

AMÉLIORER LE BAIL D'HABITATION POUR LES LOCATAIRES

Retrouvez l'ensemble des mesures évaluées dans le baromètre du logement en 2022 et en 2024, ainsi que notre méthodologie sur [rbdh.be, onglet baromètre du logement](https://rbdh.be/onglet_barometre_du_logement).

CONTEXTE

Depuis la sixième réforme de l'État (2014), le bail d'habitation est défédéralisé et les Régions sont compétentes pour agir en la matière. Bruxelles a légiféré en 2017, le bail bruxellois est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. La précédente législature s'est attelée à revoir le Code civil sur plusieurs notions (ex. colocation, bail étudiant...). Mais l'essentiel n'y était pas.

La majorité d'alors évoquait un texte équilibré. À nos yeux, c'était le soutien à la partie la plus faible de la relation – les locataires, soit 6 bruxellois sur 10 – que le texte aurait dû viser. Nous regrettions une ordonnance sans ambition face aux obstacles majeurs qui empêchaient les ménages précaires, eux qui ne choisissent pas leur logement et n'ont aucun pouvoir pour négocier les termes du contrat, d'accéder au logement et de s'y maintenir dans de bonnes conditions, tels que la cherté des loyers, la sécurité du logement ou la discrimination.

Les dispositions fédérales sur les garanties locatives n'avaient pas été révisées, pas de cadre pour tenter de contenir les loyers, pas de réduction des indemnités en cas de départ anticipé du locataire non plus (alors qu'elles peuvent gravement entraver la mobilité résidentielle des locataires). Pire encore, l'ordonnance bruxelloise créait des conditions défavorables aux locataires en facilitant le recours au bail de courte durée.

Le travail de lobbying et les nombreux amendements proposés avant l'adoption du texte par le RBDH n'y avaient rien changé. Pas plus que le recours introduit par notre association et par la Fébul auprès de la Cour constitutionnelle (mai 2018). Celui-ci portait principalement sur les nouvelles dispositions entourant les baux de courte durée et sur le caractère multiple de leurs prorogations¹.

Sous cette législature, le Gouvernement a entrepris d'évaluer l'ordonnance de 2017, avec une attention portée spécifiquement à la protection des personnes précarisées. Une vaste étude juridique a été confiée à l'Université Saint-Louis².

1. RBDH, [Le bail d'habitation en question](#), 2021

2. Menée par 4 juristes spécialistes du droit au logement : Nicolas BERNARD, Véronique van der PLANCKE, Vincent LETELLIER et Violaine ALONSO. Le travail ne s'est pas limité à l'ordonnance bail, il aborde également le bail de logement social, les expulsions, le fonds de prise en charge des arriérés de loyers et les actions d'intérêt collectif. Nicolas BERNARD, Véronique van der PLANCKE, Vincent LETELLIER et Violaine ALONSO, [Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement, Rapport final](#), 30 juin 2021

Après consultation des acteurs de terrain notamment, le rapport (juin 2021) met en avant les pistes de solutions pour renforcer le droit au logement et pointe, de manière très concrète, les démarches légistiques à engager pour les rendre effectives.

La secrétaire d'État au logement a concrétisé, en s'appuyant sur ce travail d'évaluation pour réformer le bail bruxellois. L'ordonnance intitulée « ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en vue de concrétiser le droit au logement » a ainsi été adoptée en fin de législature. Elle s'attaque à plusieurs enjeux importants, dont, pour partie, ceux que la législature précédente avait choisi de ne pas faire évoluer.

Le RBDH s'est déjà arrêté sur plusieurs articles de l'ordonnance « droit au logement », à savoir ceux qui visent à [sanctionner les expulsions illégales](#), ceux qui [révisent les règles de la garantie locative](#) et ceux qui renforcent [la lutte contre les logements insalubres](#) dans les chapitres thématiques dédiés de notre baromètre 2024 de fin de législature.

Dans les lignes qui suivent, nous évaluons les autres mesures contenues dans le texte, toujours sous l'angle du droit au logement des personnes vulnérables, dans un contexte de rareté du logement abordable et décent.

MESURE 1

Rééquilibrer la relation locative dans le bail

Utilité 

Adéquation 

DESCRIPTION

L'[ordonnance « droit au logement »](#) a été promulguée le 4 avril 2024, elle entre en vigueur au 1^{er} novembre 2024. Que vise-t-elle ?

Concernant **les baux de courte durée**, les nouvelles dispositions sont les suivantes :

– **Limiter à une seule prorogation le bail de courte durée**

Avant 2018 et la régionalisation du bail, le Code civil n'autorisait qu'une seule prorogation du bail de courte durée, la durée totale ne devant pas dépasser 3 ans. Sous la précédente législature, la Région a modifié le régime pour autoriser des prorogations multiples, sans toutefois dépasser les 3 ans au total. L'ordonnance « droit au logement » rétablit le régime antérieur en limitant à nouveau à une seule prorogation, les baux de moins de 3 ans.

