

La lutte contre les loyers abusifs en Région bruxelloise

I. Position de la question

1. Une évolution plus qu'une révolution. Le 28 octobre 2021 a été promulguée en Région de Bruxelles-Capitale une ordonnance «visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs» (1). C'est la première fois en Belgique qu'une mesure est prise, de cette ampleur, pour tenter d'encadrer le coût de la location dans le secteur privé de l'habitat, ce qui justifie l'éclairage qui va suivre.

Certes, des actions ont déjà été entreprises par le passé (dans les années 1970) pour limiter les excès en cette matière, mais il s'agissait alors de lois de circonstance, adoptées dans un contexte anti-inflatoire précis en vue de contenir l'augmentation des loyers (à 2 % l'an généralement) voire, plus radicalement, l'interdire (de manière provisoire) (2). Or, avec le présent texte bruxellois, on a affaire à un dispositif *structurel*, conçu pour durer normalement.

Peut-on parler d'une surprise pour autant? Nullement, car un certain nombre de jalons avaient déjà été posés précédemment sur la voie d'une limitation des tarifs locatifs à Bruxelles: résolution parlementaire de 2007 «relative à la mise en oeuvre d'une politique d'encadrement des loyers» (3), proclamation officielle en 2013 (dans le Code bruxellois du logement) du droit à un logement «abordable financièrement» (4), consécration législative de la grille des loyers de référence en 2017 (5), première utilisation judiciaire de celle-ci en 2019 (6), Déclaration de politique générale qui signe la même année l'engagement de la Région de «garantir le droit au logement à un loyer raisonnable » pendant cette législature en «luttant contre les loyers abusifs» (7), etc. On le voit, l'ordonnance du 28 octobre 2021 n'a rien du coup de force ni de l'événement imprévisible; elle marque plutôt une étape supplémentaire dans un processus régulateur entamé depuis un certain temps.

2. Une situation locative particulièrement critique à Bruxelles. L'initiative ordonnancière excipe d'une peu contestable légitimité, tirée elle-même de solides arguments de fond. Le loyer a ainsi bondi de 20 % en moins de vingt ans à Bruxelles (en plus de l'inflation) et, aujourd'hui, absorbe près de 40 % des revenus des locataires (8) (alors que le seuil maximal communément admis, pour ne pas mettre en péril l'équilibre financier global du ménage, tourne autour des 30 %). Même si les difficultés des locataires procèdent également de l'insuffisance de leurs ressources financières, il était difficile pour le monde politique d'assister à cette hausse continue sans réagir.

Par ailleurs, l'objectivité commande de dire que la situation est bien plus critique à Bruxelles que dans les Régions voisines, pour quatre raisons au moins: tout à la fois le niveau des loyers y est significativement plus haut (9), le revenu moyen des habitants y

(1) M.B., 22 novembre 2021.

(2) Voy. notamment l'article 38 de la loi du 30 mars 1976 relative aux mesures de redressement économique, M.B., 1^{er} avril 1976.

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

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

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

(6) J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 414, obs. A. LELEUX et obs. V. DEFRAITEUR.

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

(8) Suivant les statistiques officielles de l'*Enquête 2018* de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale (la dernière en date malheureusement), pp. 14 et 42. Le chiffre de 40 % s'obtient en divisant le loyer moyen (739 euros) par le revenu moyen des locataires (1.863 euros).

(9) Le loyer moyen plafonne à 525 euros en Wallonie par exemple (cf. la 5^e édition des *Chiffres clés du logement en Wallonie* du Centre d'études en habitat durable de Wallonie, 2021, p. 135).

est le plus faible (de loin) (10), la proportion de locataires bien plus forte (11) et, pour ne rien arranger, les allocations sociales ne sont nullement plus élevées en Région bruxelloise qu'ailleurs.

Pour autant, le texte n'est pas exempt d'imperfections. La présente contribution se propose dès lors de mêler aux éléments de description du dispositif nouveau les différentes interrogations que celui-ci ne manque pas de soulever – bien au-delà de la question (classique) de l'atteinte au droit de propriété (12).

