

dès la signature du bail (en raison des caractéristiques du bien loué) et celle après le dégâts des eaux en décembre (qui a rendu l'ensemble des troubles de jouissance assurément fort important). Un

montant de 4.358,34 € doit être restitué aux locataires.

(...)

	<u>loyers payés</u>	<u>loyers réduits dus</u>	<u>trop payé</u>
2013	6 x 650 € = 3.900 €	6 x 500 € = 3.000 €	
2014	12 x 650 € = 7.800 €	12 x 500 € = 6.000 €	
2015	12 x 650 € = 7.800 €	12 x 500 € = 6.000 €	
2016	12 x 650 € = 7.800 €	11 x 500 € = 5.500 €	
		1 x 400 € = 400 €	
2017	6 x 650 € = 3.900 €	12 x 400 € = 4.800 €	
	2 x 325 € = 650 €		
2018	1 x 325 € = 325 €	4 x 400 € = 2.000 €	
		1 x (400/30 x 8) = 106,66 €	
Au total	32.175 €	27.806,66 € =	4.368,34 €

Notes sous le jugement de la justice de paix de Saint-Gilles du 15 janvier 2019

Compte tenu de la nouveauté de la réglementation que la décision met en œuvre et de l'importance des réflexions qu'elle suscite, le comité de rédaction a décidé de faire suivre ce jugement de deux notes adoptant des angles d'analyse différents.

La grille de référence des loyers à Bruxelles est-elle uniquement indicative?

La Région de Bruxelles-Capitale a établi une grille de référence des loyers (1), mettant en œuvre les compétences en matière de baux d'habitation fraîchement déléguées par l'Etat fédéral. Dans les travaux préparatoires de l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation (2), les parlementaires

n'ont cessé d'affirmer que cette grille, qui s'appuie sur des données récoltées depuis 2012 pour estimer le loyer médian d'un bien (en fonction de sa localisation, de sa superficie et de son état) n'est qu'*indicative* (3).

C'était sans compter sur l'imagination d'un plaideur dont les arguments ont convaincu le juge de paix de Saint-Gilles dans le jugement publié ci-avant qui a condamné un bailleur à la restitution de loyers «trop perçus», en se référant notamment à cette grille indicative. S'agissait-il toutefois d'une réelle tentative téméraire des preneurs las de la mauvaise foi de leur bailleur ou étaient-ils convaincus du bien-fondé de leurs arguments? Surtout, quels éléments ont fondé la conviction du juge?

La décision concernée pose, à notre estime, trois questions auxquelles nous tâcherons de répondre: 1) l'interprétation de la volonté du législateur bruxellois lors de l'adoption de son ordonnance visant la régionalisation du bail d'habita-

(1) <https://loyers.brussels>; grille adoptée par l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, M.B., 6 novembre 2017, Errat., M.B., 29 novembre 2017.

(2) M.B., 30 octobre 2017.

(3) Doc. parl., sess. ord. 2016-2017, n° A-488/2, p. 44 à 49.

tion mais également, plus généralement, lors de l'adoption de son Code du logement ; 2) la portée normative des dispositions invoquées dans la décision; et 3) la sanction à appliquer en cas de loyer «déraisonnable».

I. La volonté du législateur bruxellois

Les locataires invoquent l'article 3 du C.B.L. pour fonder leur demande en réduction d'un loyer déraisonnable selon lequel «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, 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» (4) (nous soulignons).

Avant l'adoption du texte final de l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, diverses propositions d'amendements visant un encadrement des loyers sur le marché privé ont été débattues (5). Ces amendements proposaient, notamment, de rendre obligatoire une grille de référence des loyers. Lors de ce débat, la Ministre C. FREMAULT s'est exprimée comme il suit, après avoir rappelé la «portée informative générale» de la grille et le fait qu'elle constitue «un outil destiné à donner à tous une idée générale de ce que serait un loyer médian»: «Il ne faut donc pas trop vite confondre, selon moi, loyer indicatif de référence et

