souhaite qu'un subside puisse être octroyé afin d'étudier dans tous ses aspects la question de la création d'un fonds de garantie locative et il considère qu'il serait également intéressant de voir comment la Région wallonne a procédé afin d'en tirer des enseignements utiles pour la Région bruxelloise.

1.11. Transmission du bien loué

Le Conseil souligne qu'il est ici question d'un droit de préférence et qu'un droit de préférence n'est pas un droit de préemption.

1.12. Colocation

Le Conseil constate que l'article 24/48§ 3 exige une copie de notification du congé aux autres colocataires par l'envoi d'un recommandé, simultanément à la notification du congé au bailleur. **Le**

Conseil considère que pour des personnes habitant par définition au même endroit (colocataires), la notification pourrait se faire d'une autre façon que par envoi recommandé.

Le Conseil considère que le pacte de colocation est un élément positif et il demande que ce pacte puisse être connu auprès de la commune même si tous les colocataires ne sont pas domiciliés dans la commune. En effet, ceci permettra d'une part, à la commune de connaître la population effective qui habite sur son territoire et d'autre part, de résoudre, en partie, le problème lié aux compteurs d'eau de distribution puisqu'une grande partie des logements bruxellois ne dispose pas d'un compteur individuel. Le locataire se voit donc imputer des charges d'eau de manière forfaitaire.

1.13. Logement étudiant

Le Conseil s'interroge sur l'articulation du mécanisme de l' AIS logement étudiant, du label et de la réglementation logement étudiant.

Le Conseil demande que les étudiants qui bénéficieront du régime de logement étudiant puissent facilement s'inscrire gratuitement auprès de la commune. En cas de bail spécifique « logement étudiant », celui-ci doit être enregistré et cette procédure d'enregistrement pourrait déclencher automatiquement l'inscription des étudiants auprès de la commune. Une telle inscription ne vaudra pas domiciliation mais elle permettra à la commune de mieux identifier les habitants présents sur son territoire et donc leurs besoins. La mise sur pied d'un bail spécifique « logement étudiant » doit également permettre de mettre sur le marché locatif des biens qui correspondent réellement aux besoins des étudiants en termes de logement et doit éviter de créer des distorsions sur le marché locatif entre les logements étudiants et ceux qui ne le sont pas.

1.14. Cession et sous-location

Lors d'une cession ou d'une sous-location, **le Conseil** estime important d'attirer l'attention sur le fait que non seulement le bien est cédé mais également l'état des lieux initial.

1.15. Lutte contre la discrimination et bail glissant

Le Conseil pointe positivement les mesures qui sont introduites dans le projet d'ordonnance relatives à ces deux points.

1.16. Résolution des conflits

Le Conseil constate que le Gouvernement souhaite favoriser des modes alternatifs pour la résolution des conflits sans pour autant montrer sa préférence pour l'une des options entre l'arbitrage, la médiation et la conciliation.

A cet égard, **le Conseil** regrette que le Gouvernement n'ait pas suivi l'option pour laquelle lui (ndlr : le Conseil) avait opté dans ses deux avis précédents³, à savoir une résolution des conflits via une commission paritaire locative. Il s'agit d'une instance composée, notamment, de représentants des propriétaires et de représentants des locataires et qui doit recevoir tant les arguments du locataire que du propriétaire. La spécificité de cette instance sera de remettre aux parties un avis sur le caractère raisonnable d'un loyer. Elle permettra au locataire de renégocier un loyer dont le montant s'avère

³ Voir [A-2015-035-CES](#) p.10 et 11 et voir [A-2016-010-CES](#) p.10

abusif et au propriétaire de pouvoir renégocier le loyer en cas d'investissement durant le bail. Le propriétaire pourra justifier de son écart par rapport à la grille indicative des loyers en fonction des caractéristiques particulières du logement, de la valorisation du bien et/ou des rénovations effectuées (notamment amélioration de la performance énergétique du bâtiment).

Le Conseil prendra le temps d'étoffer sa réflexion sur ce mode de résolution des conflits en lien avec la grille indicative des loyers et transmettra prochainement un avis d'initiative au Gouvernement. Néanmoins, il demande que cette ordonnance prévoie d'ores-et-déjà l'assise pour l'institution d'une telle commission paritaire locative. Les modalités concrètes pourront être réglées ultérieurement dans un arrêté d'exécution.

Ainsi, le Conseil souhaite qu'un §1 bis soit ajouté à l'article 24/17 qui stipule que : « *Il est institué une commission paritaire d'arbitrage compétente, sans préjudice de la compétence de la cour et les tribunaux, pour tous litiges locatifs relatifs à des immeubles d'habitation situés en Région bruxelloise, en particulier pour les conflits relatifs à l'obligation de proposer un loyer raisonnablement proportionné aux caractéristiques du logement et ceux quant à l'augmentation du loyer suite à des travaux en vue d'améliorer la performance énergétique du bien. Le Gouvernement peut préciser les circonstances, les conditions dans lesquelles l'une ou l'autre des parties pourra saisir la commission* ».

Le Conseil propose que l'article 24/17§2 soit amendé de la façon suivante : « *Toute clause d'arbitrage convenue avant la naissance du différend est réputée non écrite sauf si elle fait référence à la commission paritaire locative instituée par le paragraphe précédent (§1 bis)*».

1.17. Enregistrement

Le Conseil souligne positivement le fait que désormais les baux à courte durée doivent également être enregistrés. *A cet égard, il insiste sur la mise à disposition des moyens humains et budgétaires en suffisance pour réaliser cette tâche. Celle-ci pourrait être facilitée via la mise en place d'un formulaire électronique standardisé pour enregistrer le bail d'habitation.*

Il s'interroge, toutefois, sur la nécessité d'enregistrer les baux de courte durée, de type locations sur une semaine (pour les voyages d'affaires, notamment).

Afin de compléter les informations, actuellement disponibles, et d'obtenir des statistiques plus fines, **le Conseil** demande que les éléments suivants puissent être annexés au bail : l'état des lieux, la PEB, la future carte d'identité logement (art.24/3 §1) et les caractéristiques essentielles du bien. A cet égard, il faudrait préciser le type de caractéristiques essentielles qui sont attendues.

Par ailleurs, **le Conseil** estime que les informations disponibles via l'enregistrement du bail doivent permettre d'avoir un suivi des loyers et des revenus afin de développer une meilleure connaissance du parc locatif et ceci d'autant plus dans la perspective de l'établissement d'une grille des loyers indicatives.

1.18. Copropriété

Le Conseil considère que certains travaux relevant de l'intérêt général pour une copropriété ne sont parfois pas effectués suite au veto, tacite ou non, de l'un ou l'autre des propriétaires. **Le Conseil** estime qu'il serait, dès lors, intéressant de voir dans quelle mesure les règlements de copropriété peuvent être assouplis.

*En outre, **le Conseil** se demande si un cadre incitatif pour l'ensemble d'une copropriété ne pourrait pas être mis en place pour effectuer des travaux collectivement lorsque ceux-ci relèvent de l'intérêt général et qu'ils nécessitent une coordination notamment sur le choix des techniques, des matériaux utilisés, ...*

*
* *