3. Plan. Comme son intitulé ne l'indique pas, l'ordonnance commentée (13) a *trois* objets principaux: l'installation d'une commission paritaire locative (14), le combat contre les loyers dits abusifs (ceux qui dépassent de 20 % le loyer de référence) (15) et l'imposition de la mention dudit loyer de référence dans le contrat de location (16). Déplions chacun de ces volets successivement. Quelques mots sur l'entrée en vigueur du régime nouveau clôtureront la présente contribution.

II. La commission paritaire locative

A. Mission générale

4. Un avis sur la «justesse» du loyer. Issue pour la première fois d'une expérience-pilote menée il y a une quinzaine d'années à l'échelon fédéral (17), l'idée d'une instance consultative en matière de loyers, destinée à éclairer l'une ou l'autre des parties au contrat de bail mécontente du loyer fixé et composée de manière équitable, flotte dans l'air depuis longtemps (18); elle a trouvé matérialisation législative en Région bruxelloise.

Détaillons les différents ressorts de son fonctionnement, en commençant par sa vocation: rendre des avis sur la «justesse» du loyer pour tout bail d'habitation (19) (dans les deux mois à compter de l'introduction de la demande (20)). Dans le silence du texte, cette notion de loyer juste doit s'apprécier à l'aune de la «grille indicative de référence des loyers» (21); mis en service il y a plusieurs années déjà (22), cet outil permet de connaître le loyer moyen (23) de tel logement en fonction de ses caractéristiques objectives (nombre de chambres, superficie, performance énergétique, période de construction, localisation, etc.).

(10) 14.973 euros à Bruxelles en 2019 par exemple, contre 17.949 euros au sud du pays et, au nord, 20.501 euros (source: Statbel).

(11) 61 %, contre 34 % en Wallonie et 29 % en Flandre (Census 2011).

(12) Une des principales questions concerne la compétence de la Région bruxelloise dans la matière judiciaire. Dans la double mesure où cette question a déjà été instruite (avec brio) par la section de législation du Conseil d'Etat (avis 69.135/3 rendu le 7 juin 2021) et où elle ne le sera de toute façon pas par la Cour constitutionnelle (aucun recours en annulation n'ayant manifestement été introduit contre l'ordonnance), il a paru préférable, dans le cadre restreint de cette contribution, de centrer l'analyse sur des aspects plus «opérationnels» du texte, à plus forte raison que ce dernier est en vigueur depuis plusieurs mois déjà – pour partie à tout le moins.

(13) Qui modifie le Code bruxellois du logement.

(14) Art. 4 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(15) Art. 7 et 8 essentiellement de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(16) Art. 5 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(17) Cf. N. BERNARD, Th. DAWANCE et L. GOOSSENS, *Les commissions paritaires locatives: chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

(18) Voy. notamment N. BERNARD, «La médiation en matière de bail et les commissions paritaires locatives en 2019», *Echos log.*, n° 125, 2019, p. 44 et suiv.

(19) Art. 107/1, *in limine*, du Code bruxellois du logement.

(20) Art. 107/1, al. 2, du Code bruxellois du logement.

(21) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 3.

(22) Art. 225 du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017.

(23) Ou, plus exactement, une *fourchette* de loyers autour d'un loyer médian (voy. *infra* n° 16).

Surtout, l'évocation par le texte du «bail d'habitation» signifie que le contrat doit *déjà* avoir été passé. Il ne s'agit donc pas, pour les candidats locataires, de tester auprès de la commission le caractère adéquat du loyer suggéré par le bailleur (ils peuvent l'éprouver eux-mêmes par le truchement du calculateur en ligne (24)), mais d'entreprendre l'organe consultatif *une fois dans la place* seulement – et la convention signée.

5. Baux soustraits à sa juridiction. Deux types de contrats de bail échappent néanmoins à cette procédure. Premièrement, ceux qui ont été conclus par une agence immobilière sociale ou un «opérateur immobilier public» (25) (commune, C.P.A.S., régie communale autonome, Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, Société du logement de la Région bruxelloise (26), société immobilière de service public, Fonds du Logement et City-dev) (27); la raison en est que ces acteurs sont déjà censés offrir à leurs locataires un loyer plus doux que la moyenne du marché (28). Deuxièmement, les contrats dont le loyer ferait déjà «l'objet d'un encadrement par une ordonnance ou un arrêté du Gouvernement» (29) (indépendamment ici de la qualité du bailleur); le mutisme conjugué de l'ordonnance et des travaux préparatoires n'empêche cependant pas de voir derrière cette formule sibylline les logements donnés à bail dans le cadre des contrats de quartier durable (30) ou des contrats de rénovation urbaine (31) par exemple.

