

Avis du 18 mars 2026

Avis relatif à l'Ordonnance du 1er avril 2025 fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Table des matières

1	Objet de l'avis	4
1.1	Dispositions faisant l'objet du recours en annulation	4
1.2	Compétence d'Unia	6
1.3	Compétences du Service de lutte contre la pauvreté	6
2	Contexte	8
2.1	Le marché du logement abordable à Bruxelles	8
2.2	Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi	12
3	Le droit au logement	13
3.1	Textes nationaux et internationaux	13
3.2	Code bruxellois du logement	14
3.2.1.	Loyer abordable	14
3.2.2.	Loyer raisonnable	15
3.3	Le manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique	16
3.3.1	Le coût du bâti	17
3.3.2	La qualité du bâti	17
3.3.3	Risque d'expulsion	18
3.3.3.1	Pour insalubrité	18
3.3.3.2	Pour arriérés de loyers	18
3.4	Les droits fondamentaux spécifiques aux personnes en situation de handicap	19
4	Analyse du bénéfice de l'Ordonnance au regard de la législation belge et internationale	20
4.1	Critiques formulées contre l'Ordonnance	20
4.2	Législation antidiscrimination et articles 10 et 11 de la Constitution	21
4.2.1	Discrimination indirecte - passive	21
4.2.2	Analyse du loyer de référence au regard de l'égalité et de la non-discrimination	23



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



4.3	Analyse de la grille de référence au regard des recommandations du Service de lutte contre la pauvreté	27
5	Conclusions	29
6	Contacts	29



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



1 Objet de l'avis

Cet avis a pour objet d'analyser l'Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2025 «fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs » sous l'angle du droit à l'égalité et à la non-discrimination.

1.1 Dispositions faisant l'objet du recours en annulation

L'Ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs prévoit trois mesures principales :

- La mise en place d'une commission paritaire locative
- La notion de loyer abusif, déterminé à l'aide d'une grille de référence ;
- L'obligation des bailleurs de ne pas proposer de loyer abusif et le recours contre ceux-ci ouvert aux locataires.

L'ordonnance du 1^{er} avril 2025 – faisant l'objet de l'actuel recours en annulation – fixe l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'Ordonnance du 28 octobre 2021 :

Art. 8. Un article 224/1 est inséré à la suite du nouvel article 224, libellé comme suit :

" Art. 224/1 - Obligation faite au bailleur de ne pas proposer un loyer abusif et révision du loyer abusif.

§ 1er. - Le bailleur est tenu de ne pas proposer un loyer abusif tel que défini à l'article 224. A défaut, le preneur peut solliciter une révision du loyer.

§ 2. - Pour les baux de courte durée tels que définis à l'article 238 du Code d'une durée supérieure à une année, une demande de révision pour loyer abusif ne peut toutefois pas être introduite durant les deux premiers mois du contrat de bail. Ce délai est fixé à trois mois pour les baux de durée plus longue tels que définis à l'article 237 du Code.

§ 3. - Dans le cadre de la demande de révision visée au § 1er, chacune des parties prenantes au bail ou une personne mandatée par elles peut saisir la commission paritaire locative visée à l'article 107/1, pour obtenir un avis sur la demande de révision de loyer.

Les modalités de saisine et de procédure auprès de la commission paritaire locative sont décrites au chapitre III/1 du Code.

§ 4. - Directement ou à défaut d'accord entre les parties suite à la conciliation organisée par la commission paritaire locative, le juge peut également être saisi de la demande de révision du loyer abusif.

Le juge ainsi saisi peut solliciter, conformément à l'article 107/2 du présent Code, la Commission paritaire locative visée à l'article 107/1 du Code pour, le cas échéant, recevoir l'avis rendu par la commission paritaire locative ou pour demander un avis sur la justesse du loyer.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



§ 5. - Le jugement qui fait droit à une révision du loyer peut produire ses effets au plus tôt 4 mois avant la date de dépôt de l'acte introductif d'instance par l'une des parties prenantes au bail ou par une personne mandatée par elle dans le cadre d'une demande de révision de loyer.

§ 6. - Par dérogation au paragraphe 2, le preneur d'un bien dont le bailleur a déjà été contraint de réviser un loyer abusif pour le même bien, peut introduire une demande de révision auprès de la commission ou du juge lorsqu'il estime que le loyer est abusif au sens de l'article, 224.1 du présent Code à tout moment du contrat de bail.

Dans ce cas et par dérogation au paragraphe 5, s'il est établi que le loyer est abusif, le loyer révisé produit ses effets à compter du premier mois du contrat de bail. "

Art. 9.A l'article 240 du Code, l'alinéa 1er est complété comme suit :

" Dans ce cadre, chaque partie peut saisir la commission paritaire locative visée à l'article 107/1 du Code, pour obtenir un avis sur la justesse du loyer. Si la commission paritaire locative rend un avis concluant à la révision de loyer, elle propose aux parties une conciliation limitée au montant du loyer. ".

Art. 10.A l'article 240 du Code, les alinéas 2 et 3 sont supprimés et remplacés par les deux alinéas suivants :

" A défaut d'accord des parties, le juge peut accorder la révision du loyer s'il est établi que par le fait de circonstances nouvelles, le loyer de référence du bien loué est supérieur de vingt pour cent au moins au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande et que le bien n'accuse pas des défauts de qualité substantiels qui justifient cette différence.

Si le bien n'accuse pas des défauts de qualité substantiels qui justifient cette différence, le juge peut également accorder une augmentation de loyer au bailleur qui établit que le loyer de référence du bien loué est supérieur de dix pour cent au moins au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande, en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué, à l'exception des travaux nécessaires en vue de mettre le bien loué en conformité avec les conditions de l'article 220. ".

Art. 11.A l'article 240 du Code, l'alinéa 5 est remplacé comme suit :

" Le juge peut solliciter l'avis de la commission paritaire locative visée à l'article 107/1 du Code. Il statue en équité. ".

Art. 12.A l'article 241, alinéa 1er, du Code, les mots " valeur locative normale " sont remplacés par les mots " loyer de référence ".

Les mots " et que ce bien n'accuse pas des défauts de qualité substantiels qui justifient un loyer inférieur au loyer de référence. " sont ajoutés à la fin du même alinéa.

Art. 13.A l'article 241 du Code, un nouvel alinéa 2 est inséré entre les alinéas 1er et 2, libellé comme suit :

" Chacune des parties prenantes au bail ou une personne mandatée ou le juge peut saisir la commission paritaire locative visée à l'article 107/1 du Code, pour obtenir un avis sur la justesse du loyer prévue à l'alinéa 1er. Lorsque la Commission paritaire locative est saisie par une des parties prenantes au bail ou par une personne mandatée par elle et qu'elle rend un avis



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



concluant à la révision de loyer, elle propose aux parties une conciliation limitée au montant du loyer. "

1.2 Compétence d'Unia

L'article 3, § 1^{er}, de l'Accord de coopération¹ définit les missions d'Unia comme suit :

« *Le Centre a pour missions :*

a. de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discriminations, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'origine sociale, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé, la conviction politique ou la conviction syndicale, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ;

b. de remplir les tâches prévues dans l'article 33, § 2, de la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées ».

Unia s'est ainsi vu confier des missions liées à la promotion de l'égalité et à la lutte contre toutes formes de discrimination ou d'exclusion. Unia est par ailleurs l'institution désignée par l'Etat belge, en qualité de mécanisme indépendant, pour remplir les tâches prévues à l'article 33, § 2, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, à savoir notamment les missions « *de promotion, de protection et de suivi de l'application de (...) [cette] Convention* ».

En vertu de l'article 6, § 2, de l'Accord de coopération, Unia est habilité, dans les limites des missions définies à l'article 3 précité, à recevoir des signalements, à les traiter et à accomplir toute mission de conciliation ou de médiation qu'il juge utile. Enfin, conformément à l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'Accord de coopération, Unia est également habilité à ester en justice, dans les limites des mêmes missions définies à l'article 3 précité, dans tous les litiges auxquels pourrait donner lieu notamment l'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.

