

Quels leviers juridiques, dans la police du logement, pour répondre aux besoins croissants en habitations durables et abordables ?

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles
et professeur invité à l'UCLouvain

TABLE DES MATIÈRES

I.	Normes de salubrité et exigences énergétiques	23
II.	Informations précontractuelles et performance énergétique	25
III.	Une rénovation énergétique en cours de bail ?	26
IV.	Un complément de loyer dans le logement (social) passif	29
V.	La lutte contre les loyers abusifs	30

1. Pour relever le défi de la transition urbaine, le secteur de l'habitat a un rôle central à jouer ; le chauffage des bâtiments résidentiels n'est-il pas responsable à Bruxelles de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par exemple¹ ? Le plus souvent, cette thématique de la transition urbaine est abordée sous l'angle des polices de l'énergie, de l'environnement ou de l'urbanisme² ; or, en matière de durabilité, la compétence du *logement* recèle aussi de leviers précieux (normes de salubrité, bail d'habitation, logement social, etc.), insuffisamment connus ou mobilisés à notre estime. Dès lors, la présente contribution se propose de percer la cloison en quelque sorte et d'examiner les réponses juridiques déployées, au sein de la police du logement spécifiquement, face aux besoins croissants en habitations durables³.

Ceci étant, un habitat ne peut se contenter d'être durable (sur le plan environnemental et énergétique) ; il doit aussi rester *abordable* (financièrement). Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments sans veiller en parallèle à leur accessibilité pécuniaire revient à

exacerber le hiatus existant entre les prix demandés pour les habitations (locatives notamment) et les ressources des habitants – et, *in fine*, exclure du confort énergétique les plus pauvres. Il y a là un véritable « dilemme » à résoudre⁴. Aussi s'emploiera-t-on, tout au long de ce texte, à tenir les deux caps ensemble.

Au regard de ces éléments, cinq questions – jugées prioritaires et/ou lestées d'un fort enjeu d'actualité – ont été identifiées, sans nulle prétention à l'exhaustivité⁵. *Primo*, les logements (locatifs ou acquisitifs) sont-ils tenus, à travers les normes de salubrité, de respecter certains standards énergétiques ? *Secundo*, donne-t-on au candidat locataire les renseignements suffisants sur la consommation énergétique du bien convoité, aux fins de lui éviter des surcoûts autant imprévus que fâcheux ? *Tertio*, le bailleur désireux d'améliorer la performance énergétique de son bien a-t-il le droit d'imposer à son locataire une telle rénovation en cours de contrat ? *Quarto*, comment garantir l'équité dans le segment du logement social entre les locataires nouvellement entrés d'une part, qui jouissent à Bruxelles d'un logement passif (aux charges moins élevées), et les preneurs déjà en place de l'autre, habitant souvent dans des habitats puissamment énergivores ? *Quinto*, existe-t-il en Belgique un mécanisme général de régulation des loyers (ou, à tout le moins, de lutte contre les loyers abusifs) ? Entamons sans tarder ce – trop rapide – tour d'horizon, lequel nous fera voyager à travers les trois Régions du pays.

1. Proposition de résolution visant l'adoption d'une véritable stratégie de rénovation dans le bâti bruxellois, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-322/1, p. 3.
2. Le bien est-il éligible à des primes énergie par exemple ? Doit-il atteindre un certain gradient de performance énergétique ? À quelle(s) occasion(s) un certificat PEB est-il requis ? Faut-il demander un permis d'urbanisme pour isoler un mur par l'extérieur ? Etc. Voir notamment, dans la police de l'urbanisme par exemple, Ch.-H. BORN et al. (dir.), *Performance énergétique des bâtiments et droit de l'urbanisme*, Limal, Anthemis, 2011 ; et, pour le droit de l'environnement, cf. entre autres M. VANDERSTRAETEN, « La performance énergétique des bâtiments à Bruxelles : d'une réglementation isolée à un code édictant », 25 ans de droit bruxellois – *Un premier bilan*, sous la direction de D. Yernault et al., 2016, p. 815 et s.
3. Les questions relevant des autres polices étant traitées ailleurs dans ce numéro d'*Aménagement-Environnement*.
4. Suivant le mot de R. TIMMERMANS, « Het dilemma tussen het afdwingen van energieneutraal makende werken aan de huurwoning en een huurprijsverhoging », *Huur*, 2018, p. 3 et s.
5. La question des primes à la rénovation n'est pas abordée par exemple, car ne bénéficiant pas d'une belle actualité de fond récente (au-delà de leur fusion à Bruxelles avec les primes à l'embellissement des façades et avec les primes énergie), pas davantage que le Plan Énergie-climat 2030 de la Région bruxelloise (qui prescrit l'accomplissement quinquennal de certains travaux de rénovation énergétique), non encore traduit dans le droit positif.

I. Normes de salubrité et exigences énergétiques

2. En Wallonie (comme ailleurs⁶), les logements doivent tous⁷ répondre à une batterie de normes de salubrité⁸ et de configuration/surpeuplement⁹. Les premières ont trait à la sécurité du bien (stabilité de l'enveloppe extérieure et de la structure portante, circulation au niveau des sols et des escaliers, ...), à l'équipement sanitaire (toilettes, eau potable, ...), à l'étanchéité et à la ventilation, à l'éclairage naturel ou encore à la santé des occupants (monoxyde de carbone, amiante, plomb, ...)¹⁰; les secondes concernent essentiellement, quant à elles, la hauteur sous plafond, la largeur de l'habitation et la superficie minimale par habitant¹¹. Et, signe de sa rigueur, le prescrit est identique, que le logement soit donné en location ou occupé par son propriétaire. Il est cependant permis de s'étonner, à l'heure de la transition urbaine et des défis climatiques, de n'y trouver aucune règle relative à la performance énergétique des bâtiments, mêmes élémentaires (comme l'isolation ou la transmission thermique); on a là certes des critères afférents aux installations électriques, de gaz et de chauffage, mais ils ne touchent qu'à la *sécurité* de celles-ci¹² (et en aucun cas à leur caractère énergivore). Or, de telles règles énergétiques existent bel et bien, mais ne s'appliquent (schématiquement) que lors de la « construction » d'un logement ou de sa « rénovation »¹³. Partant, le logement *existant* (qui n'a pas fait l'objet d'une réfection récente) échappe, lui, à ces prescriptions. Il est vrai que le Code wallon de l'habitation durable annonce des critères touchant à la « performance énergétique » mais, au-delà du fait que ceux-ci se font toujours attendre, il s'empresse d'ajouter que « le non-respect de ces critères ne peut conduire à l'imposition de travaux ou à une interdiction d'occuper le logement, mais permet d'obtenir des aides de la Région »¹⁴. On le voit, les autorités du sud du pays ne s'inscrivent manifestement pas dans

le registre de la coercition, préférant manier à propos du bâti existant l'outil de l'incitation¹⁵. Et c'est encore moins le cas en Région bruxelloise, où l'on n'évoque nulle part, dans les standards de salubrité, l'hypothèse de la performance énergétique (même à titre de précepte général non contraignant ou d'horizon régulateur)¹⁶.