loyer raisonnable! Il est dès lors pour moi inenvisageable que la grille serve à déterminer dans tous les cas ce que serait un loyer raisonnable ou non. Bien entendu, il faut lutter contre les loyers abusifs! Bien entendu, le marché est sous tension (...). Mais donner (...) une information objective, claire et transparente, à l'ensemble du public, locataires comme bailleurs, me semble déjà être une première étape que personne n'a jusqu'ici eu le courage ou la détermination de franchir (...). Pour autant, (...) le juge de paix est déjà habilité à corriger des loyers excessifs. Rien n'empêche ce dernier de se saisir de ce nouvel outil, mais il devrait selon moi toujours le faire au cas par cas, toujours en lien avec les très nombreuses caractéristiques non prises en compte par la grille, assez logiquement d'ailleurs si l'on veut éviter un outil impraticable, incompréhensible ou basé sur des données peu solides. Les médiateurs ou les arbitres pourront d'ailleurs faire de même. Vous souhaitiez donner des armes aux locataires, M. Maron. Moi également! (...) C'est cela qui est important: donner directement du pouvoir aux gens et non systématiquement agir en leur nom. Certains parmi vous semblent en effet craindre de donner de l'information aux gens. Or, rien n'est pire à mon sens pour créer des abus qu'un marché opaque à ceux qui l'utilisent. La première arme dans un marché certes imparfait mais libre est l'information afin d'en faire au moins un marché plus transparent (...)» (6).

La Ministre ne développe pas son argument lorsqu'elle affirme que les juges de paix sont déjà habilités à corriger les loyers. Pour comprendre ces termes, il faut à notre estime se référer aux discussions parlementaires sur l'insertion d'un article 225^{ter} dans le C.B.L. (7): «Il est inopportun de cadrer l'utilisation que les

(4) Tel que modifié par l'article 2 de l'Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, Errat., *M.B.*, 26 juillet 2013.
(5) Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, n°A-488/2.

(6) Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, n°A-488/2, p. 49.
(7) Disposition en vertu de laquelle «[...] les bailleurs sont tenus, pour les immeubles servant de résidence principale au preneur, de proposer un loyer raisonnable eu égard aux caractéristiques du bien loué» et qui n'a jamais été adoptée.

juges de paix feront de la grille. Ce n'est pas de la compétence de la Région ni même nécessaire: selon la Ministre, il est au contraire utile que les juges conservent une marge de manœuvre pour adapter leur approche du loyer au cas par cas. En effet, de nombreux éléments, non pris en compte dans la grille, peuvent justifier un dépassement (...). (...) Mme Caroline Désir ne comprend pas en quoi l'article 225^{ter} inséré par l'amendement aurait une portée juridique supérieure à celle de l'article 3. (...) M. Arnaud Verstraete répond (...) en se référant à l'article 3, qui est insuffisant. Son groupe propose autre chose: l'obligation pour le bailleur de proposer un loyer raisonnable. Cela contribuera à l'objectif global. Mme Caroline Désir prend acte du désaccord. A son estime, tout locataire sur lequel pèse un loyer manifestement déraisonnable peut dès à présent s'appuyer sur l'article 3 pour ester en justice. Sous peu, il pourra également se fonder sur la grille de référence des loyers. (...) L'amendement lui paraît donc superfétatoire» (8). Les débats se sont clos sur cette intervention de Madame Désir et l'amendement portant sur l'introduction d'un article 225^{ter} a été rejeté – les parlementaires considérant sans doute que l'article 3 C.B.L. suffirait à sanctionner les situations d'abus.

A notre estime donc, comme l'a justement relevé le juge de paix de Saint-Gilles, la volonté du législateur bruxellois était celle de maintenir une liberté dans la fixation des loyers et d'empêcher les juges d'intervenir systématiquement dans cette fixation; ce n'est que si cette intervention vise à protéger le droit à un logement décent qu'elle est encouragée. Les parlementaires semblaient en effet unanimes sur la nécessité de prendre des mesures protégeant les preneurs en situation de détresse, victimes des pratiques de vendeurs de sommeil ou même plus largement, de bailleurs peu scrupuleux. Dans ce cas, le juge pourrait réviser le loyer *en s'inspirant* de la grille de référence sur pied de l'article 3 du C.B.L. Il convient en

(8) Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, n° A-488/2, p. 112 à 114.

effet de ne pas confondre loyer indicatif et loyer raisonnable (9).

L'on revient en quelque sorte ainsi aux prémices du C.B.L., dont l'adoption avait été motivée en 2003 en ces termes: «Pour essentielle qu'elle soit, la consécration du droit au logement dans les textes de loi ne saurait, donc, en aucun cas suffire: un effort constant est requis, des autorités d'abord, pour adopter les mesures d'exécution idoines, des plaideurs et des juges ensuite, pour faire preuve d'imagination et d'audace, du citoyen enfin, pour demander le respect de ses droits et de ceux des autres» (10). C'est donc certainement grâce à imagination et une audace justes que les locataires et le juge de paix de Saint-Gilles ont appliqué l'article 3 du C.B.L. pour réduire le loyer fixé en 2013 et ordonner le remboursement du «trop-perçu» par un bailleur peu scrupuleux.