– **Rendre plus applicable le lissage des loyers entre deux baux de courte durée**

Le Code du logement (art. 241), et le Code civil fédéral avant lui (1997), interdisait au bailleur d'augmenter le loyer entre deux baux de courte durée successifs, lorsque c'est lui qui mettait fin au bail. Pour appliquer cette disposition, le nouveau locataire devait, et connaître le loyer précédent, et savoir qui du locataire ou du bailleur a mis fin au bail. De telles obligations rendaient le dispositif tout bonnement impossible à appliquer.

L'ordonnance impose désormais au bailleur d'indiquer le dernier loyer au stade précontractuel (art. 13) et étend le lissage des loyers aux baux de courte durée résiliés par les locataires (art. 33).

Pour ce qui est des **fins de bail et congés**, l'ordonnance introduit deux nouvelles mesures :

– **Mieux encadrer les congés anticipés pour travaux dans le régime du bail de 9 ans**

Pour rappel, un bailleur qui veut mettre fin de manière anticipée à un bail de 9 ans peut le faire dans deux situations : soit pour occuper personnellement le bien (lui ou un membre de sa famille), soit pour entamer des travaux.

Pour éviter que les bailleurs prétextent des travaux et ne s'exécutent pas, l'ordonnance leur impose désormais de communiquer au locataire « *soit le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé, soit un devis détaillé, soit une description des travaux accompagnés d'une estimation détaillée du coût, soit un contrat d'entreprise, faute de quoi le preneur peut demander d'invalider le congé* » et ce, dès la notification du congé ou au plus tard dans les deux mois qui suivent.

– **Généraliser le principe du contre-préavis**

En cas de résiliation anticipée du bail par le bailleur, le locataire qui trouverait une solution de relogement avant l'expiration du délai de préavis peut donner un « contre-préavis » (1 mois). Il évite ainsi l'obligation de payer un double loyer, conséquemment à une décision du bailleur. L'ordonnance étend ce principe lorsque le bailleur met fin au bail à son échéance et plus exclusivement en cas de rupture anticipée.

Concernant les charges, l'ordonnance limite les charges dues, à celles prévues dans le contrat (sauf charges exceptionnelles qui doivent être des dépenses réelles).

Les bailleurs doivent communiquer un décompte des charges à chaque date anniversaire du bail, dans les 12 mois (avec justificatifs à l'appui).

Pour les logements situés dans des immeubles à appartements multiples, la clé de répartition des charges doit figurer dans le bail et ne peut être modifiée qu'avec l'accord des locataires.

Le bailleur ne pourra plus imputer à son locataire d'autres frais que ceux liés directement à sa consommation (ex. Le bailleur ne pourra plus imputer des frais dont il est responsable tels que des frais de rappel, de recouvrement...)

En cas d'erreur dans l'établissement du décompte des charges :

- Le bailleur peut réclamer les sommes non perçues dans les deux ans de l'établissement du décompte et pour 5 ans de consommation maximum en cas d'erreur de décompte en faveur du locataire ;
- Le locataire peut réclamer le montant indument payé dans les deux ans de l'établissement du décompte et pour toutes les années concernées en cas d'erreur de décompte en faveur du bailleur.

Introduction d'un sanction administrative régionale en cas de manquement en matière d'information précontractuelle

Lorsqu'un propriétaire propose un logement à la location, le Code du logement lui impose de fournir plusieurs informations aux candidat-es-locataires, telles que le montant du loyer, le score PEB, une estimation des charges... En cas de défaut, une sanction administrative de 50 à 200 euros peut être imposée... par les communes. Ces dernières ne contrôlent pas le respect de ces dispositions. Dès lors, la nouvelle ordonnance a mandaté l'administration régionale, la DIRL spécifiquement, pour prendre en charge le contrôle et l'imposition des amendes.

Les clauses du bail relatives à **l'interdiction de se domicilier à l'adresse du bien loué sont réputées non-écrites** et ne sont donc pas valides.

Il en va de même pour **les clauses interdisant la détention d'un animal de compagnie.**

Le locataire est désormais tenu de souscrire **une assurance contre les dégâts des eaux et l'incendie.** Les deux autres régions imposaient déjà une telle obligation aux locataires.

L'ordonnance indique encore que dorénavant, **le loyer doit être payé sur un compte bancaire** (le locataire peut effectuer un dépôt en espèces sur ce compte) et qu'en cas de retard de paiement, le bailleur ne peut pas imposer d'intérêts de retard au-delà du taux d'intérêt légal.