3. Cette attitude empreinte de prudence n'est pas sans justifications, vu l'enjeu lourd attaché aux normes de salubrité – à savoir l'imposition possible de travaux et la fermeture éventuelle du bien¹⁷. Énumérons-en quelques-unes. Déjà, les logements actuels peinent à observer ces critères¹⁸ (pourtant présentés comme « minimaux »¹⁹); leur assigner dès lors une « couche » supplémentaire d'exigences ferait courir le risque d'une mise hors circuit d'une partie très conséquente du parc wallon. Ce n'est pas pour rien, d'ailleurs, que la réglementation P.E.B. concentre son feu sur les logements neufs ou rénovés.

Les standards énergétiques, par ailleurs, ne doivent pas être uniquement vus à la lueur du bâti contemporain; ils ont pour fonction principalement de dessiner d'autres modes de vie, à faire advenir, et de nous projeter dans un avenir plus ou moins lointain. Du reste, ils ne pourront être pleinement rencontrés que lorsque les logements existants auront été démolis pour céder la place à des bâtiments (passifs) construits sur des modes inédits.

Au demeurant, la priorité des instances commises au contrôle de la qualité des biens doit aller à l'éradication des taudis, ceux-là mêmes où la dignité humaine s'abîme et qui, concrètement, altèrent la santé des occupants (jusqu'à compromettre leur intégrité physique). Il importe moins dans ce cadre de procéder à l'installation d'un poêle biomasse que d'exfiltrer au plus vite du marché locatif les logements dotés d'un système de chauffage défectueux par exemple, qui menace de prendre feu, tout comme doivent être

6. Voir, pour Bruxelles, l'art. 4 Code bruxellois du logement et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003. Et, en Flandre, on consultera l'art. 3.1 du Code flamand du logement de 2021 et l'art. 3.2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 septembre 2020 portant exécution du Code flamand du logement, *M.B.*, 8 décembre 2020.
7. Voir cependant l'hypothèse particulière du logement soumis à bail dit à rénovation (art. 50, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018).
8. Art. 3 du Code wallon de l'habitation durable.
9. Art. 3bis du Code wallon de l'habitation durable.
10. Art. 8 à 16 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.
11. Art. 17 et 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.
12. Art. 9 et 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.
13. Art. 9 du décret wallon du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.*, 27 décembre 2013. Sur le thème, voir M. EFFINIER, « La performance énergétique des bâtiments et le droit de la construction – Questions choisies », *Droit de la construction*, sous la direction de B. Kohl, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 195 et s.
14. Art. 13quater, al. 2 et 3.
15. Par l'entremise notamment de la prime « Habitation », qui couvre des travaux énergétiques tels que l'isolation du toit, des murs et des planchers, l'installation d'un système de chauffage ou d'eau chaude sanitaire moins énergivore (pompe à chaleur, chaudière biomasse, chauffe-eau solaire, poêle biomasse), etc.
16. On doit se contenter en quelque sorte, en quittant la sphère de la salubrité *stricto sensu*, de la déclaration de principe de l'article 3 du Code bruxellois du logement, suivant laquelle l'habitat doit être « pourvu d'une bonne performance énergétique » (entre autres nombreuses autres exigences) si l'on veut que soit respecté le droit à un logement décent.
17. Art. 7, al. 3, du Code wallon de l'habitation durable.
18. Les chiffres sont lacunaires en Wallonie malheureusement mais, à Bruxelles par exemple, les rapports d'activité successifs produits par la Direction de l'Inspection régionale du logement (commise au contrôle du respect dû aux règles bruxelloises de salubrité) montre qu'une écrasante majorité des enquêtes de salubrité débouche soit (et *a minima*) sur une mise en demeure de réaliser des travaux, soit sur une interdiction immédiate d'occuper. En clair, seule une infime minorité du bâti existant est aux normes. Par exemple, seuls 3 logements (sur 750 enquêtes environ) ont été déclarés conformes lors de leur première visite en 2020, et 9 en 2021 (sur 1226 enquêtes); voir le *Rapport d'activités 2021* de la Direction de l'Inspection régionale du logement, p. 16.
19. Art. 3, al. 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable.

bannis en urgence les biens pourvus uniquement de bonbonnes de gaz, lesquelles risquent de provoquer une déflagration fatale. Ici, l'enjeu est vital, au sens propre.

Enfin, on peut former l'espoir – raisonnable – de voir les normes énergétiques recevoir application indirectement et graduellement, par le biais des travaux de salubrité dictés par les autorités. Quand celles-ci par exemple imposent de remplacer des châssis troués ou non étanches, la probabilité est forte en effet que le bailleur en profite pour installer des châssis double vitrage ; tant qu'à faire, le coût marginal sera limité. De la sorte, on assiste à une évolution naturelle vers une meilleure performance énergétique des habitations ; la chose se fait doucement, par degrés, sous l'effet induit des normes de salubrité.

4. Si ces différentes raisons peuvent se comprendre, la thèse s'autorise d'arguments inverses. La seule arme de l'incitation semble avoir ses limites en effet. Signalons à cet égard que 60 % environ du parc wallon d'habitations est doté d'un label énergétique E, F ou G (soit les trois plus mauvais)²⁰ ; et seul 1 % du stock peut s'enorgueillir d'un gradient A²¹. Pour espérer faire advenir la transition urbaine, exonérer le bâti existant de toute règle liée à la P.E.B. (hors la certification²²) paraît dès lors naïf. C'est qu'il est parfaitement possible à notre estime de mâtinier les normes de salubrité de certaines exigences énergétiques, en douceur et progressivement. Dit autrement, obliger les propriétaires à rendre leurs biens (un peu) moins énergivores ne s'accompagnera pas nécessairement d'une explosion du nombre de fermetures de logements. Trois arguments peuvent être convoqués sur ce point.

D'abord, le système actuel aménage déjà plusieurs dérogations, relatives qui à la largeur de l'habitation (entre les murs intérieurs)²³, qui à la largeur de la façade²⁴, qui encore à la superficie minimale²⁵ ; et même, concernant la salubrité *sensu stricto*, une clause générale de sauvegarde est introduite suivant

laquelle le logement non conforme²⁶ « est considéré comme salubre » malgré tout lorsque les manquements « sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre »²⁷. Partant, on ne voit pas ce qui interdirait aux autorités wallonnes d'étendre le bénéfice de ces dérogations à d'éventuels critères énergétiques, voire d'en créer de nouvelles, de toutes pièces. La souplesse est donc déjà présente dans la réglementation (et pour un motif légitime : éviter des fermetures de logements disproportionnées par rapport à la gravité du manquement)²⁸ ; capitalisons dessus.

Par ailleurs, l'exécutif wallon a fait montre récemment, à propos de l'« habitation légère » (yourte, mobilhome, cabane, tiny house, etc.)²⁹, de sa capacité à adapter son arsenal de normes de salubrité à une réalité nouvelle³⁰ ; approfondissons ce sillon. Au passage, démonstration a été apportée qu'il est possible d'à la fois afficher une certaine sévérité dans la mise sur le marché de ces biens (pour empêcher les marchands de sommeil de prospérer) et de ménager de la souplesse réglementaire (pour éviter de devoir déclarer illégales l'ensemble des habitations légères).

Enfin, rien n'oblige les autorités à enfermer les règles nouvelles dans une entrée en vigueur immédiate. Il est de bonne politique au contraire d'étaler dans la durée l'application des normes énergétiques, histoire de laisser aux propriétaires le temps de procéder aux adaptations requises³¹.