II. La portée normative des dispositions invoquées

La particularité de la décision du 15 janvier 2019 tient 1) d'abord dans la justiciabilité reconnue à l'article 3 du C.B.L., 2) ensuite dans l'effet horizontal qui lui a été accordé et 3) enfin, dans l'effet rétroactif de son application.

a. La justiciabilité de l'article 3 du C.B.L.

Les travaux préparatoires de la nouvelle mouture de l'article 3 du C.B.L. motivaient la modification de cette disposition en ces termes: «A l'instar de l'article 3 figurant dans l'ordonnance du 17 juillet 2003, il s'agit ici d'une disposition programmatique, sans portée juridique directe, mais qui n'en donne pas moins une orientation générale à respecter par les diverses autorités amenées à intervenir en cette matière. Les critères d'accessibilité financière, de climat intérieur, de performance énergétique et d'environne-

(9) Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, C.R.I. n° 37, p. 38.

(10) Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *Doc. parl.*, sess. ord. 2002-2003 n° A-416/1, p. 6.

ment, qui font intrinsèquement partie de la notion de 'logement décent', telle que consacrée par l'article 23 de la Constitution, sont formulés de manière plus explicite» (11) (souligné par nous).

L'utilisation des termes «portée juridique directe» doit être comprise comme la «justiciabilité» de cette disposition, soit sa capacité à être invoquée en justice (12). L'article 3 du C.B.L. n'est que, comme il vient d'être mentionné, le prolongement de l'article 23 de la Constitution qui peut «être directement en justice dans le cadre d'un litige entre particuliers, la seule question en débat se limitant à savoir à quel titre cette disposition peut ainsi être invoquée et avec quelle force de persuasion pour le juge» (13). Ce serait donc d'abord le caractère «grammatical» de l'article 3 du C.B.L. qui empêcherait son application directe puisque rien n'interdit *a priori* à un justiciable de se prévaloir d'une disposition constitutionnelle ou de l'article 3 du C.B.L. et donc de reconnaître à ce dernier un effet direct.

Cependant, le caractère «grammatical» qui entacherait la justiciabilité de l'article 3 du C.B.L. n'est qu'un leurre lorsqu'on sait que l'article 23 de la Constitution (encore plus grammatical que «sa traduction bruxelloise») a fondé de très nombreuses décisions. N. BERNARD écrit d'ailleurs à ce sujet que «l'ampleur du kaléidoscope récuse avec force, en tout cas et définitivement, l'image d'un article 23 vu comme une disposition un peu chimérique et faiblement opérationnelle, qui ne serait appropriée que par une poignée de juges nourris par un

substrat idéologique homogène» (14). Pour les mêmes raisons qui ont poussé les juges à s'appuyer sur l'article 23 de la Constitution (15), la juridiction cantonale saint-gilloise n'a donc pas hésité à fonder sa décision sur l'article 3 du C.B.L. Ce n'est d'ailleurs pas là la première application de l'article 3 du C.B.L.: celui-ci, pris en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, avait en effet déjà été invoqué avec succès pour obliger des autorités publiques bruxelloises à reloger des preneurs (16).

L'article 3 du C.B.L. est un article qui doit incontestablement créer des effets de droit directs, puisque telle était la volonté du législateur bruxellois de 2003 et 2017, soucieux de protéger le droit à un logement décent. La frilosité passagère des parlementaires en 2013, lorsqu'ils parlent d'absence de «portée juridique directe», ne devrait, à notre estime, pas détourner les juges d'une partie de leur office: donner corps à des dispositions certes grammaticales mais qui, si elles restaient théoriques, seraient privées de toute justiciabilité.

b. L'effet horizontal de l'article 3 du C.B.L. en cas de loyer «déraisonnable» (une violation du droit de propriété?)

i. La justification de l'effet horizontal

Ainsi, l'article 3 du C.B.L. a déjà été invoqué avec succès pour protéger un justiciable d'une expulsion immédiate. Force est toutefois de constater que de telles procédures étaient toujours dirigées contre des pouvoirs publics (17); nous n'avons en effet trouvé aucune décision publiée et antérieure au jugement commenté dans laquelle l'article 3 du C.B.L. était opposé à un particulier et se serait

(11) Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *Doc. parl.*, sess. ord. 2012-2013, n° A-355/1, p. 24-25.

(12) N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 26.

(13) J. SOHIER, «La Cour constitutionnelle, juge de la conciliation des droits fondamentaux: le droit de propriété face au droit au logement», *Liège, Strasbourg, Bruxelles: parcours des droits de l'homme – Liber amicorum Michel Melchior*, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2010, p. 200.

(14) N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, *op. cit.*, p. 27.