1.3 Compétences du Service de lutte contre la pauvreté

L'article 5, § 1^{er} de l'accord de coopération, du 5 mai 1998, entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, qui porte création du Service de lutte contre la pauvreté définit ses missions comme suit :

¹ Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, Moniteur belge, publié le 5 mars 2014.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



- « répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis. »²

² Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, Moniteur belge du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



2 Contexte

2.1 Le marché du logement abordable à Bruxelles

A Bruxelles, les loyers augmentent considérablement depuis plusieurs années et ce, bien plus rapidement que les revenus et que *l'indice des prix à la consommation*. Comme il est relevé par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale dans son Baromètre 2023 : « *Le coût élevé du logement pèse lourdement dans le budget de nombreux ménages bruxellois. Les inégalités s'en trouvent largement exacerbées, car les revenus des ménages varient de façon nettement plus importante que les dépenses de logement. Les dix pourcents des Bruxellois avec les plus faibles revenus vivent dans des ménages qui consacrent plus de 45 % de leurs revenus aux dépenses liées au logement, contre à peine plus de 10 % pour les dix pourcents des Bruxellois avec les revenus les plus élevés. Après paiement des dépenses liées au logement, il reste moins de 9 euros par jour et par personne pour faire face à toutes les autres dépenses (alimentation, frais de scolarité, santé, loisirs, etc.)* »³.

L'OCDE dans son rapport rendu public en février 2024 constate une crise aigüe du logement à Bruxelles et un manque cruel de loyers abordables. Les problèmes de logement spécifiques à la Région bruxelloise constituent un facteur particulier d'aggravation de l'impact social de la poussée inflationniste : avec 62 % de ménages locataires et des loyers sur le marché privé nettement plus élevés que dans les deux autres Régions, ceux-ci pèsent lourdement dans le budget des ménages bruxellois⁴.

Selon le baromètre mi-annuel de la Fédération des agents immobiliers francophones de Belgique (Federia) concernant la hausse des loyers en Région de Bruxelles-capitale : « *La normalisation des loyers à Bruxelles se confirme, avec une hausse moyenne limitée à 3,7 % en 2025, après des années exceptionnellement marquées en 2023 et 2024. Cependant, l'offre se contracte encore, alimentant les tensions structurelles sur le marché locatif bruxellois avec des loyers moyens dépassant désormais les 1.300 € pour les appartements et 900 € pour les studios. Le parc locatif le plus abordable disparaît de plus en plus rapidement, ce qui se traduit par une hausse marquée du loyer médian de 4,2%, soit au-delà de l'évolution du prix moyen. Ganshoren, Anderlecht et Jette ont passé le cap des 1.000 € de loyer moyen. Toutes les communes bruxelloises affichent donc à présent un loyer moyen à 4 chiffres pour les appartements (...) Le recul du nombre de nouvelles locations constitue un signal d'alarme supplémentaire, qui ne semble pas encore pleinement pris en compte par le gouvernement bruxellois sortant. En effet, en arrière-plan, les indicateurs restent préoccupants. Le ralentissement de la hausse globale des loyers en 2025 s'explique principalement par une correction observée sur les maisons mitoyennes. Après des augmentations de 11,1 % en 2023 et 13,7 % en 2024, une baisse était prévisible et s'est effectivement matérialisée cette année. Il n'en reste pas moins qu'un locataire doit toujours déboursier plus de 2.000 € par mois pour louer une maison mitoyenne en Région de Bruxelles-Capitale via une agence immobilière* »⁵.

³ [Barometre-2023-FR.pdf](#), p. 137

⁴ Aller chercher source

⁵ Fédération des agents immobiliers francophones de Belgique, *Baromètre de locations*, disponible sur en ligne, [2026-02-11-cp-barometre-des-locations-25 file.pdf](#)



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Prix de location moyen Région Bruxelles-Capitale	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution 2024-2025
Appartements	1.005 €	1.035 €	1.044 €	1.058 €	1.115 €	1.207 €	1.266 €	1.330 €	5,1%
Maisons mitoyennes (2 façades)	1.527 €	1.701 €	1.660 €	1.732 €	1.729 €	1.921 €	2.185 €	2.053 €	-6,0%
Studios	627 €	628 €	640 €	651 €	743 €	797 €	858 €	905 €	5,4%
Tout type de logement	1.055 €	1.084 €	1.099 €	1.113 €	1.156 €	1.258 €	1.327 €	1.376 €	3,7%

Source : Federia en collaboration avec CIB et Korfine

6

« Le phénomène de l'augmentation des loyers a des conséquences particulièrement graves pour les ménages les plus vulnérables. Ces derniers, souvent caractérisés par un budget limité, ont de plus en plus de mal à trouver des logements accessibles. Dans la capitale, Bruxelles, bien que la hausse des loyers soit plus modérée (+2%), le prix moyen d'un nouveau contrat de location atteint désormais 1.346 euros, soit une augmentation de 26 euros par rapport à l'année précédente. Pour un appartement d'une chambre, le loyer moyen s'élève à 1.082 euros, tandis que pour un deux chambres, il frôle les 1.500 euros.

Des quartiers comme Woluwe-Saint-Pierre, où les loyers ont atteint en moyenne 1.483 euros, témoignent de la flambée des prix. Aucune commune bruxelloise n'affiche plus de tarif moyen sous les 1.000 euros, rendant l'accès à un logement pour les ménages à faibles revenus de plus en plus complexe. Ce phénomène a des répercussions sur la population qui peine à se loger correctement, notamment les jeunes adultes et les familles avec enfants.

L'aspect le plus préoccupant de cette situation réside dans l'accélération de la disparition des logements abordables. Ceux-ci partent rapidement sur le marché, souvent dans des délais très courts, ce qui empêche les ménages à revenus modestes de trouver un logement adéquat. Parallèlement, Federia prévoit une nouvelle hausse des loyers à l'automne 2025, alors que les biens les plus abordables continueront de se raréfier, accentuant ainsi la difficulté de se loger »⁷.

Ce phénomène de croissance désordonnée des loyers entraîne une trop forte demande par rapport à l'offre de logements et donc une possibilité pour les bailleurs d'être extrêmement sélectifs, voire discriminatoires, ce qui est constaté dans le rapport annuel 2022 d'Unia⁸ et qui rend l'accès au logement très compliqué, notamment pour les personnes présentant des critères de discrimination.

⁶ Ibid.

⁷ Econostrum Info, *Hausse des loyers record en Wallonie : un marché locatif tendu qui rend l'accès au logement plus difficile*, publié le 6 septembre 2025, disponible en ligne.

⁸ Unia, *Rapport annuel 2022 - cahier thématique 3*, disponible en ligne.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Tel est notamment le cas des personnes bénéficiant de revenus plus faibles (la fortune étant le premier critère de discrimination sur le marché du logement), des personnes d'origine étrangère (deuxième critère de discrimination le plus important sur le marché bruxellois du logement) et des personnes en situation de handicap (troisième critère de discrimination dans l'accès au logement bruxellois)⁹.

Dans un rapport de novembre 2025, le Groupe du Vendredi pointe qu'au sein du marché locatif privé belge « l'offre stagne, la qualité se dégrade et les loyers augmentent. Pour les revenus les plus faibles, le taux d'effort logement (part des revenus d'un ménage consacré à son habitation) dépasse souvent 50% du revenu net »¹⁰.

Parallèlement, la Belgique affiche une part particulièrement faible de logements sociaux locatifs dans son parc immobilier total, bien en dessous de la moyenne de l'OCDE¹¹. Les trois régions connaissent ainsi une pénurie de logements sociaux, ce qui se traduit par des listes d'attente particulièrement longues¹². Près de 300 000 ménages attendent un logement abordable, ce qui reporte la pression sur le marché locatif privé, où les publics les plus vulnérables sont les plus touchés¹³.

Les listes d'attente pour les logements sociaux sont énormes et s'allongent chaque année¹⁴. Fin 2024, la Flandre comptait 187 874 ménages sur liste d'attente¹⁵. En Région wallonne, 49 945 ménages étaient sur liste d'attente fin 2024, tandis qu'en Région bruxelloise, la liste d'attente comptait 60 419 ménages la même année¹⁶. Cette liste d'attente des ménages demandant un logement social ne cesse de s'allonger. En 2021, 50 871 ménages représentant 133 000 personnes — soit plus de 10,9 % de la population totale bruxelloise — étaient en attente d'un logement social¹⁷. Au 31 décembre 2023, ce nombre était passé à 53 801 ménages, représentant 141 267 personnes¹⁸. Parmi les locataires de logements sociaux, 15,28 % des chefs de ménage bénéficient de l'assurance

⁹ Unia, *Rapport bruxellois 2024*, disponible en ligne, [Rapport-Bruxellois_FR-2024.pdf](#)

¹⁰ Groupe du Vendredi, *Des fondations pour un logement abordable*, novembre 2025. disponible en ligne.

¹¹ Voir Graphique PH4.2.1, *Relative size of the social rental housing stock*, OECD Affordable Housing Database, disponible sur <http://oe.cd/ahd> et https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/PH4-2-Social-rental-housing-stock.pdf.

¹² Le Soir, *Le logement social, parent pauvre du marché locatif*, publié le 18 septembre 2025, disponible en ligne.