5. Pour preuve de la pertinence de ces réflexions, la Flandre a engagé depuis un certain temps une démarche de cette nature. Sur le principe, déjà, le Code du logement pointe là, au rang des « exigences de base en matière de sécurité, de santé et de qualité du logement », la « performance énergétique minimale »³². Et concrètement, dans le « rapport technique de l'enquête sur la qualité de logements indépendants » (document qui sert de base objective à une appréciation de la salubrité du bien), une rubrique 25 est

20. La fraction oscille en effet entre 57 % (4^e édition des *Chiffres-clés du logement en Wallonie* produite en 2019 par le Centre d'études en habitat durable, p. 53) et 60,1 % (étude *Performance énergétique du parc de bâtiments* réalisée en 2019 par le Centre d'études en habitat durable, p. 18). Et, en Hainaut par exemple, un tiers ou presque des logements (30,2 %) a le pire label (G).

21. Étude *Performance énergétique du parc de bâtiments* réalisée en 2019 par le Centre d'études en habitat durable, p. 18.

22. Le certificat de performance énergétique doit être fourni tant à la vente qu'à la location.

23. Même si le logement n'y satisfait pas, les critères chiffrés sont considérés comme remplis lorsque « l'agencement des volumes et des dégagements réduisent [sic] l'effet » du manquement (art. 17, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007).

24. L'art. 17, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 s'applique de la même manière ici, moyennant des conditions identiques.

25. Quoique le logement soit trop exigu au regard du nombre de personnes qui l'habitent, on ne le tiendra pas pour surpeuplé dans l'hypothèse où « l'agencement des volumes et des dégagements permet une occupation telle que prévue » par la réglementation (art. 19, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007).

26. Autrement que pour une raison de hauteur sous plafond.

27. Art. 19, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007.

28. Cf. N. BERNARD, « Les normes de salubrité face aux évolutions de la matière du logement. Vers une nécessaire adaptation ? », *Amén.*, 2012, p. 71 et s.

29. Décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'y insérer la notion d'habitation légère, *M.B.*, 11 juillet 2019. Sur le sujet, voir A. PIRSON et F. FOCCROULLE, « L'habitation légère », *Actualités de droit public en matière de logement*, sous la direction d'A. Pirson, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 137 et s., Th. CEDER, « L'habitat léger en 10 questions », *Mouv. comm.*, n° 948, 2020, p. 10 et s., N. BERNARD, « L'habitat léger et le décret wallon du 2 mai 2019 », *Échos log.*, n° 126, 2019, p. 35 et s., ainsi que N. BERNARD, Ch.-H. BORN, C. DELFORGE et I. VERHAEGEN, « Habitat léger : un mode d'habiter en plein essor et désormais reconnu juridiquement en Région wallonne », Bruxelles, *Jurim.*, 1/2019.

30. Art. 21/1 et s. de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007, introduits par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22° bis, du Code wallon du logement, en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères, *M.B.*, 25 janvier 2021. Cf. sur la question N. BERNARD, « Les normes de salubrité applicables à l'habitation légère en Wallonie », *Échos log.*, décembre 2021, p. 4 et s.

31. Voir N. BERNARD, « Vers l'intégration des normes énergétiques dans les règles de salubrité ? », *Échos log.*, 2013, p. 3 et s.

32. Art. 3.1, § 1^{er}, al. 1^{er}, 9°, du Code flamand du logement de 2021.

officiellement introduite³³, intitulée « Performance énergétique »³⁴. On y trouve plusieurs conditions différentes.

D'abord, un objectif général est fixé, puisque le « score énergétique » global du bien³⁵ doit rester en-deçà d'un certain seuil : 600 pour la maison quatre façades, 550 pour la « construction semi-ouverte », 450 pour la « construction fermée » et 400 pour l'appartement. Ensuite, et de façon plus opérationnelle, deux éléments techniques sont exigés : d'une part, l'habitation doit être dotée de « l'isolation du toit requise » (avec une insistance mise sur la toiture supérieure à 16 m²) et, de l'autre, toute chambre doit comporter du « vitrage double » (spécifications techniques à la clef³⁶). *Quid* des sanctions attachées à ces prescriptions ? Notons en premier lieu qu'aucun des manquements à ces normes n'est assimilé à un défaut de catégorie III, la plus lourde – celle qui concerne le « danger immédiat/dégradant » ; on évite judicieusement, par là, que l'élévation des exigences énergétiques emporte réduction du parc locatif. Ensuite, le défaut de double vitrage est qualifié de « mineur » jusqu'au 31 décembre 2022, ne basculant dans l'infraction « grave » qu'au-delà de cette date ; ce gradualisme de bon aloi permet aux propriétaires de planifier leurs rénovations, pour qu'ils les effectuent à leur rythme. Il y a là, assurément, matière à inspiration³⁷.

II. Informations précontractuelles et performance énergétique

6. On le sait, les charges énergétiques pèsent d'un poids certain dans le budget d'un ménage, jusqu'à être un déclencheur (puissant) de surendettement ; ainsi, les coûts liés à l'habitation (loyer et charges) représentent en moyenne pas moins de 60 % des dépenses totales d'un ménage ayant consulté un service de médiation de dettes et, au sein de ces dettes, celles qui sont afférentes à l'énergie et à l'eau s'avèrent, contrairement à une idée reçue, trois fois plus lourdes que les dettes de loyer³⁸ ! C'est dire si l'enjeu du

logement *abordable* (même sans rénovation énergétique préalable) est cardinal. Il importe dès lors de donner au candidat preneur l'information la plus fiable sur la consommation énergétique du bien qu'il s'apprête à prendre en location, à peine de le piéger pécuniairement. Les Régions y ont-elles veillé au moment de prendre leur législation en matière de bail³⁹ ? Assurément. À Bruxelles par exemple, dans « toute communication publique ou officielle » (annonces et publicités notamment – sur internet y compris)⁴⁰, le bailleur est obligé de livrer aux candidats preneurs une batterie d'informations afférentes au logement ; on y trouve entre autres « l'énumération et l'estimation du montant des charges afférentes aux parties communes et/ou privatives qui seront portées en compte au locataire »⁴¹. Il s'agit, par rapport au texte fédéral préexistant (qui se contentait de la mention des charges communes)⁴², d'une incontestable avancée⁴³.

Le certificat de performance énergétique est requis lui aussi⁴⁴. Par là, l'ordonnance sur le bail⁴⁵ va plus loin que le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie, lequel commande uniquement que la « performance énergétique » apparaisse dans la publicité locative – pas spécialement le certificat lui-même⁴⁶ (ce dernier⁴⁷ ne devant être fourni que sur « demande »⁴⁸). Il reste que glisser le certificat *in se* dans les informations à mentionner dans la publicité locative semble peu réaliste sur le plan matériel, voire tient de la gageure. Peut-être le bon sens pourrait-il se contenter du gradient énergétique ?

7. À titre de comparaison, le décret wallon sur le bail ne mentionne pas le certificat, mais renvoie à pour ce faire la législation organique sur l'énergie (puisque'il dit s'appliquer « sans préjudice des articles 34, § 4, et 36 du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments [...] »⁴⁹). Par rapport cependant au texte bruxellois, seuls les « indicateurs de performance énergétique » sont mentionnés dans toutes les publicités, suivant cette dernière législation⁵⁰ – le certificat lui-même étant à communiquer à un stade ultérieur (« au locataire avant la signature de

33. Au sein de la partie C (« Logement »).

34. Cf. l'annexe 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 septembre 2020 portant exécution du Code flamand du logement, *M.B.*, 8 décembre 2020.