(15) Voy. à ce sujet N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Bruxelles, *op. cit.*, p. 25 et suiv.

(16) Voy. J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007/24, p.1003 et J.P. Ixelles, 15 mai 2012, *Jurim Pratique*, 2013/3, p. 231, note de N. BERNARD.

(17) *Ibidem*.

donc vu attribuer un effet horizontal – et pour cause, cette disposition s’adresse, selon le législateur de 2013, aux autorités (18). Au contraire, un jugement du tribunal de première instance francophone de Bruxelles a bien refusé l’application de l’article 3 du C.B.L. à une ASBL, qui n’est pas un acteur public, pour lui imposer une obligation de relogement d’un preneur (19). L’article 3 du C.B.L. est-il dès lors condamné à ne s’appliquer qu’entre l’Etat et ses citoyens?

Il ne faudrait pas oublier, à notre sens, que les travaux préparatoires de l’ordonnance de 2017 encouragent explicitement les particuliers à invoquer l’article 3 du C.B.L. si le bailleur impose des loyers déraisonnables alors que le preneur est en situation d’infériorité (20). En outre, l’article 3 du C.B.L. est l’application bruxelloise de l’article 23 de la Constitution. Et, malgré les travaux préparatoires de l’article 23 qui mentionnaient avec force l’absence totale d’effet horizontal de cette disposition (21), nous constatons, à l’instar de Nicolas BERNARD, que «les décisions relatives à l’article 23 ne se cantonnent nullement au secteur du logement social; elles concernent le parc de logements *privés* également et ce, dans

une proportion plus de deux fois plus importante», de sorte qu’il devient «difficile (...) de soutenir (...) l’absence de tout effet horizontal du droit constitutionnel au logement» (22). C’est ainsi que cet article 23 a permis maintes fois le maintien dans les lieux du preneur (pour éviter une mise à la rue) (23) ou l’annulation d’un bail relatif à un bien insalubre (24).

Il nous semble donc que c’est en prenant appui sur la jurisprudence bien établie accordant un effet horizontal à l’article 23 de la Constitution (25), tout en faisant preuve d’une audace (encouragée, il est vrai, par les travaux préparatoires de l’ordonnance de 2017 (26)), que le juge de paix de Saint-Gilles a, à raison, appliqué l’article 3 du C.B.L. dans un litige opposant des particuliers. Reconnaître un effet horizontal à l’article 3 du C.B.L. n’est dès

- (18) «A l’instar de l’article 3 figurant dans l’ordonnance du 17 juillet 2003, il s’agit ici d’une disposition programmatique, sans portée juridique directe, mais qui n’en donne pas moins une orientation générale à respecter par les diverses autorités amenées à intervenir en cette matière. Les critères d’accessibilité financière, de climat intérieur, de performance énergétique et d’environnement, qui font intrinsèquement partie de la notion de «logement décent», telle que consacrée par l’article 23 de la Constitution, sont formulés de manière plus explicite» (souligné par nous; Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l’ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *Doc. parl.*, sess. ord. 2012-2013, n° A-355/1, p. 24-25).
- (19) Civ. fr. Bruxelles, 12 janvier 2016, R.G. n° 12/9473/A, <http://jre.juridat.just.fgov.be>.
- (20) *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, n° A-488/2, p. 49, 112-114.
- (21) Révision du Titre II de la Constitution, en vue d’y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, développements, *Doc. parl.*, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/1, p. 4 et n° 100-2/3, pp. 4, 9 et 11.

- (22) N. BERNARD, «L’article 23 de la Constitution: pas une botte secrète, mais pas non plus dénué de toute effectivité (judiciaire)!», *J.L.M.B.*, 2015/23, p. 1082; N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, op. cit., p. 28.
- (23) Voy. la jurisprudence citée par N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, op. cit., p. 31 et suiv.: notamment J.P. Audenarde-Kruishoutem, 18 décembre 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 348; J.P. Hal, 11 avril 2007, *Huur*, 2008, p. 212; J.P. Ixelles, 3 décembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 57.
- (24) Voy. la jurisprudence citée par N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, op. cit., p. 35 et suiv.: notamment J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Echos Log.*, 2002, p. 204; J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35; Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156; J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *Huur*, 2008, p. 210.
- (25) J.P. Audenarde-Kruishoutem, 18 décembre 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 348; J.P. Hal, 11 avril 2007, *Huur*, 2008, p. 212; J.P. Ixelles, 3 décembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 57, J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Echos Log.*, 2002, p. 204; J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35; Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156; J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *Huur*, 2008, p. 210.
- (26) Qui, pour rappel, mentionnent que «tout locataire sur lequel pèse un loyer manifestement déraisonnable peut dès à présent s’appuyer sur l’article 3 pour ester en justice. Sous peu, il pourra également se fonder sur la grille de référence des loyers» (*Doc. parl.*, sess. Ord. 2016-2017, n° A-488/2, p. 114).