Enfin, l'ordonnance révisé **les modalités en cas de vente du bien loué** : l'acquéreur est subrogé aux obligations du bailleur de manière automatique. Auparavant, cette subrogation était conditionnée : le bail devait être enregistré (date certaine du contrat) ou le locataire devait être dans les lieux

depuis plus de 6 mois (si le bail n'était pas enregistré). Sans quoi le nouvel acquéreur pouvait mettre fin au contrat sans avoir à respecter les délais de préavis légaux. La nouvelle disposition vise tous les baux de droit commun, de résidence principale, de colocation et le bail étudiant.

ÉVALUATION

Le RBDH salue cette nouvelle ordonnance, elle répond sur bien des points aux préoccupations des acteurs de terrain et des locataires disposant de peu de ressources.

Nous sommes évidemment satisfait-es du retour aux dispositions antérieures concernant **les baux de courte durée**. Rappelons que c'est bien le régime prévu pour ces baux en 2017 (la possibilité de prorogations multiples) qui nous avait convaincu-es d'introduire un recours devant le Cour constitutionnelle.

Selon l'observatoire des loyers, en 2018 (dernières données disponibles), seul-es 16 % des nouveaux-elles emménagé-es ont conclu un bail de longue durée (plus de 3 ans)³. Sans doute, le bail de courte durée répond-il aux aspirations d'une partie des locataires, jeunes, mobiles et en recherche de flexibilité, mais il fait aussi écho chez les bailleurs, qui y trouvent l'occasion de se séparer facilement d'un locataire et d'augmenter au passage le loyer, le lissage des loyers des baux de courte durée étant inapplicable et non contrôlé.

Nous nous opposons à cette mise à mal de la stabilité recherchée par la majorité des locataires. La possibilité de proroger des contrats, qui pouvaient être très courts, à de multiples reprises, plaçait les locataires dans des « phases tests », de mises à l'épreuve, qui pouvaient durer jusqu'à trois ans. Trois ans pendant lesquels le bailleur pouvait facilement évincer n'importe qui pour n'importe quoi. Il nous semble que la possibilité de renouveler 1 fois maximum un contrat de courte durée (avant de basculer dans le régime des baux de 9 ans) permet la souplesse recherchée par certain-es locataires tout en assurant une plus grande sécurité d'occupation à toutes et tous. Rappelons que le régime visé ici est celui de la résidence principale, pas de l'occupation temporaire, il doit être stable.

3. Observatoire des loyers, Bruxelles, [enquête 2018](#) p. 85

Notre recours portait également sur les nouvelles facultés de résiliation anticipée du bail de courte durée introduites avec la régionalisation en 2017. Le Code civil ne prévoyait pas de possibilité de mettre fin au bail de courte durée, ni pour le locataire ni pour le bailleur. Néanmoins, certains contrats contenaient des clauses en ce sens, clauses dont la validité faisait polémique dans la jurisprudence. L'ordonnance régionale de 2017 a autorisé les deux parties à mettre fin au bail de courte durée, arguant un principe de réciprocité qui nous laisse toujours perplexes. Depuis 2018 donc, le locataire peut prendre congé avant terme, moyennant un préavis de trois mois et une indemnité d'un mois de loyer. Le bailleur de même, mais pas la première année du bail et exclusivement pour occupation personnelle. Même balisée, cette faculté de résiliation au bénéfice du bailleur n'est, à nos yeux, pas équilibrée. Elle est à contre-courant de la philosophie qui a présidé à l'instauration du bail de courte durée, moins protecteur qu'un bail de 9 ans, mais garantissant à tout le moins une sécurité d'occupation jusqu'à son échéance. L'ordonnance « droit au logement » a privilégié le statu quo sur ce point, ce que nous regrettons.

Quant au lissage des loyers entre deux baux de courte durée successifs, il est évident que les dispositions vont dans le sens de plus d'effectivité. Le législateur aurait pu imposer la communication d'une copie du bail précédent ou encore ouvrir la possibilité de consulter la future banque de données régionale des baux enregistrés aux candidat-es-locataires (sur la hauteur du loyer exclusivement)⁴, pour plus de garanties sur le loyer effectivement précédemment appliqué, plutôt que la simple communication du montant.

Au RBDH, nous plaidons pour une interdiction d'augmenter les loyers entre deux baux (excepté réalisation de travaux), **quelle que soit la durée du bail**, car c'est bien à la conclusion d'un nouveau bail que les augmentations de loyers sont les plus fréquentes.