35. Tel que renseigné par le certificat de performance énergétique.

36. Ce vitrage double « est composé d'un minimum de 2 feuilles de verre placées à une certaine distance, reliées entre eux [sic] de manière étanche à l'air de sorte qu'un espace isolant soit créé entre les plaques de verre ou la cavité ».

37. Voir, pour de plus amples développements, T. VANDROMME, « Huren en de woningkwaliteit », *Huurzakboekje*, Malines, Kluwer, 2020. Cf. également T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, 2^e éd., Malines, Kluwer, 2016.

38. M. ENGLERT, *La problématique du surendettement en Région bruxelloise, conséquence et facteur aggravant de situations de pauvreté*, Bruxelles, Observatoire de la santé et du social, 2020, p. 21 et 35 respectivement.

39. La matière du bail d'habitation ayant été régionalisée en 2014 (art. 6, § 1^{er}, IV, 2^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014).

40. Art. 217, § 2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

41. Art. 217, § 1^{er}, al. 1^{er}, 4^e, du Code bruxellois du logement.

42. Art. 1716, al. 1^{er}, de l'ancien Code civil.

43. Décrite dans N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier (*R.P.D.B.*), 2020, p. 58 et s.

44. Art. 217, § 1^{er}, al. 1^{er}, 5^e, du Code bruxellois du logement.

45. Ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017 ; ce texte est enchâssé dans le Code bruxellois du logement (aux art. 215 et s.).

46. Art. 2.2.14, § 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie.

47. Une copie à tout le moins.

48. Art. 2.2.14, § 1^{er}, 2^o, du Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie.

49. Art. 5, § 1^{er}, *in limine*, du décret wallon du 15 mars 2018.

50. Art. 34, § 4, al. 1^{er}, du décret wallon du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, *M.B.*, 27 décembre 2013.

la convention qui atteste que cette communication a bien été réalisée »⁵¹).

Ceci étant, tout bail conclu en Wallonie doit désormais renseigner la date du dernier certificat PEB établi ainsi que la classe énergétique du bien loué⁵². Cette obligation est le fruit d'amendements parlementaires⁵³, déposés dans le but de « renforcer l'effectivité de l'obligation pour le bailleur de disposer d'un certificat PEB »⁵⁴. En effet, de nombreux baux mentionnent que le locataire reconnaît avoir reçu copie du certificat PEB, « alors même que ce n'est pas toujours le cas »⁵⁵. Or, depuis le 1^{er} janvier 2015, tout bail d'habitation doit mentionner expressément que le bailleur a communiqué au preneur une copie du certificat PEB⁵⁶ ; du reste, le non-respect de cette formalité est sanctionné d'une amende administrative de 500 EUR.

De manière générale, il a été jugé que le défaut de production du certificat PEB lors de la conclusion du bail « n'entraîne pas une nullité absolue, mais bien une nullité relative qui, en fonction de la situation et des conséquences qu'entraîne ce manquement, peut autoriser le locataire à demander soit la résolution du contrat de bail aux torts du bailleur, soit la mise en conformité du bien, soit le paiement de dommages-intérêts sous forme d'une réduction de loyer »⁵⁷.

8. Quelle(s) sanction(s) le législateur ordonnancier a-t-il imaginées en soutien de son prescrit ? Il en a déployé une palette, signe de sa détermination à faire suivre d'effet l'imposition nouvelle. Sont ainsi prévues une amende administrative (d'une hauteur comprise entre 50 et 200 EUR)⁵⁸, la résolution judiciaire du bail (dans l'hypothèse d'un « manquement fautif » de la part du bailleur et si le preneur parvient à démontrer que cette absence d'information lui a causé un « préjudice »)⁵⁹ et, enfin, la limitation par le juge du montant des charges à celui qui a été communiqué avant la conclusion du bail⁶⁰ ; le tout, « sans préjudice de toute autre sanction en application du droit commun »⁶¹.

9. Cette énumération appelle toutefois deux commentaires. En premier lieu, le choix même de la « résolution » peut être interrogé. En effet, une telle sanction se décide en cas de manquement (de la part de l'une

ou d'autre des parties) à un devoir contractuel, alors que la présente obligation est d'ordre *précontractuel*. Et le trouble s'épaissit lorsque l'on s'avise que les travaux préparatoires convoquent, eux, le terme de « résiliation »⁶². En tout état de cause, le juge reste libre – au vu du texte de loi – de repousser la demande de résolution introduite par le preneur ; il ne prononcera cette sanction qu'« en fonction de la gravité du manquement »⁶³. Tout est fait manifestement pour empêcher une dissolution trop rapide ou automatique du bail. Ce, même si « le contenu de l'information peut le cas échéant être considéré comme d'ordre public » concèdent les travaux préparatoires⁶⁴. À titre de comparaison, le législateur bruxellois s'est montré davantage directif (quant au sort à réserver au bail) en d'autres endroits ; il n'a pas hésité par exemple à dépouiller de tout pouvoir d'appréciation le juge confronté à un logement ayant essuyé une interdiction à la location pour cause d'insalubrité, puisque le bail, en ce cas, est nul ou caduc « de plein droit »⁶⁵. La seconde remarque a trait à la limitation des charges (à celles qui avaient été annoncées avant la passation du bail). Celle-ci s'enclenche lorsque le bailleur a « sciemment omis » de communiquer une « information complète et exacte » quant aux charges communes⁶⁶. Or, démontrer le caractère délibéré du manquement du bailleur ne sera pas une sinécure, tant il est malaisé (de manière générale) d'anticiper avec précision un montant de charges dont la hauteur dépendra *in fine* du type d'utilisation que le locataire fera du bien.

III. Une rénovation énergétique en cours de bail ?

10. Prévenir le candidat preneur de la performance énergétique du bien, c'est bien ; inciter le bailleur à entreprendre des travaux pour améliorer celle-ci (sans attendre la fin du contrat), c'est mieux. Or, sous l'empire de la loi fédérale, la chose était impossible, seules les « réparations urgentes » étant admises durant l'exécution du bail⁶⁷. Les législateurs régionaux ont-ils songé, au nom de la transition climatique, à desserrer ce carcan ? Pour sûr ! À Bruxelles, par

51. Art. 34, § 4, al. 2, du décret wallon du 28 novembre 2013.

52. Art. 3, § 1^{er}, al. 2, 11^{er} et 12^{er}, respectivement, du décret wallon du 15 mars 2018.

53. Projet de décret relatif au bail d'habitation, amendements, *Doc., Parl. w.*, 2017-2018, n° 985/4 (amendement n° 4) et n° 985/5 (amendement n° 1).

54. Projet de décret relatif au bail d'habitation, amendements, *Doc., Parl. w.*, 2017-2018, n° 985/5 (amendement n° 1).

55. Projet de décret relatif au bail d'habitation, amendements, *Doc., Parl. w.*, 2017-2018, n° 985/4 (amendement n° 4).

56. Art. 34, § 1^{er}, du décret wallon du 28 novembre 2013.

57. J.P. Sprimont, 19 décembre 2013, *Échos log.*, n° 117, 2016, p. 62.

58. Art. 217, § 2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

59. Art. 217, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

60. Art. 217, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

61. Art. 217, § 2, al. 2, *in limine*, du Code bruxellois du logement.

62. Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl., Rég. Brux.-Cap.*, 2016-2017, n° A-488/1, p. 15.