lors pas choquant et s'inscrit au contraire dans le prolongement de la jurisprudence sur le droit à un logement décent fondée sur l'article 23 de la Constitution, «disposition-mère» de l'article 3 du C.B.L.

ii. L'atteinte raisonnable et proportionnée au droit de propriété

Il demeure néanmoins que cette application de l'article 3 du C.B.L. a eu pour conséquence de faire primer le droit à un logement décent sur le droit de propriété d'un bailleur et sur le principe de la convention-loi en réduisant le loyer fixé de commun accord lors la conclusion du contrat de bail. Une telle application du droit à un logement décent (c'est-à-dire, à un prix raisonnable) – qui égratigne le principe de la convention-loi et limite le droit de la propriété (en particulier le *fructus* du bailleur) – était-elle justifiée et/ou justifiable?

Dans un arrêt du 19 décembre 1989 (*Mellacher et autres c. Autriche*), la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après, «la C.E.D.H.») (27) s'est penchée sur le respect de l'article 1^{er} du premier Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme par une législation autrichienne de réglementation des loyers. La C.E.D.H. rappelle que les Etats cocontractants ont le pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et que cette réglementation est particulièrement indiquée en matière de logement pour mettre en place des politiques sociales et économiques (considérants n° 42 et 45); elle observe ensuite que la législation autrichienne s'applique avec un effet rétroactif, de sorte que les propriétaires ont été contraints de réduire le prix des loyers convenus avant l'entrée en vigueur de cette loi (considérant n° 43). Elle considère cependant que la régularisation des loyers ne peut être considérée comme une quelconque expropriation ou interdiction de jouir d'un bien (considérant n° 44): en effet, la perte d'une partie des revenus financiers d'un bien peut être justifiée

pour permettre aux législateurs nationaux de mettre en place des politiques sociales et économiques (considérant n° 45). La C.E.D.H. estime dès lors que son seul rôle consiste à vérifier si l'intérêt général poursuivi par le législateur national constitue un fondement suffisamment raisonnable pour justifier une ingérence dans le droit de propriété – à la condition encore que cette ingérence soit proportionnée au but poursuivi. A ce sujet, et dans le cas de l'Autriche, la C.E.D.H. a estimé acceptables les explications apportées par le législateur national (28) et, «eu égard aux buts légitimes recherchés», les mesures législatives litigieuses ne pouvaient être considérées comme «inappropriées ou disproportionnées au point des faibles sortir de la marge d'appréciation de l'Etat» (29). Selon la Cour donc, une restriction du droit de propriété est admise à la condition que cette restriction soit raisonnable et proportionnée par rapport au but poursuivi, en l'espèce mettre en place des politiques sociales et économiques en matière de logement.

Ces principes ont, à notre estime, été respectés par la justice de paix de Saint-Gilles dans la décision commentée. Pour mémoire, l'affaire concernait trois adultes vivant dans un appartement humide, non chauffé, de 60m², où la baignoire se trouvait dans la cuisine et dont une partie des plafonds s'était effondrée, pour un loyer de 650 EUR/mois. Le juge a dû constater l'inertie des propriétaires qui n'ont pas réalisé les travaux utiles, malgré les efforts importants de conciliation consentis par les locataires et le paiement d'un loyer supérieur à la moyenne bruxelloise pour ce type de logement. Interpellé par cette situation, le juge a, à notre estime, appliqué judicieusement l'article 3 du C.B.L. La politique socio-économique bruxelloise vise en effet la suppression de telles situations. Le magistrat a donc considéré que la réduction du loyer se justifiait à la lumière de la politique sociale bruxelloise de protection du loge-

(27) Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *Rev. trim. dr. h.*, 1990, p. 381.

(28) Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *op. cit.*, p. 385.

(29) Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *op. cit.*, p. 387.

ment et que la restriction du droit de propriété est raisonnable. Quant au caractère proportionné de l'atteinte, le loyer de 500 EUR finalement accordé par le juge est encore supérieur à la fourchette prévue par la grille de référence. En accordant un loyer encore supérieur au loyer médian pratiqué pour ce type de bien à Bruxelles, la sanction ne pourrait être considérée comme disproportionnée. Le magistrat n'a en réalité fait que réguler un usage que l'on pourrait qualifier d'initialement abusif du droit de propriété.

c. L'application avec effet rétroactif: une entorse au principe de la convention-loi

Le motif qui interpelle particulièrement dans la décision commentée est celui relatif à la réduction du loyer *depuis la conclusion du contrat en 2013* alors que la grille indicative des loyers n'a été publiée qu'en 2017 (30). Le principe de la convention-loi serait-il ainsi mis à mal par l'effet rétroactif «reconnu» à l'article 3 du C.B.L.?