Il se fait cependant que certaines communes et CPAS fixent parfois leurs loyers à des hauteurs pas si éloignées de celles du marché privé, lorsqu'elles produisent des logements sur fonds propres (en dehors de toute démarche de rénovation urbaine subsidiée par la Région). Ces loyers peuvent-ils malgré tout être soumis à la commission ? La tournure du texte semble l'exclure (32), ce qui contredit la philosophie globale du système.

B. Saisine

6. Largeur du spectre. Qui est admis à solliciter la commission? «[T]oute personne intéressée», ainsi que le juge instruisant une demande de révision du loyer (33) (commentée plus loin (34)). Par «toute personne intéressée», il faut entendre les parties au contrat de bail mais, aussi, une association de défense des bailleurs ou des locataires (dûment mandatée) (35). Si le recours à une asbl représentative des intérêts du preneur par exemple peut se justifier par la crainte qu'inspire traditionnellement à celui-ci le face-à-face direct et contentieux avec son cocontractant, cette faculté n'en aboutit pas moins à élargir considérablement la saisine de la commission et, partant, alourdir son travail à venir. Ce, à

(24) <https://loyers.brussels/>.

(25) Art. 107/1, al. 1^{er}, 1^o, du Code bruxellois du logement.

(26) Organisme faîtière du logement social.

(27) Art. 2, § 1^{er}, 4^o, du Code bruxellois du logement.

(28) Voy., pour les agences immobilières sociales par exemple, la grille barémique de l'article 16, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 8 janvier 2016, *add.* 2 mars 2016.

(29) Art. 107/1, al. 1^{er}, 2^o, du Code bruxellois du logement.

(30) Art. 42, § 1^{er}, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 novembre 2016 relatif aux Contrats de quartier durable, *M.B.*, 5 décembre 2016.

(31) Art. 42, al. 1^{er}, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 2017 relatif aux Contrats de Rénovation Urbaine, *M.B.*, 30 mars 2017.

(32) Pour que la commission puisse en connaître, le bail doit impérativement répondre aux deux «conditions cumulatives» suivantes: ne pas être conclu par un opérateur immobilier public et comporter un loyer qui ne fait pas l'objet d'un encadrement par une ordonnance ou un arrêté du Gouvernement. Dès lors, même si le loyer (élevé) en question satisfait à la seconde de ces exigences, la première n'est pas remplie puisque le bailleur est bel et bien un opérateur immobilier public.

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

(34) N^{os} 20 et 21.

(35) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 8.

plus forte raison que l'association désireuse d'intervenir n'a aucun agrément particulier à décrocher au préalable, contrairement à ce qui se fait par exemple dans le domaine de la lutte contre les logements inoccupés (36).

7. Un filtre de recevabilité. Peut-être est-ce ce risque d'engorgement de la commission qui a conduit le législateur à instaurer un filtre de recevabilité en quelque sorte: sur la base d'un examen «sommaire» (mais à l'unanimité de ses membres), la commission est autorisée à repousser toute demande «manifestement infondée ou déraisonnable» (37) – à moins que celle-ci émane d'un juge (38). Notons toutefois que le caractère fantaisiste de la requête ne s'évalue pas en soi, mais au regard notamment des «éléments de confort» du bien (39). En d'autres termes, la commission ne veut pas perdre son temps avec les logements de standing, aux loyers élevés (et pris à bail par des ménages aisés probablement), notamment parce que le déséquilibre socio-économique des forces en présence est moins prononcé en défaveur du locataire dans ce segment locatif là que dans le monde de la précarité (40). Quoi qu'il en soit, un éventuel écartement d'emblée de la demande d'un preneur qui émargerait cette catégorie ne prive aucunement celui-ci de l'autre levier lui permettant de contester un loyer trop onéreux à son estime: la révision judiciaire (41).