63. Art. 217, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement : « [...] le preneur peut, si cette absence d'information lui cause un préjudice et en fonction de la gravité du manquement, solliciter la résolution du bail [...] » (surligné par nous).

64. Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl., Rég. Brux.-Cap.*, 2016-2017, n° A-488/1, p. 15.

65. Art. 219, § 4, al. 1^{er} et 2, du Code bruxellois du logement.

66. Art. 217, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

67. Aux termes de l'art. 1724, al. 1^{er}, de l'ancien Code civil. Bruxelles a néanmoins maintenu cette disposition intacte (*cf.* l'art. 16, § 3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017) et la Wallonie en a repris la substance (art. 21, al. 1^{er}, du décret wallon du 15 mars 2018).

exemple, le bailleur a ainsi reçu le « droit » de réaliser dans le bien loué – en cours de contrat – « tous travaux destinés à améliorer la performance énergétique du logement »⁶⁸. L'avancée est d'importance assurément⁶⁹.

La méthode est quelque peu différente en Wallonie, où on a purement et simplement assimilé les « travaux économiseurs d'énergie » aux « réparations urgentes » que le bailleur est (comme avant) fondé à imposer à son cocontractant en cours de contrat – et que le preneur est tenu de souffrir⁷⁰. Ces travaux « sont ajoutés aux travaux qui peuvent être effectués durant le bail par le bailleur, quels que soient les inconvénients qu'ils causent au preneur », expliquent les travaux préparatoires. « Cet ajout vise à encourager les travaux visant à la réduction de la consommation énergétique des biens, lesquels ne peuvent une fois terminés, que bénéficier au preneur »⁷¹.

11. De quels types de travaux doit-il s'agir exactement ? Le texte bruxellois ne le dit point ; à titre de comparaison, les travaux susceptibles de justifier une résiliation anticipée du contrat de neuf ans des œuvres du bailleur sont décrits avec autrement de précision⁷². Ceci étant, ce n'est pas tant la nature *in se* des travaux qui importe que leur capacité à exercer une influence (positive) sur la performance énergétique du logement.

La situation est davantage balisée dans le sud du pays, dès lors que sont seules autorisées les réfections énergétiques « dont la liste est établie par le Gouvernement »⁷³. L'exécutif s'est exécuté⁷⁴, mais a renvoyé à un autre arrêté⁷⁵ (dans un souci – compréhensible – de transversalité) ; partant, les travaux économiseurs d'énergie au sens du décret sur le bail sont tout simplement les travaux éligibles à l'octroi d'une prime « favorisant les économies d'énergie et la rénovation des logements »⁷⁶. Concrètement, peuvent prétendre à cette prime les investissements dans les logements (dont la première occupation en tant que logement à titre principal date d'au minimum vingt ans) ayant au moins l'un des objets suivants : la réalisation d'un

audit énergétique, l'isolation thermique du toit ou des combles, l'isolation thermique des murs en contact avec l'ambiance extérieure ou un espace non chauffé ou qui n'est pas à l'abri du gel, l'isolation thermique des planchers, ainsi que l'installation d'une chaudière au gaz naturel à condensation, d'une pompe à chaleur pour l'eau chaude sanitaire, d'une pompe à chaleur chauffage (ou combinée), d'une chaudière biomasse ou encore d'un chauffe-eau solaire⁷⁷. Ce sont donc ces travaux économiseurs d'énergie précis que le bailleur est autorisé à entreprendre en cours de bail, et pas d'autres.

12. Une rénovation énergétique réalisée en cours de bail ne va pas sans occasionner son lot de nuisances pour le preneur. Qu'ont prévu à cet égard les législateurs régionaux ? En Wallonie, lorsque les réfections durent plus de quarante jours, le prix du bail est diminué en proportion du temps et de la partie de la chose louée dont le locataire a été privé⁷⁸ ; ce, pour la durée totale de la jouissance, y compris pendant les quarante premiers jours. En outre, si les opérations sont d'une nature telle qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille, celui-ci est libre faire résilier le bail⁷⁹.

L'optique est autre à Bruxelles, où l'on commence par édicter que les travaux ne sauraient engendrer une « réduction de jouissance déraisonnable du logement » en cours de rénovation⁸⁰. On se demande cependant si le législateur ne s'est pas montré trop optimiste car toute personne qui a déjà réalisé des travaux économiseurs d'énergie (isolation des toits, remplacement des châssis, ...) sait les fortes perturbations pour l'occupant que pareille entreprise provoque⁸¹, quasiment incompatibles avec le maintien de l'occupant *in situ* ; le Conseil d'État lui-même, en sa section de législation, avait tiqué⁸². Ceci étant, si la durée des travaux dépasse celle qui aura été fixée par le Gouvernement (mais qui ne pourra en tout état de cause être supérieure à deux mois)⁸³, le bailleur devra alors accorder au preneur une diminution de loyer « à proportion du temps et de la partie de la

68. Art. 221, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

69. Cf., pour de plus amples développements, B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 541 et s., ainsi que N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier (R.P.D.B.), 2020, p. 144 et s.

70. Art. 21, al. 1^{er}, du décret wallon du 15 mars 2018.

71. Projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc., Parl. w.*, 2017-2018, n° 985/1, p. 10.

72. De fait, ils doivent tout à la fois respecter la destination urbanistique du bien loué, affecter le corps du logement et avoir un coût dépassant trois années du loyer (art. 237, § 3, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement).

73. Art. 21, al. 1^{er}, du décret wallon du 15 mars 2018.

74. Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 fixant les annexes pour chaque type de baux, la liste des travaux économiseurs d'énergie et la liste des personnes morales autorisées à pratiquer le bail glissant en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 3 octobre 2018.

75. Arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergies et la rénovation des logements, *M.B.*, 1^{er} avril 2015.

76. Art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018.

77. Art. 6, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015.

78. Art. 21, al. 2, du décret wallon du 15 mars 2018.

79. Art. 21, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018.

80. Art. 221, § 1^{er}, 4^o, du Code bruxellois du logement. « Par réduction de jouissance, il faut entendre qu'après les travaux, le preneur ne doit pas subir une réduction de jouissance comme par exemple le fait de ne plus avoir accès à une pièce ou à une terrasse » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl., Rég. Brux.-Cap.*, 2016-2017, n° A-488/1, p. 21).

81. Poussière notamment.

82. Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, avis du Conseil d'État, *Doc. parl., Rég. Brux.-Cap.*, 2016-2017, n° A-488/1, p. 127.

83. En vertu de l'art. 221, § 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement.

chose louée dont il aura été privé et également de la perte de jouissance raisonnable »⁸⁴. Ce dépassement doit toutefois être constaté *ex post* ; si, d'emblée, le bailleur annonce que les travaux dureront au-delà des soixante jours, il est déchu de son droit de les imposer à son cocontractant⁸⁵.