Tout d'abord, il nous semble que «l'effet rétroactif» *a priori* reconnu à l'arrêté d'exécution instaurant la grille de référence peut être facilement expliqué par le fait qu'un loyer raisonnable n'est pas un loyer indicatif (31). La justice de paix de Saint-Gilles n'a pas fait application de la grille de références *en tant que telle*. Ce n'est en effet pas le loyer médian proposé par la grille qui a été imposé aux bailleurs mais un loyer supérieur. La grille de référence est demeurée *indicative* et n'a pas été utilisée comme un instrument contraignant: elle a *guidé* le juge dans la détermination

d'un «loyer raisonnable». Aussi, l'unique article auquel un effet rétroactif a été accordé est l'article 3 du C.B.L.

J.-F. FLAUSS qui en 1990 a commenté l'arrêt de la C.E.D.H. précité (*Mellacher et autres c. Autriche*), observe que la Commission avait, dans son rapport de 1988, conclut à l'unanimité à la violation du Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'Homme (s'opposant ainsi radicalement à la décision que la C.E.D.H. rendra plus tard). La Commission avait adopté un raisonnement différent de celui la C.E.D.H., notamment sur le principe de la sécurité juridique (32). Alors que la C.E.D.H. a considéré dans son arrêt «que pour réformer la législation sociale et en particulier quant au contrôle des loyers – objet de la présente affaire –, le législateur doit pouvoir prendre, afin d'atteindre le but qu'il s'est fixé, des mesures affectant l'exécution future des contrats précédemment conclus» (33), la Commission était moins tranchée et estimait dans son rapport que «l'ingérence dans l'usage de biens nécessite une justification particulière, lorsqu'il s'agit de contrats librement souscrits. Compte tenu du poids qu'il convient d'accorder aux droits contractuels acquis des propriétaires dans la recherche d'un équilibre avec les intérêts généraux (...), une ingérence dans ces contrats ne peut être considérée comme légitime que s'il existe un réel besoin de protection des locataires impliquant la modification des contrats en question» (34). Selon la Commission, avant de conclure qu'une législation nationale mettant en péril la sécurité juridique des transactions ne viole pas la Convention et/ou de ses Protocoles, il faut vérifier si les Etats membres ont res-

(30) Arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, Errat., *M.B.*, 29 novembre 2017.

(31) Rappelons-nous les termes de la ministre Fremault: «Il ne faut donc pas trop vite confondre, selon moi, loyer indicatif de référence et loyer raisonnable!» (Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, n° A-488/2, p. 49). Voy. également à ce sujet Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, sess. ord. 2016-2017, C.R.I. n° 37, p. 38 et suiv.

(32) J.-Fr. FLAUSS, «Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme», note sous Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *Rev. trim. dr. h.*, 1990, p. 397.

(33) Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *op. cit.*, p. 385.

(34) Rapport du 11 juillet 1988 de la Commission européenne des droits de l'homme, Léopold Mellacher et autre c. Autriche, requête n° 20.522/83, 11.011/84 et 11.070/84.

pecté certain(e)s critères ou justifications précis(es), qui pourrait être celui (celle) – toujours selon la Commission – de baisser des loyers trop élevés et socialement injustifiables (35). Dans l'affaire *Mellacher et autres c. Autriche*, la Commission concluait à la violation du Protocole au motif que la législation autrichienne de régularisation des loyers avait un champ d'application tellement large qu'elle ne s'appliquait pas uniquement aux «loyers trop élevés, jugés socialement injustifiables» de sorte qu'elle portait une atteinte non justifiée au principe de la convention-loi (et donc au droit de propriété).