¹³ Groupe du Vendredi, *op. cit.*

¹⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Mesure du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi, Nombre total de personnes sur une liste d'attente de logement social*, disponible en ligne.

¹⁵ Agentschap Wonen in Vlaanderen (2025). *Jaarverslag 2024. Gelijke toegang tot wonen. Kandidaten sociaal wonen*, disponible en ligne.

¹⁶ Société wallonne du Logement SWL (2025). *Rapport d'activités 2024*, Charleroi, SWL, p. 7 ; SLRB (2025). *Rapport annuel 2024*, Bruxelles, SLRB, p. 79.

¹⁷ N. Bernard; M. Verdonck, Magali ; P. Zimmer, (2025), Spending review dans le secteur du logement social en Région de Bruxelles-Capitale. In: Jurim Pratique : revue pratique de l'immobilier, Vol. 2025, n.1, p. 7-92, <http://hdl.handle.net/2078.3/303666>

¹⁸ Brussels Reginal Housing Company, Sectoral statistics 2023, Brussels Regional Housing Company, sectoral statistics 2023, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJm9iODc5NzRhMTQzMmMxMi00OWI2LWJlYzktNWVhNTQwNTE1YzE0IiwidCI6IjBiNmViODcwLTc5ZDEtNDZS1hZTk0LWEzZWQ0ZjQyNmNmMlslmMiOjI9>.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



soins de santé pour personnes en situation de handicap, et 2,89 % perçoivent une allocation de handicap¹⁹.

Ces chiffres témoignent de la pénurie de logements abordables et de qualité sur le marché locatif privé. Or, comme le constate le Centre d'études en habitat durable de Wallonie, « *le coût du logement pour les locataires au prix du marché est considérablement plus élevé que pour les locataires sociaux et les propriétaires. En Wallonie, ils sont de 831 € contre 572 € pour les locataires sociaux et 504 € pour les propriétaires. Des différences équivalentes sont observables dans les deux autres régions. Ne pas être propriétaire de son logement et ne pas bénéficier d'un logement social augmente donc nettement la charge que représente le logement* »²⁰.

Un indicateur clé pour évaluer l'accès au logement est le taux de privation grave de logement selon le statut d'occupation. Cet indicateur reflète la part de la population vivant dans des logements à la fois surpeuplés et touchés par au moins une forme de privation de logement, telle qu'un toit qui fuit ou l'absence de baignoire, de douche ou de toilettes intérieures. Selon les données EU-SILC, en Belgique, parmi les propriétaires ayant contracté un prêt hypothécaire ou un emprunt, le taux de privation sévère de logement était de 0,5 % en 2023. Parmi les locataires payant un loyer au prix du marché, ce taux était nettement plus élevé, à 5,2 %²¹. A cet égard, les personnes handicapées sont confrontées à des difficultés disproportionnées. Les données EU-SILC 2023 indiquent que 16,8 % des personnes handicapées ont signalé des problèmes tels que des fuites dans le toit, des murs humides ou des cadres de fenêtres pourris (contre 12,6 % chez les personnes non handicapées), 9,3 % n'étaient pas en mesure de chauffer suffisamment leur logement (contre 4,7 % chez les personnes non handicapées) et 7 % vivaient dans des logements considérés comme trop sombres (contre 4,9 % chez les personnes non handicapées)²².

Le Comité des Nations unies des droits sociaux économiques et culturels s'est entre autres déclaré préoccupé, dans ses dernières observations finales concernant la situation en Belgique, par l'insuffisance de logements sociaux et ce, malgré les efforts déployés par les régions (§38). Il a notamment recommandé à la Belgique de garantir une offre plus large de logements abordables et de meilleure qualité, notamment par l'augmentation des offres de logements sociaux, la lutte contre l'inoccupation d'immeubles privés et publics, et **l'encadrement des loyers sur le marché locatif privé** (nous soulignons)(§ 39)²³.

¹⁹ Brussels Regional Housing Company, Sectoral statistics 2023, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiODc5NzRhMTQzMmMxMi00OWI2LWJlYzktNWZhNTQwNTE1YzE0IiwidCI6IjBiNmViODcwLTc5ZDEtNDZS1hZTk0LWEzZWQ0ZjQyNmNmMlslmMiOjI9>.

²⁰ Centre d'études en habitat durable en Wallonie, *Chiffres clés du logement en Wallonie*, Sixième édition, 2023, disponible en ligne.

²¹ Eurostat (2025), *Severe housing deprivation rate by tenure status*, disponible en ligne.

²² Eurostat (2025), *Persons living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames or floor by level of disability (activity limitation), sex and age*, disponible en ligne.

²³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 26 mars 2020, [Observations finales du CDESC concernant le 5ème rapport de la Belgique - PIDESC \(06/03/2020\)](#).



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



La Belgique a récemment été condamnée par le Comité européen des droits sociaux²⁴, qui a considéré qu'en Flandre (seule région contre laquelle le recours était introduit), sur le marché du logement, l'article 16 de la Charte sociale européenne (le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) était violé, pour les raisons suivantes :

- La Région flamande ne prend pas suffisamment de mesures pour améliorer l'accessibilité économique des logements pour les groupes vulnérables.
- La proportion de logements d'un niveau insuffisant est élevée et les mesures visant à faire respecter les normes de logement dans la tranche basse du marché locatif privé sont inadéquates.
- Il y a une prolifération de contrats de location de courte durée au détriment des baux standard de 9 ans ; les mesures prises pour prévenir les expulsions de logements loués sont insuffisantes.

Les constatations du Comité peuvent s'appliquer *mutatis mutandis* à la situation de Bruxelles décrite ci-dessus, où la crise du logement abordable fait rage.

2.2 Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi

« Le fait qu'une part de la population vive des situations de sans-abrisme et d'absence de chez-soi pour des périodes plus ou moins longues est également dû en grande partie au contexte marqué par un manque global en logements abordables et de qualité. D'une façon des plus évidentes, ces phénomènes participent eux aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent. »²⁵

Il y a de plus en plus de personnes à la rue. Toutes les associations de terrain parlent en effet d'une augmentation importante et continue du sans-abrisme : *« un cumul de crises qui fait que de nouveaux publics arrivent constamment, crise énergétique maintenant, mais avant ça, la crise du logement, la crise économique, la crise migratoire, cette succession de crises fait que effectivement les rangs n'ont jamais été aussi nombreux en matière de sans-abrisme »²⁶.*

Conformément au mandat que lui a confié l'Accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi²⁷ le Service de lutte contre la pauvreté a un rôle de point de collecte commun des données produites par différents acteurs, et ce, afin de faciliter leur partage et leur harmonisation. Cet accord de coopération sera confirmé par l'Accord de Coopération de 2024 et dont le texte est encore en cours de validation.

²⁴ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique*, Réclamation n° 203/2021 ; Beersmans, Hugo (2025). « Woonzaak remporte une victoire dans la plainte collective contre la politique du logement défaillant en Flandre. », *Revue droits fondamentaux et pauvreté*, n° 2/2025, pp. 17 à 22.

²⁵ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem, *op. cit.*, p.14

²⁶ RTBF, *"C'est intenable, on envisage de fermer certains services"*, *l'aide aux sans-abri est en difficulté*, publié le 25 janvier 2023, disponible en ligne.

²⁷ Accord de coopération du 10 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, Moniteur belge, publié le 10 novembre 2014.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



A ce titre, le Service a développé une rubrique sur son site internet qui propose une vue d'ensemble des données disponibles sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, en s'appuyant sur les dénombrements à différents niveaux de pouvoir ainsi que sur les méthodes de collecte qui les sous-tendent.

En Région de Bruxelles-Capitale, en 2024, 9.777 personnes ont été dénombrées, soit 8.099 adultes et 1.678 enfants. En Région wallonne, 19.387 personnes ont été estimées par extrapolation (sur base des différents dénombrements effectués sur le territoire wallon), soit 14.183 adultes et 5.204 enfants. En Flandre, 20.363 personnes ont été estimées par extrapolation (également sur base des dénombrements réalisés sur le territoire flamand), soit 14.068 adultes et 6.295 enfants.

3 Le droit au logement

3.1 Textes nationaux et internationaux

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce droit englobant notamment le droit à l'aide sociale, à la sécurité sociale (2°) et à un logement décent (3°).

Au niveau international, La Déclaration universelle des droits de l'Homme, proclamée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948, consacre, dans son article 25, le droit au logement pour tous : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux* ».

L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit toute discrimination fondée notamment sur base d'une série de critères, y compris la fortune, le handicap et l'âge.

Par ailleurs, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est ainsi libellé : « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie* ».