13. Logiquement, tout bailleur aspire à « récupérer » les frais investis dans la rénovation du bien loué, notamment en augmentant les loyers en cours de contrat. La chose semble d'autant plus légitime ici que le locataire est le premier bénéficiaire des travaux économiseurs d'énergie, en voyant fondre le montant de ses factures de gaz et/ou d'électricité. Aussi le législateur bruxellois a-t-il autorisé un relèvement du loyer dans le cas présent (et pour encourager précisément l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments), sans attendre la fin du bail ni un éventuel changement de locataire. Alors que le montant du loyer est en principe « verrouillé » en cours de contrat (hors indexation⁸⁶ et révision⁸⁷), l'ordonnance du 27 juillet 2017 permet aux parties de « convenir de façon expresse » (et au plus tard un mois avant l'exécution de travaux) que ces derniers « donneront lieu à une augmentation du loyer »⁸⁸. Rien de tel n'est prévu dans le sud du pays.

14. Pour audacieux soit-il, ce mécanisme d'appréciation du loyer soulève au moins quatre questions. D'abord, le locataire (à qui les travaux sont déjà imposés) conserve le droit de s'opposer à l'augmentation, puisque celle-ci n'advient que de l'accord des parties. Un minimum de réalisme s'impose toutefois : dans la pratique, et vu le contexte actuel de pénurie de logements, le preneur ne jouit que d'une marge de négociation très faible face à son bailleur (en position incontestablement dominante). De la même manière que le bail est souvent présenté comme une sorte de contrat d'adhésion (à prendre ou à laisser), le locataire n'aura pas réellement le pouvoir de refuser une telle augmentation s'il veut espérer prolonger son séjour au sein du bien loué au-delà de l'expiration du contrat (ou, plus immédiatement, éviter une résiliation anticipée). En situation d'asymétrie socio-économique, les notions d'autonomie contractuelle et de

consentement libre et éclairé sont réduites généralement à des formules théoriques.

Ensuite, l'augmentation de loyer est « proportionnée au coût réel des travaux réalisés, à l'amélioration de la performance énergétique [...] »⁸⁹. Indépendamment même du fait que ces deux facteurs de majoration du loyer n'apparaissent pas sur le même plan⁹⁰, on peut se demander s'ils doivent être pris en compte alternativement ou cumulativement ? Et, dans la première hypothèse⁹¹, lequel alors de ces paramètres sélectionner ? Malheureusement, l'ordonnance garde le silence. Il est à parier dès lors que le propriétaire retiendra comme critère le « coût réel des travaux », là où son cocontractant aura plutôt égard à « l'amélioration de la performance énergétique »⁹². Au minimum, « le principe de loyauté implique que le bailleur fournisse les justificatifs » des travaux avancés⁹³.

Par ailleurs (et dans la foulée du point précédent), rien n'est dit dans l'ordonnance sur un éventuel désaccord entre parties, que le blocage porte sur le principe même de la majoration du loyer ou sur son *quantum*. À titre de comparaison, le mécanisme de la révision du loyer (qui rend possible une « augmentation de loyer » si le bailleur « établit que la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins [...] en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué »⁹⁴) se montre davantage complet, prévoyant par exemple une intervention du juge en cas de dissension⁹⁵. En tous cas, cette absence de contrôle juridictionnel peut être vue comme introduisant une insécurité juridique dans la relation locative, à plus forte raison que les balises de l'augmentation du loyer restent passablement floues, comme on l'a vu.

Last but not least, la formule même de choix imaginée par le législateur semble affectée d'une impossibilité matérielle, sur le plan de la temporalité. C'est que les parties doivent se décider sur une éventuelle augmentation de loyer « au plus tard un mois avant l'exécution de travaux »⁹⁶. Or, comment calculer, à ce moment-là, le coût « réel »⁹⁷ des travaux par exemple ? Et il semble plus illusoire encore de songer à prendre en compte à la place « l'amélioration de la performance énergétique »⁹⁸ dans la mesure où le gain énergétique ne peut se calculer *qu'une fois l'occupant installé* dans les lieux rénovés, fatalement...

84. Art. 221, § 3, du Code bruxellois du logement.

85. B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 543.

86. Art. 224, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

87. Art. 240 du Code bruxellois du logement.

88. Art. 221, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

89. Art. 221, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

90. Par exemple, l'amélioration de la performance énergétique n'a pas directement à voir avec le coût des travaux (on ne peut pas les mettre en relation de causalité linéaire en tous cas) ; en effet, celle-ci consiste en une dépense moindre du preneur, là où celui-là a trait au débours du bailleur.

91. Ce qui semble le plus vraisemblable au vu de la conjonction de coordination « ou » placée en fin d'énumération.

92. Art. 221, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

93. B. LOUVEAUX, *op. cit.*, p. 758.

94. Art. 240, al. 3, du Code bruxellois du logement.

95. Art. 240, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

96. Art. 221, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

97. Art. 221, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

98. Art. 221, § 2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

Et l'étonnement s'exacerbe à la lecture des propres doutes de la ministre bruxelloise du Logement de l'époque, pour laquelle la liaison entre les travaux économiseurs d'énergie et l'augmentation du loyer tient du « fantasme »⁹⁹.

IV. Un complément de loyer dans le logement (social) passif

15. Par rapport à son homologue privé, le propriétaire *public* a des raisons supplémentaires de se sentir concerné par la problématique de l'énergie. On peut en pointer au moins cinq. D'abord et avant tout, le parc du logement social pâtit d'une consommation énergétique globale considérable, imputable notamment à des coûts de construction qu'on a voulu au rabais (en vue de maintenir le caractère financièrement abordable des habitations). Résultat : l'isolation thermique est souvent rudimentaire, tandis que les radiateurs électriques qui équipent encore nombre d'appartements sociaux se révèlent puissamment énergivores. Et quand un chauffage au gaz est prévu, il est dénué de vannes thermostatiques dans un grand nombre de cas. En tout état de cause, les châssis sont généralement anciens. Il en découle une conséquence d'airain : les charges atteignent des niveaux très élevés dans les immeubles sociaux, jusqu'à équivaloir parfois au loyer ! Par surcroît, la hauteur du loyer social est arrêtée en considération directe des revenus du preneur (avec un plafond)¹⁰⁰, tandis que la détermination des charges n'est enserrée dans aucun carcan de ce type. En moyenne, les charges énergétiques représentent plus du tiers du loyer social¹⁰¹.

Par ailleurs, l'État exerce sur son bâti une mainmise *pérenne* dès lors que, à Bruxelles à tout le moins, il n'a pas pour politique de vendre ses biens (ni à brève ni à longue échéance). Partant, il rénovera ou construira sur le mode passif sans appréhension pécuniaire puisqu'il aura le temps d'amortir ses travaux et d'obtenir un retour sur investissement.

Troisième raison : l'ampleur quantitative du parc immobilier dont l'État est propriétaire permet à ce dernier

de réaliser d'intéressantes économies d'échelle. Grâce à cette substantielle masse critique, il imprimera une pression à la baisse sur le coût – de construction ou de rénovation – lié au standard passif, par exemple.

Sur un autre plan, il incombe de manière générale aux pouvoirs publics de montrer l'exemple (par rapport aux propriétaires privés), en matière énergétique comme dans d'autres domaines. Ils sont investis d'une incontestable mission pédagogique vis-à-vis des citoyens et ne sauraient se soustraire à leur rôle de « référent ».