C. Hypothèses d'intervention

8. Dans le cadre de trois procédures déterminées (et limitatives). Si un grand nombre de personnes sont admises à solliciter la commission paritaire locative, elles ne peuvent le faire que dans le cadre de trois procédures déterminées (42): la nouvelle demande de révision du loyer abusif (43), le système (déjà ancien) de révision triennale du loyer du bail de neuf ans en raison de travaux ou de l'apparition de circonstances nouvelles (44) et, enfin, la dispense d'application du lissage du loyer pour les baux de courte durée successifs (45). Il ne sera donc pas permis de solliciter la commission à n'importe quelle occasion, à n'importe quel moment, en dehors de tout cadre; ce n'est que si l'une de ces démarches formelles a été préalablement engagée que la commission pourra alors être mobilisée (pour appuyer celle-ci et fournir une base objective de décision). Ce dispositif, qui réduit l'accès à la commission, devrait contribuer à contenir dans une certaine mesure l'afflux redouté de requérants.

En vigueur depuis un certain temps (dans la législation bruxelloise relative au bail d'habitation), les deux dernières procédures précitées sortent modifiées d'ailleurs de l'ordonnance

(36) Art. 22 du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010 relatif à l'agrément d'associations visé au chapitre V du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, *M.B.*, 31 décembre 2010.

(37) Art. 107/3 du Code bruxellois du logement.

(38) Puisque ce sas d'accès en quelque sorte ne concerne que la demande «introduite par une des parties au contrat de bail ou par une personne mandatée par elle» (art. 107/3 du Code bruxellois du logement).

(39) Art. 107/3, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

(40) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 8.

(41) Voy. *infra* n° 20.

(42) C'est le sens de la finale de l'article 107/2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement («La commission paritaire locative peut être saisie par toute personne intéressée et par le juge saisi d'une demande en vue d'obtenir un avis sur la justesse du loyer *en vertu des articles 224/1, 240 et 241 du Code*», souligné par nous).

(43) Art. 224/1, § 3 et 4, du Code bruxellois du logement. Voy. *infra* n° 20.

(44) Art. 240 du Code bruxellois du logement.

(45) Si la valeur locative normale du bien loué a augmenté de 20 % au moins par le fait de circonstances nouvelles ou de 10 % au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué, le bailleur peut s'affranchir de l'obligation consistant à ne pas augmenter le loyer (hors indexation) durant une période de neuf ans, bien que l'intéressé ait passé des baux successifs avec des preneurs différents pour une durée à chaque fois inférieure ou égale à trois ans (et auxquels il a mis fin, lui). Cf. l'article 241 du Code bruxellois du logement.

du 28 octobre 2021 (46). S'agissant de la révision triennale (instituée par l'article 240 du Code bruxellois du logement), chacune des parties au bail pourra bientôt (47) saisir la commission paritaire locative pour obtenir un avis sur la justesse du loyer (48) (et le juge sera libre de faire de même (49)); par ailleurs, la notion de «loyer de référence» (50) se substitue à la «valeur locative normale» du bien loué qui peut entraîner révision triennale du loyer si elle s'avère supérieure ou inférieure (51) de 20 % au moins (en cas de circonstances nouvelles) ou de 10 % au moins (par le fait de travaux) au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande), ce qui est logique puisque les parties et le juge disposent maintenant, avec la grille de loyers, d'un outil plus solide pour évaluer le coût normal d'une location (52). Et ce sont des modifications analogues (53) qui touchent le mécanisme de l'exemption du lissage du loyer pour les baux de courte durée successifs (54).

9. Une quatrième hypothèse, réservée au bailleur. Relevons encore qu'une quatrième hypothèse d'intervention de la commission est prévue, mais au profit du seul bailleur: lorsqu'il s'avère, «après le premier triennat», que le loyer exigible au moment de l'introduction de la demande est inférieur de 30 % au loyer de référence (55). Proche de la révision organisée par l'article 240 du Code bruxellois du logement, puisqu'on est en présence ici aussi d'un bail de neuf ans (56) et que la révision se fait également au triennat, la présente hypothèse s'en distingue toutefois par deux aspects principaux (au-delà du fait que le locataire en est exclu). *Primo*, nul n'est besoin ici d'invoquer la réalisation de travaux dans le bien loué ni la survenance de circonstances nouvelles; la seule constatation de l'écart (important) entre le loyer actuel et le loyer de référence suffit. *Secundo*, cette sorte de session de rattrapage pour les bailleurs distraits au moment de la signature du contrat (ou peu au fait des valeurs locatives du marché immobilier) ne vaut *qu'une fois*, à la fin de la troisième année, et plus après – à l'expiration du second triennat par exemple. En tout cas, l'existence de cette possibilité (exorbitante du droit commun) devrait achever de désamorcer l'argument suivant lequel l'ordonnance du 28 octobre 2021 ne serait qu'une arme anti-bailleurs.