Dans son article 31, la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe stipule, en matière de droit au logement, qu'« *en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :*

1° à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ;

2° à prévenir et à réduire l'état de sans-abri (nous soulignons) en vue de son élimination progressive »

3° à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Comme le relève le Comité en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « *Le droit de chacun à un logement convenable est un droit fondamental duquel dépend la jouissance de tous les droits économiques, sociaux et culturels ; il est intégralement lié à d'autres droits humains, y compris ceux consacrés par le Pacte international*



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



relatif aux droits civils et politiques. Le droit au logement doit être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques, et les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires et agir au maximum de leurs ressources disponibles pour parvenir à la pleine réalisation de ce droit (nous soulignons) »²⁸.

Le principe 19 du Socle européen des droits sociaux prévoit également, au sujet du logement et du sans-abrisme, que :

- *Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un accès au logement social ou d'une aide au logement de qualité.*
- *Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriée contre les expulsions forcées.*
- *Des hébergements et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abris afin de promouvoir leur inclusion sociale »²⁹.*

3.2 Code bruxellois du logement

Au niveau bruxellois, le droit au logement est notamment reconnu à l'article 3 du Code bruxellois du logement : « *Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), **abordable financièrement et doté d'un loyer raisonnable** (nous soulignons) compte tenu notamment des caractéristiques et de l'état du bien, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental* ».

Le loyer doit donc être abordable financièrement (1) et raisonnable (2).

3.2.1. Loyer abordable

Un loyer abordable reflète la possibilité pour une personne en situation de précarité financière de payer son loyer. Comme le rappelle le Comité européen des droits sociaux dans sa décision du 19 mars 2025 précitée³⁰ « *Un logement est d'un coût abordable lorsque **le ménage qui l'occupe** (nous soulignons) peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion, par exemple) sur le long terme tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la collectivité dans laquelle il évolue (Conclusions 2003, Suède). En vue d'établir que des mesures sont prises afin de rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne*

²⁸ Conseil économique et social, *Constatations adoptée par le Comité en vertu du Protocol facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication no 61/2018*, disponible en ligne.

²⁹ Commission européenne, *Brochure - Socle européen des droits sociaux*, 16 novembre 2017, disponible en ligne.

³⁰ CEDS, 19 mars 2025, *op.cit.*, § 83



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



disposent pas de ressources suffisantes, il appartient aux États parties à la Charte de faire apparaître, non quel est le taux d'effort moyen requis de l'ensemble des candidats à un logement, mais que le taux d'effort des demandeurs et demandeuses de logement les plus défavorisés est compatible avec leur niveau de ressources (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Slovénie, réclamation no 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, §72). En vertu de l'article 31§3 de la Charte, les États parties doivent mettre en place de vastes dispositifs d'aides au logement pour protéger les personnes aux revenus modestes et les catégories défavorisées de la population (Conclusions 2003, Suède ; Conclusions 2019, Grèce). L'allocation-logement est un droit individuel : tous les ménages qui y ont droit doivent la percevoir effectivement ; des voies de recours doivent être prévues en cas de refus de l'allocation (Conclusions 2003, Suède) »³¹.

Afin de permettre aux personnes dont les revenus faibles ne permettent pas le paiement d'un loyer « raisonnable », des allocations au logement sont mises en place par les pouvoirs publics et le taux d'effort est calculé pour la partie la plus défavorisée de la population.

3.2.2. Loyer raisonnable

Un loyer raisonnable est un loyer qui doit permettre de réaliser le droit au logement et qui n'est dès lors pas abusif.

Pour être raisonnable, le loyer doit correspondre aux qualités intrinsèques du bien loué, tout en demeurant accessible pour la majorité de la population.

C'est en ce sens qu'était rédigée la Déclaration de politique régionale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collègue réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024 qui prévoit de « *garantir le droit au logement à un loyer raisonnable, en luttant contre les loyers abusifs* ». C'est cette volonté qui est concrétisée dans l'ordonnance du 28 octobre 2021 dont les auteurs estiment que « *la protection des intérêts des locataires dans une situation caractérisée par une pénurie de logements décents et abordables en assurant un accès à des logements à loyer raisonnable constitue un objectif légitime de politique sociale. La présente ordonnance vise ainsi à limiter les comportements abusifs dans le strict respect des droits constitutionnels des propriétaires et à atteindre un juste équilibre entre les intérêts du bailleur qui met un bien décent en location et du preneur qui paie une contrepartie financière juste et raisonnable* »³².

Pour déterminer du caractère raisonnable d'un loyer, le législateur a adopté une grille de référence qui « *permettra aux bailleurs d'estimer quel serait le loyer optimal à demander compte tenu de toute une série d'éléments objectifs internes et externes au logement. (...) cette grille de valeur indicative et non obligatoire, permettra d'objectiver les débats sur la hauteur des loyers demandés à Bruxelles* »³³.

³¹ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *op. cit.*, § 83

³² *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2020-2021, n° A-330/1, p. 7

³³ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 26



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Pour être considéré comme raisonnable, le législateur bruxellois a décidé que le loyer ne devait pas être considéré comme abusif, c'est-à-dire (article 224 du Code bruxellois du logement)

a) ne pas dépasser de vingt pour cent son loyer de référence.

b) ne pas accuser des défauts de qualités substantiels intrinsèques au logement ou à son environnement, même s'il ne dépasse pas la condition des vingt pour cent du loyer de référence.

3.3 Le manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique

Dans le cadre du processus de concertation du Service de lutte contre la pauvreté, les participants ont régulièrement souligné le caractère fondamental du logement qui constitue un élément de base pour pouvoir mener une vie digne³⁴. Se loger dépasse ainsi le fait de s'abriter, le logement faisant en effet office de support pour pouvoir accéder à toute une série d'autres dimensions de l'existence qui sont considérées comme nécessaires dans notre société : être en bonne santé, être nourri, être scolarisé, etc. A cet égard, de façon plus concrète encore, en Belgique - comme dans beaucoup d'autres pays -, disposer d'un logement ouvre, ou du moins facilite, l'accès à différents droits humains fondamentaux (droit à la santé, à l'éducation, etc.) et aux droits et aux aides plus spécifiques qui les matérialisent³⁵.

Au contraire, comme le soulignaient les participants au processus de concertation qui a conduit à la rédaction du Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté », ne pas disposer de logement ou habiter dans un logement qui pèse lourdement sur le budget du ménage et/ou qui est en mauvais état, et/ou qui n'est pas adapté à la composition de la famille, augmente pour ces personnes certains risques et certaines inégalités liées à d'autres dimensions de leur vie. Ainsi, les mauvaises conditions de logement peuvent avoir d'importants impacts négatifs sur la santé physique et mentale, sur la scolarité des enfants ou encore sur des décisions de placement par rapport à ces derniers³⁶.

Le droit à un logement décent est certes consacré par l'article 23, 3° de la Constitution belge, pourtant on observe encore aujourd'hui des freins majeurs à son effectivité pour tous. La principale cause de cet état de fait est - de façon assez connue - le manque, dans de nombreuses zones en Belgique, de logements à la fois abordables pour les ménages qui disposent de budgets limités et présentant une qualité matérielle suffisante³⁷.

³⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles.

³⁵ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hoetegem (2021). *Logement : une approche socio-constructiviste. Eléments autour de la question du logement sur la base de concertations avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté*. Deliverable D2.3.1, Re-InVEST.be. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 9.

³⁶ *Ibid.*, p.10

³⁷ *Ibid.*, p.11



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



3.3.1 Le coût du bâti

Pour de nombreux ménages en situation de pauvreté ou de précarité, louer comme acheter un logement qui soit à la fois adapté à la composition de la famille et d'une qualité suffisante engendrent des coûts qu'ils ne peuvent pas assumer,³⁸.

Concernant la location, le dépôt de la garantie locative et les montants non négligeables des loyers qu'on peut observer dans certaines communes belges ne sont pas en adéquation avec les faibles revenus et l'épargne dont disposent de nombreux ménages en situation de pauvreté. A cet égard, les participants à la concertation pointaient tout particulièrement le rapport problématique qu'on peut observer entre le montant des loyers pour de nombreux logements et celui des revenus de remplacement que perçoivent certaines personnes, comme le revenu d'intégration, les allocations de chômage ou les indemnités de la mutuelle. « *Quelqu'un vivait dans un logement insalubre. On lui a trouvé un super logement mais le loyer étant de 600-650 euros avec charges, il ne lui restait plus rien pour vivre* ». ³⁹

Le contexte est aussi marqué par un manque en logements sociaux disponibles par rapport à la demande qu'on observe dans les trois Régions (cfr chiffres liste d'attente ci-dessus).