Enfin, cibler le logement social et travailler les conditions énergétiques de vie des ménages défavorisés excipe d'une logique certaine. Ce public n'a pas les moyens en effet de choisir des habitations neuves et peu énergivores. À preuve ou à témoin, les logements-passoires sont occupés essentiellement par des familles en état de précarité.

16. Instruite de ces constats, la Région bruxelloise a pris en 2010 une décision politique lourde de sens : tous les logements sociaux construits à partir de cette date devront être *passifs* (ou à basse énergie s'ils font l'objet d'une rénovation). Et les logements modérés¹⁰² et moyens¹⁰³ ont suivi dans la foulée. Très ambitieux, le cap n'en est pas moins suivi depuis, avec l'aide de l'Union européenne¹⁰⁴. Au passage, le message symbolique est fort : le passif, ce n'est pas que pour les ménages aisés, au capital social et culturel élevé (les « bobos »).

Éminemment louable, ce tournant énergétique est gros néanmoins d'un effet pervers : le passif bénéficiant au premier chef au locataire (par la diminution de sa facture de gaz ou d'électricité), il renforce la discrimination dont pâtissent les locataires actuels par rapport aux entrants (à tout le moins ceux qui intègrent un bâtiment érigé depuis 2010). En effet, ces derniers n'ont que des charges extrêmement limitées à acquitter, là où les premiers paient pour se chauffer des sommes parfois indécentes, on l'a dit. Il est même permis de parler d'une « double peine » dans la mesure où, en plus, les preneurs déjà dans la place vivent dans des habitations vétustes alors que ces nouveaux locataires jouissent de logements tout juste construits, flambants neufs.

99. « Mais je voudrais tordre le cou à un fantasme, certes attirant sur papier, mais irréaliste en pratique, selon lequel il serait possible de lier parfaitement – et à l'avance – l'augmentation d'un loyer à la diminution des charges dans le chef du preneur. Selon des études de Bruxelles Environnement, pour un même bâtiment de même classe énergétique, se retrouvent régulièrement des consommations allant de une à 10 fois plus élevées selon une série de facteurs n'ayant aucun rapport avec la performance énergétique ! Croire que tout le monde se chauffe et consomme de la même manière, pour de bonnes ou de mauvaises raisons d'ailleurs, est illusoire. C'est de même faire fi des différences de conditions météorologiques, parfois très aléatoires. Des expériences-pilotes dans le sens voulu ont même été menées et se sont révélées très peu satisfaisantes, et en tous les cas fort peu éclairantes dans la construction d'un système où l'augmentation du loyer serait chiffrée » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, rapport fait au nom de la commission du Logement, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-488/2, p. 63).

100. Art. 58 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

101. 107 EUR, contre 302 EUR. Source : Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine (<https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>).

102. Y sont éligibles les ménages dont les revenus dépassent de 50 % maximum le plafond d'admission du logement social (art. 66, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

103. Ce type d'habitation est dévolu à des preneurs dont les revenus oscillent entre 150 % et 200 % du plafond d'admission du logement social (art. 83, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

104. Par le truchement notamment du programme Elena (ce mécanisme européen d'assistance technique pour les projets d'efficacité énergétique locaux). Voir aussi, dans un registre autre (puisque'il s'agit ici de logements sociaux existants et que l'action est financée par la Région bruxelloise), le programme PLAGE (Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique) qui, depuis 2012, aide les sociétés immobilières de service public qui le désirent à améliorer la gestion énergétique de leur patrimoine.

17. Il convient dès lors d'injecter de l'équité dans le processus de réhabilitation et de renouvellement du parc social, en veillant à en faire profiter le plus grand nombre (y compris ceux qui n'ont pas la chance d'habiter dans un logement neuf ou fraîchement rénové). Ensuite de quoi, le Gouvernement bruxellois a instauré un judicieux mécanisme de *mutualisation* de l'avantage financier (induit par les économies d'énergie observées dans un logement passif ou à basse énergie)¹⁰⁵. Aussi, dans un bien de ce type, le loyer réel est « majoré d'un complément », lequel « tient compte des performances énergétiques du logement et des gains que celles-ci devraient permettre en termes de chauffage »¹⁰⁶. Et la hauteur exacte de ce complément fait l'objet d'un calcul savant¹⁰⁷.

La mutualisation en question se traduit-elle par une affectation de ce complément de loyer aux factures énergétiques des autres locataires sociaux (qui baisseraient d'autant) ? Non, pas directement en tous cas. En fait, les sociétés de logement sont « tenues de consacrer 95 % des recettes générées grâce à ce complément de loyer à des investissements améliorant l'efficacité énergétique du bâti de leur patrimoine respectif », ce qui bénéficiera de manière indirecte (et à plus longue échéance) aux preneurs en place¹⁰⁸. Et que se passe-t-il si l'économie d'énergie escomptée ne se produit *pas*, en raison par exemple d'un vice de construction ? Une exonération (partielle ou totale) de paiement du complément pourra alors être accordée au locataire concerné, avec effet rétroactif le cas échéant – mais uniquement « sur base d'une analyse technique » du bien en question¹⁰⁹.

18. Pour fondée soit-elle *in se*, cette majoration de loyer est susceptible néanmoins de poser problème à certains candidats locataires – puisque c'est l'exiguïté de leurs ressources, précisément, qui les a menés dans une société immobilière de service public (S.I.S.P.). Aussi la réglementation locative autorise-t-elle le candidat preneur à refuser le logement social¹¹⁰ (ou modéré¹¹¹) à lui proposé, sans risquer la radiation, lorsque la somme cumulée du loyer et

du complément de loyer pour logement passif/basse énergie/très basse énergie « excède les capacités financières du ménage » – à charge pour ledit candidat de fournir les éléments permettant à la S.I.S.P. d'« apprécier le bien-fondé » de ce motif. Le candidat à un logement moyen le peut aussi (toujours sans encourir la radiation), mais cela n'est pas précisé spécifiquement dans la mesure où, de toute façon, il est libre de décliner toute proposition de logement émanant de la S.I.S.P., « quel [sic] que soit la raison de son refus »¹¹².

V. La lutte contre les loyers abusifs

19. Élargissons quelque peu le spectre en finale, pour aborder, fidèle au titre assigné à cette contribution, l'encadrement même du coût de la location (l'accessibilité financière du logement). Cette régulation des loyers d'habitation est un véritable serpent de mer en Belgique¹¹³ : sempiternellement évoquée (en réponse à la crise du logement qui sévit), autant réclamée par certains (la plupart des associations et une fraction du monde politique) que vigoureusement contestée par d'autres, elle n'a jamais connu le moindre début d'application. Jusqu'ici, la fixation du loyer initial a donc toujours été parfaitement libre¹¹⁴, sans même qu'il doive être tenu compte de l'état du bien.