(46) Art. 9 à 11 et, respectivement, 12 et 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(47) Car l'entrée en vigueur de ces modifications est subordonnée à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (art. 14, al. 3, de l'ordonnance du 28 octobre 2021). Voy. *infra* n° 32.

(48) Art. 240, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(49) Art. 240, al. 5, du Code bruxellois du logement.

(50) Art. 240, al. 2 et 3 respectivement, du Code bruxellois du logement.

(51) A l'avenir (et du fait de l'ordonnance de 2021), seule l'hypothèse de l'*augmentation* de valeur du bien loué sera retenue.

(52) Notons que, dans les deux cas (travaux et circonstances nouvelles), la révision ne s'opérera que si «le bien n'accuse pas des défauts de qualité substantiels *qui justifient cette différence*» (art. 240, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement, souligné par nous); on voit mal cependant, puisque cette différence ne pourra plus se faire qu'à la hausse, comment de tels défauts seraient capables de provoquer une *augmentation* de la valeur du bien loué. Sans doute le législateur voulait-il plutôt exclure de la révision les bien présentant pareils défauts (cf. le «souci de cohérence avec l'article 7» évoqué par les travaux préparatoires: proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 13), mais force est de constater que le texte ne traduit pas cette intention.

(53) En ce sens que le loyer de référence remplacera la valeur locative normale et que chaque partie sera admise à solliciter la commission (art. 241, al. 1^{er} et 2, du Code bruxellois du logement).

(54) Si ce n'est que le législateur prévoit de façon plus correcte ici que les défauts de qualité substantiels (qui écartent le logement de la présente procédure d'exemption de lissage) ne doivent justifier qu'un loyer «inférieur» au loyer de référence. Voy. la finale de l'article 241 du Code bruxellois du logement.

(55) Sans que cette différence ne soit justifiée par des défauts de qualité substantiels intrinsèques, non imputables au preneur, du bien, ni par son environnement. Voy. l'article 107/2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

(56) En ce qu'il suppose que la convention se poursuit après, le concept de triennat est propre en effet aux baux de neuf (et plus), dès lors que les contrats de courte durée (trois ans ou moins) se terminent au plus tard, eux, après trois ans – en dehors de l'éventualité de la transformation rétroactive du bail de courte durée en bail de neuf ans (gouvernée par l'article 238, alinéa 5, du Code bruxellois du logement).

D. Quelle(s) décision(s) si le loyer est estimé abusif?

10. Une proposition de loyer révisé. *Quid* si, après examen, la commission estime dans son avis que loyer ne correspond *pas* aux critères de la grille? Loin de se borner à constater le hiatus, elle émet une «proposition de loyer révisé» (57).

Il n'est cependant pas prévu par le texte que la commission puisse opérer une visite préalable des lieux, pour affiner son appréciation par exemple; si rien ne l'interdit formellement, le délai de deux mois pour rendre l'avis (58) ne sera pas allongé d'autant, puisqu'il ne connaît aucune exception.

11. Conciliation. En phase avec l'air du temps (59), la commission ouvre alors avec les parties, sous son égide, une séquence de «conciliation» (limitée à ce point précis) (60). Dans l'hypothèse où cette démarche amiable aboutirait, le nouveau loyer prend la place de l'ancien, dès le premier jour du mois qui suit la date de saisine de la commission (sauf accord contraire des parties) (61).

Ceci étant, la commission ne saurait en rien forcer la main des parties dans ce processus. Ce, d'autant moins que le législateur a pris soin de qualifier de «non contraignants» les avis rendus par cet organe sur la justesse du loyer (62); l'avis, en d'autres termes, n'a pas à être conforme. Ce qui n'empêche pas qu'il doive être «motivé» (63). Il est cependant permis de regretter qu'aucune clause de confidentialité ne lie les différentes parties concernées (malgré le dépôt d'un amendement en ce sens – rejeté (64)), ce qui risque de nimer les débats d'une certaine méfiance.