3.3.2 La qualité du bâti

A côté de la question du coût du logement qui s'avère souvent problématique pour de nombreux ménages en situation de pauvreté ou de précarité, le mauvais état matériel et l'inadéquation du logement aux besoins du ménage participent également à l'ineffectivité du droit à un logement de qualité pour tous. Un logement inadapté et/ou de piètre qualité peut avoir des conséquences néfastes sur ses occupants notamment en matière de santé, physique et mentale, et de scolarité ou de maintien de la garde des enfants. Si les codes du logement respectifs des trois Régions précisent les normes de salubrité minimales auxquelles doit répondre tout logement, de nombreuses personnes en situation de pauvreté continuent aujourd'hui à avoir peu d'autre choix que de vivre dans un logement aux conditions matérielles problématiques et inadaptées à la taille du ménage⁴⁰.

Ce contexte qui se caractérise par une pénurie globale de logements abordables et décents a pour conséquences de renforcer au moins deux autres tendances qui participent elles aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent en Belgique :

³⁸ *Idem*.

³⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques'*. Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, p. 94.

⁴⁰ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootegem, *op. cit.*, p. 13.



3.3.3 Risque d'expulsion

3.3.3.1 Pour insalubrité

Une autre conséquence de la pénurie globale de logements abordables et de qualité, et plus particulièrement des mauvaises conditions matérielles dans lesquelles se trouvent de nombreux logements, est que beaucoup de personnes en situation de pauvreté doivent vivre avec un risque d'expulsion de leur logement pour cause d'insalubrité. Dans le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté », le Service identifiait les deux causes principales d'expulsion comme étant le non-paiement des loyers par le locataire et l'état d'insalubrité du logement⁴¹. L'accent avait surtout été mis sur les situations où la seconde cause intervient parce que dans ce cas, il est indéniable que le ménage locataire n'est en aucun cas responsable de la décision d'expulsion.

Lorsqu'un bourgmestre a pris une décision d'inhabitabilité, l'expulsion du locataire est inévitable. « En plus d'être traumatisante - comme l'est toute expulsion - l'expulsion pour cause d'insalubrité a pour caractéristique une moindre garantie des droits du locataire ».⁴² En effet, d'une part, le locataire ne bénéficie pas de la possibilité de passer devant un juge de paix pour défendre ses arguments et, d'autre part, il ne sera pas protégé par les mesures prévues en cas d'expulsion ordonnée par un juge de paix, telles que l'avertissement automatique du CPAS et l'intervention d'un huissier de justice dans la procédure.

Sans pour autant remettre en question l'importance des normes de salubrité, les participants à la concertation s'étaient interrogés sur leur application. En effet, lorsque leur application est trop sévère, ces normes peuvent rendre la situation de personnes en situation de pauvreté encore plus problématique, et opèrent dès lors peut-être comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire dans un contexte où une solution de relogement rapide, durable et de qualité est rendue compliquée par l'offre insuffisante en logements abordables et décents.⁴³

3.3.3.2 Pour arriérés de loyers

Depuis 2008, le nombre annuel de locataires de logements privés menacés d'expulsions oscille autour de 12 000, soit 2,5 % de l'ensemble de ces locataires. Comme le relève le Comité européen des droits sociaux⁴⁴, « *les expulsions ont été attribuées à des problèmes concentrés dans la tranche basse du marché locatif privé, comme le **surendettement**, le **poids excessif des frais de logement** (nous soulignons) ou la procédure de déclaration d'habitations inhabitables sans possibilité de relogement* ». La plupart des études relatives aux expulsions constatent que le premier motif d'expulsion réside dans les arriérés de loyers, en raison du coût excessif des loyers à l'heure actuelle⁴⁵. Une enquête consacrée

⁴¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *op. cit.*, pp. 106-114.

⁴² *Ibid.*, p. 110.

⁴³ F., Demonty, D., de Vaal, V., Stroobants, H., Van Hootehem, *op. cit.*, p.14

⁴⁴ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *op.cit.*, p. 40.

⁴⁵ Voy. not. P., Godart, E., Swyngedouw, M., Van Crieckingen, B., van Heur, *Les expulsions de logement à Bruxelles : combien, qui et où ?*, disponible en ligne.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



aux conséquences de l'expulsion en France menée par la Fondation pour le logement des défavorisés (ex Fondation Abbé Pierre)⁴⁶ a montré que, suite à une expulsion :

- un ménage sur trois n'a toujours pas retrouvé de logement et vit encore dans une forme d'habitat précaire, temporaire ou à la rue dans les 1 à 3 ans de l'expulsion.
- 29 % des personnes n'ont pu poursuivre leur activité professionnelle
- 43 % des ménages avec enfants font face à des difficultés scolaires
- 71 % des ménages souffrent de problèmes de santé ou de difficultés psychologiques.

Par ailleurs, le CESCR, dans ses dernières Observations finales concernant la situation de la Belgique, s'est déclaré préoccupé par l'augmentation des expulsions forcées et l'invisibilité du phénomène, notamment en raison de l'absence de données globales à cet égard au niveau fédéral⁴⁷.

3.4 Les droits fondamentaux spécifiques aux personnes en situation de handicap

L'accès effectif à un logement est une condition préalable à l'exercice de nombreux droits fondamentaux. Dès lors, Unia estime que les citoyens en situation de handicap sont particulièrement désavantagés par le marché du logement bruxellois, ce qui peut violer :

- **Les articles 10 et 11 de la Constitution** : Conformément au concept de discrimination passive (cfr. supra) et compte tenu de la situation extrêmement défavorable des personnes en situation de handicap sur le marché du logement, il est nécessaire de prévoir des mesures de soutien pour ce public particulièrement défavorisé.
- **L'article 22ter de la Constitution** qui stipule que les personnes en situation de handicap ont droit à une pleine inclusion dans la société.
- **L'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** qui reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.
- **L'article 5 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** (égalité et non-discrimination) qui stipule que les États parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes en situation de handicap une protection juridique égale et efficace contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour garantir la mise en place d'aménagements raisonnables.
- **L'article 19 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** (Autonomie de vie et inclusion dans la société) qui indique que les États Parties reconnaissent à

⁴⁶ Fondation Abbé Pierre, *Les cahiers du logement, Que deviennent les ménages expulsés de leur logement*, disponible en ligne.

⁴⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 26 mars 2020, disponible en ligne, §§ 46-47.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et prennent des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société, notamment en veillant à ce que : a) Les personnes handicapées aient la possibilité de choisir, sur la base de l'égalité avec les autres, leur lieu de résidence et où et avec qui elles vont vivre et qu'elles ne soient pas obligées de vivre dans un milieu de vie particulier; [...] c) Les services et équipements sociaux destinés à la population générale soient mis à la disposition des personnes handicapées, sur la base de l'égalité avec les autres, et soient adaptés à leurs besoins »

- **L'article 28 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées** qui consacre le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, y compris un logement adéquat.

Le Comité ONU des droits des personnes handicapées rappelle qu'« *une obligation dont la mise en œuvre est progressive implique aussi qu'aucune mesure régressive ne soit prise en matière d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ce type de mesure empêche les personnes handicapées d'exercer pleinement leur droit à l'autonomie de vie et à l'inclusion dans la société. En conséquence, les mesures régressives constituent une violation de l'article 19* »⁴⁸.

Le Comité rappelle également que l'obligation de non-régression doit toujours être garantie lors des crises économiques et financières. Il indique que l'Etat doit « *garantir la non-régression dans la réalisation du contenu de l'article 19, à moins que les mesures proposées n'aient été dûment justifiées et qu'elles soient conformes au droit international* »⁴⁹.

4 Analyse du bénéfice de l'Ordonnance au regard de la législation belge et internationale

4.1 Critiques formulées contre l'Ordonnance

Les critiques formulées contre l'Ordonnance parlent « *d'inadéquation de la grille des loyers* », qui n'est, selon eux, « *ni fiable ni représentative des prix du marché* ». Ainsi, l'Ordonnance violerait le droit de propriété et le droit au respect des biens garantis par l'article 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

⁴⁸ Comité ONU des droits des personnes handicapées, *Observation générale n°5 (2017) sur l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société*.