Les lignes ont cependant bougé à Bruxelles récemment, avec la promulgation le 28 octobre 2021 d'une ordonnance « visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs »¹¹⁵. À vrai dire, un certain nombre de jalons avaient déjà été posés précédemment sur la voie d'une limitation des tarifs locatifs à Bruxelles : résolution parlementaire de 2007 « relative à la mise en œuvre d'une politique d'encadrement des loyers »¹¹⁶, proclamation officielle en 2013 (dans le Code bruxellois du logement) du droit à un logement « abordable financièrement »¹¹⁷, consécration législative de la grille des loyers de référence en 2017¹¹⁸, concrétisation de celle-ci par le Gouvernement la même année¹¹⁹, première utilisation judiciaire de ladite grille en 2019¹²⁰, Déclaration de

105. Un mécanisme analogue n'existe cependant pas en Wallonie, par exemple.

106. Art. 26, al. 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

107. Il résulte de la multiplication de quatre éléments : la consommation annuelle moyenne de gaz d'un logement par m² (pour se chauffer), le nombre de m² du logement passif, basse énergie ou très basse énergie en question, le tarif social du gaz de l'année écoulée et un pourcentage donné (40 % pour les logements passifs, 25 % pour les logements basse énergie et 35 % pour les logements très basse énergie). Cf. l'art. 26, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

108. Art. 26, al. 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

109. Art. 26, al. 8, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

110. Art. 39, 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

111. Art. 68, 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

112. Art. 85 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

113. Sur la question, voir notamment M. DAMBRE, *De huurprij, Bruges, die Keure*, 2008, et N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille de référence) et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires ('bonus logement') : développements récents », *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 287 et s.

114. Fors l'hypothèse particulière traitée par l'art. 241 du Code bruxellois du logement et l'art. 58, § 2, du décret wallon du 15 mars 2018 (dispositions toutes deux dépourvues par ailleurs du moindre début d'effectivité).

115. M.B., 22 novembre 2021.

116. Résolution votée le 1^{er} juin 2007 par le Parlement bruxellois (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° A-177/4).

117. Art. 3 du Code bruxellois du logement, modifié par l'ordonnance du 11 juillet 2013 portant modification du Code bruxellois du logement, M.B., 18 juillet 2013, err. 26 juillet 2013.

118. Art. 225 du Code bruxellois du logement, inséré par l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, M.B., 30 octobre 2017.

119. Arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, M.B., 6 novembre 2017, err. 29 novembre 2017.

120. J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 414, obs. A. Leleux et obs. V. Defraiteur.

politique générale qui signe en 2019 toujours l'engagement de la Région de « garantir le droit au logement à un loyer raisonnable » pendant cette législature en « luttant contre les loyers abusifs »¹²¹, etc. Mais, ici, c'est un sérieux coup d'accélérateur qui vient d'être donné à la lutte contre les loyers excessifs.

20. En quoi consiste dès lors cette ordonnance ? Elle s'articule autour d'un double dispositif : une « commission paritaire locative » et une interdiction faite au bailleur de proposer un loyer dit abusif. Détaillons-les.

En ce qui concerne le premier point¹²², il est institué auprès du Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine¹²³ une « commission paritaire locative » compétente pour formuler des avis sur la « justesse du loyer » pour tout bail d'habitation en Région bruxelloise (qui n'est pas conclu par un opérateur immobilier public)¹²⁴. Composé à parts égales de représentants de bailleurs et de locataires¹²⁵, cet organe sans équivalent en Belgique peut être saisi, gratuitement¹²⁶, par toute personne intéressée (même par le juge)¹²⁷ et délibère « de manière collégiale »¹²⁸. Lorsqu'elle rend un avis « concluant à une révision du montant du loyer », la commission proposera aux parties une conciliation¹²⁹ ; ses avis restent toutefois « non contraignants »¹³⁰.

Pour ce qui est maintenant du second volet, le bailleur sera prochainement tenu de « ne pas proposer un loyer abusif »¹³¹, attendu qu'est présumé abusif le loyer qui dépasse de 20 % le loyer de référence (tel qu'il se dégage de la grille indicative)¹³² ; la présomption sera cependant susceptible d'être renversée en présence d'« éléments de confort substantiels intrinsèques au logement ou à son environnement »¹³³. Et lorsque le logement (ou son environnement) « accuse

des défauts de qualité substantiels », tout loyer sera également tenu pour abusif, quel soit son montant ici¹³⁴. Avec quelle sanction ? Le preneur estimant son loyer abusif peut solliciter une « révision » du loyer¹³⁵. Concrètement, il est libre de saisir pour avis la commission paritaire pré décrite et, en cas d'échec de la conciliation, de porter son différend devant un magistrat (qui reçoit l'avis de la commission à sa demande) ; il lui est également loisible toutefois d'ester directement en justice¹³⁶. Et le jugement qui fait droit à la demande non seulement impose le loyer juste mais le fait rétroagir jusqu'à quatre mois avant¹³⁷.

21. Plusieurs zones d'ombre demeurent néanmoins. Quels critères exacts présideront ainsi à cette révision du loyer ? Quels sont ces défauts de qualité substantiels dont le Gouvernement a promis la « liste »¹³⁸ (sans qu'on voie poindre un quelconque début de texte). Comment objectiver les critères d'ordre environnemental ? Comment articuler cette nouvelle procédure avec le système déjà existant de la révision triennale du loyer de neuf ans lorsque la valeur locative normale du bien loué a évolué de façon significative par le fait de « circonstances nouvelles » ou en raison de travaux¹³⁹ ? Quand les dispositions relatives spécifiquement au loyer abusif entreront-elles en vigueur¹⁴⁰ ? Par ailleurs, des doutes sérieux planent sur l'effectivité même de l'outil paritaire (censé être déjà en vigueur, lui¹⁴¹). Le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires, dominant à Bruxelles, clai-ronne déjà son intention de boycotter ce qu'il voit comme un « soviet locatif »¹⁴². Et, à supposer qu'il soit installé un jour, un organe composé de manière aussi clivée sera-t-il à même d'aboutir à des décisions collégiales ? Affaire à suivre incontestablement¹⁴³ !

121. Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, p. 15.

122. Sur les linéaments de cet outil, voir N. BERNARD, Th. DAWANCE et L. GOOSSENS, *Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

123. L'organe consultatif général à Bruxelles en ces matières, qui rend des avis au Gouvernement sur les projets de textes émanant de ce dernier (en vertu des art. 90 et s. du Code bruxellois du logement).

124. Art. 107/1, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

125. Art. 107/4, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

126. Art. 107/2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

127. Art. 107/2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

128. Art. 107/4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

129. Art. 107/1, al. 3, du Code bruxellois du logement.

130. Art. 107/1, al. 4, du Code bruxellois du logement.

131. Art. 224/1, § 1^{er}, première phrase, du Code bruxellois du logement.

132. Art. 224, 1^o, du Code bruxellois du logement.

133. Art. 224, 1^o, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

134. Art. 224, 2^o, du Code bruxellois du logement.

135. Art. 224/1, § 1^{er}, seconde phrase, du Code bruxellois du logement.

136. Art. 224/1, § 3 et 4, du Code bruxellois du logement.

137. Art. 224/1, § 5, du Code bruxellois du logement.

138. Art. 107/2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

139. Art. 240 du Code bruxellois du logement.

140. On attend pour ce faire un arrêté du Gouvernement (art. 14, al. 3, de l'ordonnance du 28 octobre 2021). Ici aussi, l'attente se prolonge...

141. Art. 14, al. 2, de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

142. Cf. communiqué de presse du 10 juin 2021.

143. On trouvera de plus amples développements sur ce texte dans N. BERNARD, « La lutte contre les loyers abusifs en Région bruxelloise », *J.J.P.*, 2022, p. 282 et s.