En matière de charges locatives, nous sommes favorables à la limitation des charges à celles énumérées dans le contrat, car, bien que le Code du logement l'impose, trop souvent les bailleurs omettent de préciser la liste et le montant des charges privatives et/ou communes dans le contrat de bail. Certains ajoutent un poste de « frais généraux ». Dans les deux cas, cela ouvre la possibilité aux bailleurs de faire supporter à leurs locataires

4. Voir le chapitre « [Agir sur le coût du logement](#) » de notre baromètre de fin de législature.

des frais peu ou pas en lien avec leur usage (ex. frais administratifs divers, frais de syndic...). Les nouvelles dispositions vont limiter la marge de manœuvre des bailleurs.

De même, l'obligation de décompte annuel permettra au locataire de connaître ses consommations et l'évolution des dépenses communes, pour éventuellement ajuster son budget, éviter de lourdes régulations et limiter les risques d'endettement.

Enfin, on peut regretter que le législateur n'ait pas donné de ligne aux bailleurs pour ce qui est du choix du contrat d'énergie. Étant donné que ces derniers répercutent toutes les consommations sur leurs locataires, ils ne prennent pas toujours le temps de choisir le contrat le plus intéressant. Compte tenu des dernières flambées des prix de l'énergie, c'eût été judicieux.

L'introduction d'une amende régionale pour **sanctionner la non-indication du loyer dans l'annonce** est en ligne avec les missions assumées par la DURL en matière de lutte contre les discriminations. L'objectif est bien d'éviter que le bailleur ne modifie le loyer attendu en fonction du/de la candidat-e-locataire pour écarter celles et ceux à qui il ne souhaite pas louer.

Payer le loyer et les charges sur un compte bancaire obligatoirement assurera au locataire une preuve certaine des loyers versés. Plus de risque de défaut de reçus (ou éventuellement de pertes de ceux-ci).

Les nouvelles dispositions prévues en cas d'**aliénation du bien** nous semblent également pertinentes et plus justes. Rien ne justifiait que le locataire supporte les conséquences de l'absence d'enregistrement, obligation pourtant à charge du bailleur. Rien ne justifiait non plus la différence de traitement entre le locataire occupant le logement depuis plus de 6 mois et moins de 6 mois.

PROPOSITIONS

Si nous sommes satisfait-es d'une grande partie des nouvelles dispositions introduites par l'ordonnance « droit au logement », nous regrettons néanmoins qu'elle n'ait pas fait évoluer la règle sur les congés sans motifs et sur les indemnités dues par les locataires en cas de départ notamment.

Nous demandons la suppression des indemnités dégressives en cas de départ anticipé. Le locataire qui souhaite résilier un bail de 9 ans dans les trois premières années est redevable d'une indemnité équivalant à trois mois de loyer la première année, 2 mois l'année 2 et 1 mois, l'année 3. Ces indemnités posent problème, surtout la première année. Le montant est tel qu'il empêche toute perspective de départ pour le locataire, même s'il a trouvé quelque chose de mieux ou de moins cher ailleurs. Le bailleur, lui, ne subit pas de préjudice, éventuellement un inconfort dû à la remise en location, mais rien qui justifie une pénalité de 3 mois de loyer. Vu le marché locatif bruxellois, nul doute que le propriétaire retrouve très rapidement un-e remplaçant-e. Le Conseil consultatif du logement (CCL), composé paritairement de représentant-es des propriétaires et des locataires, avait proposé à l'unanimité, de ramener le montant de l'indemnité à un mois de loyer, au moment où il avait été consulté en 2016. En plus d'être juste, la proposition paraît facile à mettre en œuvre vu le consensus entre parties.

Nous attendons également que **la possibilité de mettre fin au bail de 9 ans sans motif et moyennant indemnités, soit supprimée du Code bruxellois du logement.** Le bail peut être résilié anticipativement si le bailleur veut occuper personnellement son bien ou engager des travaux. Quelle autre motivation, sinon l'augmentation du loyer, pourrait encore amener un propriétaire à changer un locataire par un autre ?

Enfin, toujours pour lutter contre la hausse constante des loyers, **nous plaignons pour que les baux à durée indéterminée s'imposent.** Plus protectrice pour les locataires, une telle norme freinera également les augmentations de loyers les plus fréquentes, à savoir celles que les bailleurs imposent à l'occasion de la conclusion d'un nouveau bail. Les bailleurs ne doivent pouvoir y mettre fin qu'en cas d'occupation personnelle ou de travaux.

Sources :

- [Ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement en vue de concrétiser le droit au logement, 4 avril 2024](#)
- [Rapport fait au nom de la commission du Logement sur le projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement en vue de concrétiser le droit au logement, 21 mars 2024](#)
- [Projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du Logement en vue de concrétiser le droit au logement, 26 février 2024](#)
- RBDH, [Le bail d'habitation en question, 2021](#)
- Nicolas BERNARD, Véronique van der PLANCKE, Vincent LETELLIER et Violaine ALONSO, [Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement, Rapport final, 30 juin 2021](#)