⁴⁹ *Idem*.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



Ce loyer de référence est défini comme « *le loyer médian repris dans la grille indicative des loyers pour le bien visé, instituée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 'instaurant une grille indicative de référence des loyers'* ». La grille de référence consiste en un « *outil informatique aisément manipulable et accessible. Elle permettra aux bailleurs d'estimer quel serait le loyer optimal à demander compte tenu de toute une série d'éléments objectifs internes et externes au logement dont cette grille tiendra compte. De même, le preneur pourra évaluer le plus objectivement possible le loyer qui lui est demandé compte tenu du marché et des caractéristiques du bien. Cette grille, de valeur indicative et non obligatoire, permettra d'objectiver les débats sur la hauteur des loyers demandés à Bruxelles. Cet outil sera facile d'accès et ne constituera nullement une charge supplémentaire pour le bailleur vu que les informations qui seront nécessaires à son application ne dépasseront pas le cadre de celles qu'il est déjà obligé de réunir et de fournir en vertu de l'article 217* »⁵⁰. Cette grille " est construite de façon empirique notamment sur la base des données issues d'enquêtes sur les loyers à Bruxelles. D'autres bases de données peuvent néanmoins être utilisées conjointement ou à la place à ces enquêtes si elles sont pertinentes et qu'elles permettent d'augmenter la fiabilité des données utilisées par la grille »⁵¹.

Il y a dès lors lieu d'analyser cette critique formulée contre la grille de référence au regard des droits humains, notamment des principes d'égalité et de non-discrimination et de l'impact sur la pauvreté.

4.2 Législation antidiscrimination et articles 10 et 11 de la Constitution

4.2.1 Discrimination indirecte - passive

La législation antidiscrimination belge est une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination compris dans la Constitution belge, en ses articles 10 et 11.

Ces principes s'opposent à ce qu'il soit fait, sans justification raisonnable, une distinction entre des personnes ou des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables. Il s'agit de ce qu'on appelle l'interdiction de discrimination active⁵².

Ils s'opposent également à ce que « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »⁵³. « *Le concept* » de « *discrimination passive* » renvoie, à la situation où une norme ou une pratique s'abstient, sans justification objective et raisonnable, d'opérer une distinction de traitement entre des catégories

⁵⁰ Doc. parl., Parl.Reg.Brux-Cap, 2016-2017, n°A-488/1, p. 26

⁵¹ Art. 2, § 2 arrêté

⁵² B. Renauld, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.) *Les droits constitutionnels en Belgique*, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

⁵³ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), *Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé*, disponible en ligne.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



de personnes qui ne se trouvent pourtant pas dans une situation comparable vis-à-vis de cette norme ou de cette pratique »⁵⁴.

Cette interdiction de la discrimination passive bénéficie d'un ancrage de longue date dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle. La Cour indique ainsi, notamment dans son arrêt n° 4/92, que *« les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges devant la loi et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »⁵⁵.*

Le marché locatif actuel, en situation de crise du logement abordable, est susceptible de créer une discrimination active (directe) sur la base de la fortune et passive (indirecte) sur un grand nombre de critères, pris seuls ou en combinaison avec d'autres en raison du handicap, de l'âge, de l'origine sociale, de la condition sociale, des critères dits raciaux, ou du genre. C'est en particulier le cas si les autorités publiques ne tiennent pas compte de la situation de crise ou des besoins spécifiques de ces groupes sociaux.

Les distinctions de traitement actives et passives doivent pouvoir être justifiées de façon objective et raisonnable – c'est-à-dire être proportionnées, soit appropriées et nécessaires, au but légitime poursuivi – pour ne pas être considérés comme des discriminations. C'est également en ce que la Cour constitutionnelle analyse les justifications apportées à une distinction de traitement : *« le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »⁵⁶.*

⁵⁴ V. Ghesquière, I. Hachez, C. Van Basselaere, « La discrimination fondée sur le handicap », in P. Wautelet, J. Ringelheim (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, Anthémis, Limal, 2018, p. 104.

⁵⁵ C. Const, arrêt n°4/92 du 23 janvier 1992 ; arrêt n°12/2008 du 14 février 2008 ; arrêt n°19/2009 du 12 février 2009, www.const-court.be.

⁵⁶ C.C., 27 juin 2024, 70/2024, B.8.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



4.2.2 Analyse du loyer de référence au regard de l'égalité et de la non-discrimination

Les critiques formulées à l'encontre de l'Ordonnance de 2025 ne semblent pas remettre en question les principes posés par l'Ordonnance du 28 octobre 2021, instaurant les différents mécanismes précités, en vue de garantir l'effectivité du loyer raisonnable prévu à l'article 3 du Code bruxellois du logement.

Celles-ci ne ciblent en effet que l'Ordonnance du 1^{er} avril 2025, rendant effectifs ces mécanismes, par l'instauration de la grille de référence des loyers.

Ce qui semble être reproché à cette grille serait sa contradiction avec les droits de propriété et de respect des biens, à défaut pour elle d'être suffisamment étayée et précise (les démarches et enquêtes étant insuffisantes) pour refléter avec exactitude le marché locatif actuel. Or, pour être fiable, certains disent que la grille de référence devrait refléter les valeurs actuelles – nouvelles – du marché locatif. Les critiques développées contre l'Ordonnance partent dès lors du présupposé que la grille de référence, pour être conforme à la Constitution et ne pas porter un intérêt disproportionné au droit de propriété, devrait refléter significativement les nouvelles valeurs opérant sur le marché locatif.

Tout d'abord, cette interprétation ne résulte pas des textes législatifs et réglementaires. Ce que la Déclaration de politique générale commune au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune 2019-2024 (DPR) souligne, c'est la nécessité d'évaluer la grille et de disposer d'informations statistiques transparentes pour l'élaborer. Il ne semble d'ailleurs pas pertinent d'accéder uniquement à ces informations via la nouvelle base de données bruxelloise des baux enregistrés et ce, pour plusieurs raisons :

- Il est vrai que, depuis le 1er janvier 2025, les baux relatifs à des biens situés sur la Région de Bruxelles-Capitale doivent être enregistrés auprès de l'administration régionale par les propriétaires et que les indicateurs de la grille, susceptibles de faire varier les prix, y sont référencés. Cependant, ces indicateurs ne viseront que les baux à partir de janvier 2025 et pas ceux antérieurs, puisque l'enregistrement régional n'est pas obligatoire avec effet rétroactif. Ces loyers sont, avec certitude, plus élevés que les plus anciens, vu l'augmentation constante du prix du marché locatif.
- On observe également que les baux conclus dans les quartiers aisés sont plus régulièrement enregistrés que ceux conclus dans les quartiers populaires⁵⁷. A nouveau, la grille sera alors alimentée de façon disproportionnée par des loyers plus élevés.

La lecture de ce que devrait être la grille de référence doit faire l'objet d'une analyse au regard de la législation antidiscrimination et des droits humains. En d'autres termes, il y a lieu de vérifier s'il est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution de considérer qu'un loyer raisonnable au sens de

⁵⁷ Sur ce point, voy M. Dior Peelman et H. Périlleux, « Réguler pour mieux loger. Quel impact d'une régulation sur le marché de l'immobilier », étude pour le RBDH, novembre 2025



l'article 3 du Code bruxellois du logement est un loyer qui ne dépasse pas 20 % de la valeur locative actuelle du marché locatif bruxellois, reflétée par le loyer de référence, repris dans la grille critiquée.

A contrario, à la lecture des travaux préparatoires, le mécanisme instauré par les ordonnances de 2021 et 2025 pourrait être analysé à la lumière des normes internationales précitées et, notamment, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme : « *Éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique. Or les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans des relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'États ni à la collectivité dans son ensemble* »⁵⁸.

Considérer, comme les critiques formulées contre l'Ordonnance, que le loyer raisonnable est le loyer pratiqué sur le marché locatif bruxellois crée une distinction de traitement indirecte, passive (situation apparemment neutre mais qui a un effet particulier sur un certain groupe de personnes) sur la base de la fortune et de la condition sociale, puisqu'elle maintiendrait donc un régime de traitement strictement égal de toute personne, indépendamment de sa vulnérabilité et créerait donc une distinction passive de traitement (art. 10 et 11 de la Constitution).

En effet, vu le décrochage entre les loyers actuels, en permanente augmentation, et les revenus des Bruxellois, une partie importante de la population bruxelloise est exclue du marché locatif privé.

Ainsi, de 2004 à 2020, le loyer médian (hors indexation suite à l'inflation) a augmenté d'environ 30 % à Bruxelles⁵⁹, alors que l'augmentation des revenus n'a pas connu d'augmentation proportionnelle, alors que selon l'Observatoire des loyers, dans son rapport de 2018 sur le marché locatif bruxellois, les loyers ont augmenté de 20 % tous les 10 ans, depuis 40 ans⁶⁰. La hausse du prix des loyers est donc significativement plus importante que celle appliquée aux salaires et aux allocations sociales.

Les personnes exclues du marché du logement sont, de façon immédiate, les personnes percevant des revenus plus faibles. Ce groupe de personnes est caractérisé par le critère de la fortune. Considérer que le loyer raisonnable à Bruxelles est celui correspondant aux valeurs nouvellement pratiquées sur le marché locatif exclut des personnes qui ne sont plus capables de faire face à ces montants.