Des conditions à la reconnaissance d'effet rétroactif existent donc. L'entorse faite au principe de la convention-loi ne peut être automatisée; elle doit au contraire être justifiée, raisonnable et proportionnée par rapport à la restriction du droit de propriété. Pour cette raison, la motivation de la décision du juge de paix de Saint-Gilles sur la rétroactivité accordée à l'article 3 du C.B.L. nous semble lacunaire. Il ne s'agit toutefois que d'une faiblesse de la motivation qui ne remet nullement en question la décision en elle-même (à savoir l'application d'un effet rétroactif) dès lors qu'il est certain que les critères de justification émis par la Commission dans son rapport précité étaient en l'espèce rencontrés. Il ne fait en effet aucun doute que la juridiction de Saint-Gilles aurait conclu à l'existence d'un loyer trop élevé, jugé socialement injustifiable, dont la réduction devait être rétroactive pour assurer la protection du droit à un logement décent. L'application de l'article 3 du C.B.L. n'est *a priori* pas ouverte à tous les locataires dont le loyer dépasserait le montant indiqué dans la grille de référence: encore convient-il de prouver que le comportement du bailleur a violé leur droit à un logement décent. Il ne s'agit donc pas ici d'une disposition à large spectre, mais d'un article qui ne peut être invoqué qu'en cas de «loyer socialement injustifiable».

(35) J.-Fr. FLAUSS, «Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme», *op. cit.*, p. 397.

III. La sanction

Le dernier point de notre commentaire porte sur la sanction appliquée par la juridiction saint-gilloise, soit la réduction du loyer de 150 EUR par mois depuis l'entrée en vigueur du bail en 2013. La décision commentée ne précise pas quelle est la nature de cette sanction (qui pourrait selon elle s'appliquer sans limite de temps). L'article 3 du C.B.L. ne prévoit effectivement pas de sanction en cas de violation de son prescrit, ni aucun autre article du Code bruxellois du logement. Il convient dès lors de se tourner vers le Code civil: le chapitre sur le louage de choses étant muet sur la question, il reste l'article 1382 C. civ. permettant au preneur de demander la réparation de son préjudice en raison d'une *culpa in contrahendo* dans le chef du bailleur, ou l'article 2 C. civ. prévoyant la nullité des conventions qui dérogent à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Pourrait-on considérer que l'article 3 du C.B.L. est impératif, voire d'ordre public, permettant ainsi une action en nullité en cas de violation de son prescrit? Il nous paraîtrait difficile de nier que l'article 3 du C.B.L. ne serait pas de ces dispositions «qui touchent aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité, ou qui fixent, dans le droit privé, les bases juridiques fondamentales sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral d'une société» (36). Le droit à un logement décent (et à un loyer raisonnable) fait partie d'une politique sociale globale qui intéresse les intérêts de l'ensemble de la société (37). Cette norme est donc, à notre estime,

(36) H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, t.I, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 111, n° 91.

(37) Notons également que les normes régionales de salubrité, de sécurité et d'habitabilité sont généralement considérées comme relevant de l'ordre public (Voy. e.a. L. THOLOME et Ch.-E. DE FRÉSART, «L'état du bien loué et le bail de rénovation», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation: quel(s) levier(s) pour les Régions?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 39 et s. ainsi que S. GRÉGOIRE, «Le Code bruxellois du logement sous l'œil du Conseil d'Etat: le cas des amendes administratives», *Echos log.*, 2009, n° 1-2, p. 38). Or, ces normes sont également une application du droit à un logement décent.



d'ordre public et sa violation devrait être frappée de nullité.

Cette nullité devrait néanmoins n'être que partielle, c'est-à-dire ne porter que sur la partie du contrat qui viole l'article 3 du C.B.L. Cette nullité partielle est parfois plus précisément appelée la «réduction de la clause» qui consiste, selon R. JAFFERALI, «à remplacer une clause ou une obligation illégale par une clause ou une obligation légale de même nature, mais de moindre intensité» (38). Seule la partie du loyer considérée comme déraisonnable contrevient à l'article 3 du C.B.L. mais pas le contrat dans son entièreté ni le fait de demander un loyer en tant que tel. Le bail doit donc subsister, d'autant plus qu'une annulation totale mettrait en danger le droit au logement lui-même, en permettant au bailleur d'expulser immédiatement son locataire. En effet, «étant destinée à restaurer la légalité, la nullité doit s'adapter au but de la règle violée: elle ne doit frapper le contrat que dans la mesure nécessaire au rétablissement de la légalité» (39). Cette solution s'inscrirait ainsi dans la droite ligne de l'enseignement de la Cour suprême qui casse les arrêts ne justifiant pas les raisons d'une nullité totale lorsqu'une nullité partielle est envisageable (40). Cependant, comme le relève P. WÉRY, cette nullité partielle n'est possible qu'à certaines conditions: «Dans un arrêt finement ciselé, la Cour subordonne la nullité partielle d'une clause à trois conditions:

- la division de la clause doit être possible;
- la survie d'une partie de la clause doit avoir été voulue par les parties;

(38) R. JAFFERALI, *La rétroactivité dans le contrat*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 702.