A côté de ces locataires en situation de précarité financière, d'autres Bruxellois sont exclus du marché locatif actuel et ce, en raison du peu de logements « au loyer raisonnable ». Une telle compétitivité se crée autour des logements aux loyers le plus faibles que les bailleurs peuvent se montrer plus sélectifs et la discrimination, dès lors, augmente :

⁵⁸ Cour eur. D.H., *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986 (§ 47)

⁵⁹ Baromètre social annuel 2021, publié en octobre 2022, par l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale
https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometrewelzijnsbarometer/baromere_social_2021.pdf

⁶⁰ Voy. « Enquête 2018 » de l'Observatoire des Loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, rendue publique en octobre 2019, <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf>, p. 44.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



- Les chiffres d'Unia des années précédentes démontrent que le premier motif de discrimination en matière de logement est la fortune, que ce soit au niveau de la nature ou de l'origine des revenus, que de la hauteur de ceux-ci. Ainsi, les personnes bénéficiant de revenus autres que professionnels (allocations de chômage, revenus d'intégration, allocations d'invalidité ou de handicap, ...) se trouvent marginalisées sur le marché du logement. C'est notamment la raison pour laquelle le législateur bruxellois a introduit une liste exhaustive d'informations susceptibles d'être sollicitées par un bailleur (art. 32, §1 du Code bruxellois de l'égalité) et a précisé que « *Ni l'origine ni la nature des ressources ne peuvent être prises en considération par le bailleur pour refuser un logement* » (art. 32, §3 du Code bruxellois de l'égalité). Malgré ces efforts, le critère de la fortune demeure le premier critère de discrimination sur le marché du logement entraînant une exclusion des candidats-locataires dont la situation socio-économique faible⁶¹.
- Les personnes protégées par des critères dits raciaux, deuxième critère de discrimination sur le marché du logement⁶², sont également plus exclues. Ces derniers, par l'ethnostratification du marché de l'emploi⁶³, ont par ailleurs, proportionnellement, des salaires moins élevés et sont dès lors plus touchés par les prix du marché du logement actuel⁶⁴;
- les personnes en situation de handicap sont touchées de manière disproportionnée par le surcoût du logement et les mauvaises conditions de logement⁶⁵. Elles sont également plus susceptibles d'être locataires⁶⁶, font face à de nombreuses discriminations sur le marché locatif privé⁶⁷ et sont confrontées à une pénurie importante de logements accessibles et adaptés⁶⁸.
- Les familles monoparentales et nombreuses (responsabilités familiales) sont également en situation de vulnérabilité sur le marché du logement actuel, les premières en raison de la présence

⁶¹ [Rapport-chiffres-2024 FR final.pdf](#), p. 91. Malgré ces chiffres, certains bailleurs ont développé ou utilisent des outils qui excluent, indirectement, les personnes protégées par le critère de la fortune :

- Une pratique répandue de l'utilisation de la règle dite « du tiers », imposant au candidat-locataire de percevoir trois fois le montant du loyer, règle qui ne correspond pas aux réalités bruxelloises⁶¹;
- Une plateforme (MyProved) permettant de calculer l'(in)solvabilité d'un candidat-locataire⁶¹ [Prouvez votre solvabilité en un clic — MyProved](#)
- Des assurances loyers impayés n'étant susceptibles d'être conclues qu'à condition que le locataire réponde aux conditions de l'assurance (revenus professionnels et saisissables, revenus au moins 3 fois supérieurs au montant du loyer, etc.) ;
- Le dépôt d'une somme d'argent garantissant le dépôt d'une candidature et non récupérée en cas de retrait de la candidature par le candidat-locataire [IPI-Mail 400 - Port obligatoire du masque à l'IPI](#).

⁶² [Rapport-chiffres-2024 FR final.pdf](#)

⁶³ Sur ce point, voyez not. Actiris, *Profil et trajectoire des chercheurs d'emploi en Région de Bruxelles Capitale – Monitoring selon l'origine nationale 2019*, juin 2029, disponible en ligne, [L'origine étrangère : un frein à l'emploi à Bruxelles. Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale](#), janvier 2005, disponible en ligne, [Discrimination des étrangers et des personnes dor.pdf](#), E. Quintelier, Qui a un emploi temporaire? Une étude sur le profil et l'évolution des salariés ayant un emploi temporaire (1999-2018), Statbel, mars 2020, [9 FR tijdelijk werk.pdf](#)

⁶⁴ Monitoring socio-économique

⁶⁵ Eurostat (2025), *Disability statistics – housing conditions*, disponible en ligne.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Verhaeghe, P.-P. and Dincer, B.E. (2024), *Discriminatie op de huurwoningmarkt van Leuven: opvolgmeting 2023-2024*, Brussels Institute for Social and Population Studies, Vrije Universiteit Brussel.

⁶⁸ Unia (2020), *Consultation des personnes handicapées sur le respect de leurs droits 2020*, disponible en ligne, p.43.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



d'un seul revenu pour le ménage (fortune) ou de préjugés sur leur « solidité financière », les secondes par le besoin de biens plus spacieux⁶⁹.

- Ensuite, il apparaît des analyses de l'IGEAT que l'essentiel de la différence de prix entre des loyers sur deux quartiers différents, n'est pas due au quartier lui-même, mais bien à la concentration, sur certains secteurs, d'autres caractéristiques qui entraînent une hausse ou une baisse des loyers, et ce, indépendamment de la localisation (par exemple, la surface du logement). Un renforcement éventuel de cette différence entre les quartiers serait vecteur de gentrification, avec toutes les conséquences néfastes que cela entraîne pour la société⁷⁰. Cette pratique pourrait être constitutive de discrimination sur la base de la condition sociale dès lors que les personnes à faibles revenus n'auraient accès qu'à certains quartiers « moins bien cotés », générant une concentration des personnes socialement vulnérables dans des localités le cas échéant appauvries en infrastructures ; or, le droit au logement décent consiste notamment au droit d'être « connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs) ». L'article 3 du Code bruxellois du logement précisant, à cet effet, qu'« *Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental* ».

Dès lors, considérer la grille de référence comme devant correspondre au marché locatif actuel maintiendrait donc un régime de traitement strictement égal de toute personne, indépendamment de sa vulnérabilité et créerait donc une distinction passive de traitement (art. 10 et 11 de la Constitution).

Or, « *le fait de ne pas avoir accès à un logement pour des motifs discriminatoires accroît considérablement l'inégalité socioéconomique des membres de ces groupes, car cela les prive de l'accès à l'emploi ou à des terres productives et les oblige à assumer des coûts plus élevés pour les services* »⁷¹.

Il ne peut être ignoré que ces dernières années, l'enchaînement des crises tend à toucher les mêmes personnes vulnérables, ou en tout cas des personnes qui ont déjà été ébranlées par d'autres crises : crise environnementale, crise du logement, crise sanitaire, crise de l'accueil, crise énergétique, etc. Ces situations de crise ou de changement créent, ou en tout cas cristallisent et renforcent, l'état de vulnérabilité préexistant chez certaines personnes. La vulnérabilité peut se définir comme « *une expérience influençant négativement la capacité d'agir des individus, leur capacité à créer des situations socialement valorisantes pour s'intégrer pleinement dans la société* »⁷². La vulnérabilisation

⁶⁹ « 7% des signalements reçus par l'Institut en 2024 concernent le critère des « responsabilités familiales », Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, [Rapport annuel 2024.pdf](#) Rapport annuel 2024, disponible en ligne, Chiffres Dirl et IEFH. C'est le troisième critère de discrimination au logement dans les chiffres de la Direction régionale du logement, DURL, Rapport annuel 2023, disponible en ligne, [Bruxelles Logement publie son premier rapport annuel | Région de Bruxelles-Capitale](#), p. 26

⁷⁰ Voyez not. M. Van Crielingen, *Que deviennent les quartiers centraux à Bruxelles ?*, Brussels Studies, num.ro 1, 12 décembre 2006, www.brusselsstudies.be et M. Van Crielingen, *Contre la gentrification*, La Dispute, Bruxelles ; 2021

⁷¹ Rapporteuse des Nations unies

⁷² P. Brotcorne, L. Damhuis, G. Valenduc et P. Vendramin, « Diversité et vulnérabilités dans les usages des TIC », Gand, Academia Press, 2010, p. 63.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



visé un processus dynamique influencé par une série d'éléments contextuels (comme la crise du logement abordable) qui interagissent avec les caractéristiques protégées des personnes pour faire obstacle à leur pleine participation à la société sur une base d'égalité avec les autres⁷³.