(39) P. WÉRY, «Une nouvelle application de la flexibilité des sanctions dans le contentieux contractuel: la nullité partielle d'une clause illicite», *R.C.J.B.*, 2016/3, p. 394.

(40) Cass., 25 juin 2015, *R.C.J.B.*, 2016, p. 379; Cass., 23 janvier 2015, R.G. n°C.13.0579.N, www.juridat.be; Cass., 9 juin 2006, *Pas.*, 2006, p. 1373; Cass., 27 janvier 1994, *Soc. Kron.*, 1994, p. 75, obs. J. JACQMAIN. Voy. à ce sujet P. WÉRY, «Une nouvelle application de la flexibilité des sanctions dans le contentieux contractuel: la nullité partielle d'une clause illicite», *op. cit.*, p. 387.

— la partition de la clause ne doit pas se faire au mépris d'une disposition impérative ou d'ordre public.

Enfin, quand bien même toutes ces conditions seraient-elle réunies, le juge conservera, semble-t-il, le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'une nullité partielle, eu égard aux circonstances de l'espèce» (41). Il convient donc tout d'abord de vérifier que la division de la clause est possible. *In casu*, il suffirait de réduire le prix demandé à un prix raisonnable; cette condition ne pose donc pas de problème. Ensuite, il ne faut pas que le législateur ait interdit la nullité partielle de la cause. Etant donné qu'il ne nous semble pas que la volonté du législateur bruxellois ait été telle, cette condition est également satisfaite. La dernière condition, selon laquelle la réduction de la clause doit laisser subsister une convention à laquelle les parties auraient adhéré, paraît moins évidente à atteindre en l'espèce. Il s'agira d'une appréciation au cas par cas par les juridictions de la volonté des parties, sachant que l'insertion d'une clause de divisibilité peut être un indice de cette volonté (42). Si toutes ces conditions sont satisfaites, le juge pourra prononcer la nullité partielle de la clause et donc la réduction du loyer à un prix raisonnable.

IV. Conclusion

A la question de savoir si la grille bruxelloise de référence des loyers est indicative, la réponse est résolument affirmative tandis qu'à la question de savoir si tout citoyen bruxellois constatant que son loyer dépasse celui mentionné par la grille peut obtenir la réduction du loyer en justice, la réponse doit être négative. La problématique traitée par la décision du 15 janvier 2019 de la justice de paix de Saint-Gilles a, avant toute chose, trait à la protection du droit à un logement

(41) P. WÉRY, «Une nouvelle application de la flexibilité des sanctions dans le contentieux contractuel: la nullité partielle d'une clause illicite», *op. cit.*, p. 420.

(42) P. WÉRY, «Une nouvelle application de la flexibilité des sanctions dans le contentieux contractuel: la nullité partielle d'une clause illicite», *op. cit.*, pp. 421-422.

décent. Ce n'est que si le comportement du bailleur s'inscrit en contravention de ce droit du preneur, notamment par la fixation d'un loyer déraisonnable, qu'une réduction du prix sera prononcée par les juridictions sur la base des articles 23 de la Constitution, 3 du Code bruxellois du logement, 2 du Code civil et, éventuellement 1382 du Code civil. Cette réduction devra être proportionnée par rapport à la restriction du droit de propriété – et dans la recherche de cette proportion, l'outil qu'est la grille de référence des loyers est évidemment tout *indiquée*.

Aurélie LELEUX
Avocate au Barreau de Bruxelles
Assistante à l'Université Saint-Louis -
Bruxelles

Le pouvoir du juge de paix face aux loyers abusifs

1. Faisant droit à la demande des parties défenderesses, et bien que ce ne soit pas explicitement exprimé, la juge de paix de Saint-Gilles estime que l'article 3 du Code bruxellois du logement instaure un véritable mécanisme de révision judiciaire des loyers abusifs.

Cet article 3, peu connu des juridictions et peu commenté en doctrine, se lit comme suit:

«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, 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».

Cette décision appelle les commentaires suivants.

Un pouvoir judiciaire exorbitant

2. Cette décision, inédite, a de quoi surprendre puisqu'elle confère au juge un pouvoir exorbitant. Exorbitant car ce n'est qu'exceptionnellement que le magistrat peut revenir sur les termes prévus par les parties dans une convention.

Comme le rappelle Bernard LOUVEAUX (1), «l'ordonnance sur les baux d'habitation ne constitue pas à elle seule le code régissant les baux qu'elle vise: elle se superpose aux règles de droit commun». Il en résulte que le bail d'habitation n'est pas soustrait à l'application des dispositions de droit commun (et plus particulière-

(1) B. LOUVEAUX, «Le bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale», Larcier, 2018, p. 33.