Or, la maîtrise de l'environnement par l'individu ne dépend pas de sa seule volonté mais présuppose un rôle actif de l'Etat, qui doit rendre possible cette interaction - en particulier lorsque les situations de vulnérabilités extrinsèques à l'individu le limitent et l'empêchent d'agir pleinement - en gommant au maximum ces situations de vulnérabilité. Ces situations de vulnérabilité requièrent donc une attention particulière de la part des autorités publiques dans les stratégies de logement et de service public au sens large.

Comme le souligne Le Comité européen des droits de l'Homme dans sa décision relative au marché du logement flamand « *Une approche qui s'appuie uniquement sur le marché pour assurer l'accès au logement est incompatible avec l'article 16 de la Charte, car elle ne garantit pas de manière adéquate que les besoins des groupes vulnérables sont satisfaits.* »⁷⁴.

Au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, le loyer de référence tel qu'instauré par le législateur bruxellois ne pourrait donc refléter des valeurs pratiquées sur un marché locatif qui exclut des groupes vulnérables, caractérisés par des critères de discrimination. La justification contenue dans les critiques formulées contre cette Ordonnance pour soutenir une telle interprétation du loyer de référence est l'impact sur les droits de propriété et de respect des biens. Une balance de proportionnalité entre l'impact sur les droits en présence doit être faite. Dans les critiques formulées contre cette Ordonnance, il ne semble pas être démontré que la grille de référence actuelle a un impact disproportionné sur les droits de propriété et de respect des biens par rapport à l'impact positif qu'elle devrait avoir sur le droit au logement des locataires bruxellois.

4.3 Analyse de la grille de référence au regard des recommandations du Service de lutte contre la pauvreté

Dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, l'impact de la crise du logement abordable en Région de Bruxelles-Capitale sur la pauvreté doit également être analysée. En effet, comme le relève Olivier De Schutter dans son Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté :

« *L'exigence d'égalité de traitement repose sur quatre préceptes distincts⁷⁵. Premièrement, les États devraient garantir l'égalité devant la loi, en veillant à ce que les cadres réglementaires et politiques ne soient pas discriminatoires à l'égard des personnes en situation de pauvreté. Deuxièmement, les États devraient garantir l'égalité de protection de la loi, en veillant à ce que les agents de l'État ne commettent pas de telles discriminations. Ce précepte devrait inclure l'obligation faite aux organismes publics*

⁷³ Voy. sur cette conception dynamique de la vulnérabilité : I HACHEZ *et al.*, « Des personnes vulnérables aux situations de vulnérabilité : à quoi sert le droit en temps de Covid ? », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2021/128, p. 931.

⁷⁴ Comité européen des droits sociaux, 19 mars 2025, *op.cit.*, §94

⁷⁵ Cité par Olivier de Schutter : voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 26.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



d'évaluer en amont l'impact de leurs décisions sur les inégalités et la Pauvreté (nous soulignons) (...) Sur ces différents aspects, les dispositions légales qui interdisent la discrimination fondée sur les désavantages socioéconomiques devraient s'attaquer non seulement à la discrimination directe (la prise de décisions défavorables en raison de la faiblesse de revenus ou de richesses), mais aussi à la discrimination indirecte, lorsque la référence à des critères ou procédures apparemment neutres affecte délibérément ou inconsciemment les personnes en situation de pauvreté de manière disproportionnée (nous soulignons). Tel est le cas pour des critères comme le niveau d'alphabétisation, le chômage, l'absence de domicile fixe, le lieu de résidence (quartiers défavorisés par exemple) ou, comme mentionné plus haut, la source de revenus (comme le recours à l'aide sociale) ou l'occupation de formes d'emploi précaires (...) »⁷⁶.

C'est également en ce sens que s'est prononcé à plusieurs reprises le Comité européen des droits économiques et sociaux : « *il importe que les pouvoirs publics soient particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande, en l'occurrence tout particulièrement les familles et les personnes en situation d'exclusion ou de pauvreté* »⁷⁷.

En effet, de nombreuses mesures politiques peuvent avoir un impact sur les situations de pauvreté et sur l'accès aux droits dans les différents domaines de la vie.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de son Rapport bisannuel 2016-2017 'Citoyenneté et pauvreté'⁷⁸, Le Service de lutte contre la pauvreté distinguait trois voies pouvant être combinées pour rendre une habitation privée de location plus accessible financièrement. Une première voie est l'encadrement du prix des loyers. Une seconde voie consiste en une intervention dans le financement du loyer. La troisième voie est celle d'un loyer conventionné, à travers lequel un bailleur prend un engagement, par exemple en matière de prix du loyer, de qualité du logement et de durée du bail, en échange d'un avantage. Concernant cette première piste, en 2013, dans son 'Mémoire Logement'⁷⁹, le Service recommandait déjà d'installer des commissions locatives avec, notamment, pour mission d'établir et de publier des grilles de loyers de référence (en tenant compte de la qualité des biens loués). Pour le Service, le référencement des loyers est donc une mesure importante pour améliorer l'adéquation entre le montant du loyer et la qualité du bien louer.

⁷⁶ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, *Interdire la discrimination fondée sur les désavantages socioéconomiques : un outil essentiel dans la lutte contre la pauvreté*, A/77/157, 13 juillet 2022, disponible en ligne.

⁷⁷ Voy. not. Comité européen des droits sociaux, *Autisme Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, § 53.

⁷⁸ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, p. 95.

⁷⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). *Mémoire Logement*. Bruxelles, p.9



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung



5 Conclusions

L'Etat doit prendre des mesures pour gommer les inégalités, supprimer les discriminations et prévoir des garanties évitant le risque de sans-abrisme et d'absence de chez-soi⁸⁰. Pour limiter la crise du logement abordable à Bruxelles, le législateur a mis en place un système minimal de régulation des loyers, incluant une grille de référence. Cette grille a pour objectif de déterminer ce qu'est un loyer raisonnable. Afin de rendre cette régulation opérationnelle, cette grille doit donc refléter des loyers raisonnables (art. 3 du Code du logement). Considérer qu'un loyer de référence doit refléter les valeurs actuelles du marché locatif ne répond ni à l'objectif de l'Ordonnance attaquée, ni au contenu de l'ordonnance de 2021, ni aux principes d'égalité et de non-discrimination, ni à la lutte contre la précarité et la pauvreté.

Comme le rappelle le Comité européen des droits sociaux dans sa décision précitée de 2025, « *Le virage politique consistant à ne plus considérer le logement comme un bien social et comme un droit humain, mais essentiellement comme un moyen d'accumuler des richesses individuelles et de générer des gains financiers est connu sous le nom de « financiarisation » (en ce sens, voir le rapport de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à un logement convenable cité ci-dessus au §37). Dans le cas de la Région flamande, ce virage se traduit par des politiques de déréglementation du marché locatif privé ou par la prépondérance des avantages fiscaux pour les propriétaires, entraînant, d'une part, un gonflement des prix des terrains et des logements, et, d'autre part, une réduction considérable du nombre de logements économiquement accessibles aux groupes les plus vulnérables. Une approche qui s'appuie uniquement sur le marché pour assurer l'accès au logement est incompatible avec l'article 16 de la Charte, car elle ne garantit pas de manière adéquate que les besoins des groupes vulnérables sont satisfaits* »⁸¹.

6 Contacts

- Vincent Lorge, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – vincent.lorge@cntr.be
- Anaïs Lefrère, Unia – anais.lefrere@unia.be

⁸⁰ « Mot correct pour ledit « sans-abrisme », celui-ci englobant, en réalité, la situation de toutes les personnes dépourvues d'un authentique chez-soi et non seulement d'un abri. Sont donc également concernées les personnes temporairement hébergées chez un proche, dans un squat ou une occupation, dans un centre d'hébergement d'urgence, dans un hébergement de transit (type hôtel) ou dans une maison d'accueil. Ainsi, on ne doit plus parler de personnes sans-abri mais bien de personnes sans chez-soi, ou mieux, d'immenses », in *Le Syndicat des immenses et alii*, « Politique et Immensité : impacts et rétroactes de la première Université d'Été des Immenses ou Les Immenses à votre écoute », Maelström reevolution, 2022.

Les femmes sont notamment particulièrement touchées par l'invisibilisation de leur statut. Voir : E. Blogie, Sans-abrisme au féminin : sortir de l'invisibilité. Recherche-action sur les violences faites aux femmes les plus précaires (sans-abri) et préfiguration d'un centre de jour pour femmes, L'Ilot asbl, janvier 2022, <https://ilot.be>. Voir aussi Femmes sans-abri: doublement invisibles - rtbf.be

⁸¹ Comité européen des droits sociaux, *op. cit.*, § 94



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