E. Aspects organisationnels

12. Un organe paritaire. Quelques mots, maintenant, sur l'organisation de la commission paritaire locative. Tout d'abord, et puisqu'on l'a voulue «paritaire», celle-ci regroupe des membres qui représentent les bailleurs et, *en nombre égal*, des membres représentant les preneurs (65) – un peu à la manière d'un tribunal du travail. Dans une matière aussi sensible que la location, où les intérêts des uns et des autres sont étroitement interreliés, le caractère équilibré de la composition de l'organe consultatif constitue la condition première de sa légitimité (66). Et, l'esprit du consensus souffle d'autant plus (en théorie à tout le moins) que la commission délibère de manière «collégiale» (67) – plutôt que de procéder par des votes clivants.

Toutefois, s'il arrive régulièrement aux parties au contrat de bail elles-mêmes de faire preuve de pragmatisme pour trouver un terrain d'entente (en rognant au passage sur leurs prétentions respectives), il est à craindre que les associations qui les représentent soient, elles, moins enclines au compromis; au-delà des questions particulières qui leur seront soumises, elles défendent des logiques davantage corporatistes en effet. Les convergences de vues se feront peut-être plus rares...

Comme pour confirmer cette appréhension, le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires a déjà annoncé publiquement son intention de ne pas collaborer au fonction-

(57) Art. 107/1, al. 2, seconde phrase, du Code bruxellois du logement.

(58) Art. 107/1, al. 2, première phrase, du Code bruxellois du logement.

(59) Art. 218, § 5, al. 1^{er}, 11°, et art. 233, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement. Voy. notamment Ch. DEVILLERS et M. MARINX (dir.), *Les alternatives au(x) procès classique(s)*, Limal, Anthemis, 2021.

(60) Art. 107/1, al. 3, du Code bruxellois du logement.

(61) Art. 107/1, al. 4, du Code bruxellois du logement.

(62) Art. 107/1, al. 5, du Code bruxellois du logement.

(63) Art. 107/1, al. 5, du Code bruxellois du logement.

(64) Amendement n° 34.

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

(66) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 8.

(67) Art. 107/4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

nement d'une instance qu'il n'hésite pas à qualifier de «soviet locatif» (68), avant même sa mise sur pied d'ailleurs (et avant d'en expérimenter *in vivo* le fonctionnement). Une telle politique de la chaise vide peut certes aboutir à paralyser les travaux d'une commission reposant avant tout sur le principe de la concertation; ceci étant, et au-delà même du fait même que ce mouvement (jamais mentionné dans l'ordonnance) n'a pas le monopole de la représentation des bailleurs, il n'aura pas échappé que le législateur n'impose aucun quorum de présence à la commission. En tout cas, ce boycott aurait quelque chose de paradoxal (pour ne pas dire contre-productif) dans la mesure où la commission paritaire locative a pour vertu justement pour le bailleur de lui offrir la possibilité de détailler (preuves à l'appui) les améliorations apportées au bien loué qui ne seraient *pas* adéquatement répercutées par la grille, dans l'espoir d'obtenir quelque souplesse par rapport aux limites maximales du barème – sinon un affranchissement.

13. La coupole du Conseil consultatif du logement. Dans un registre approchant, la commission a été placée au sein même du «Conseil consultatif du logement» (69). Cet enchaînement fait sens dans la mesure où cette autorité, chargée de délivrer des avis sur les avant-projets d'ordonnance et d'arrêtés réglementaires dont l'objet principal est le logement (en ce compris la rénovation urbaine) (70), est rompue depuis longtemps à la logique de la concertation; ne réunit-elle pas autour d'une même table des représentants des locataires et des propriétaires (71)?

14. Publicité. Loin par ailleurs d'être réservés aux parties à la cause (pour ainsi dire), les avis prononcés par la commission paritaire locative font l'objet d'une publicité, «a minima au travers d'une diffusion sur son site internet» (72). Une certaine «jurisprudence» (avec les guillemets d'usage) pourra de la sorte se dégager et guider les futurs locataires et bailleurs.

15. Gratuité. Enfin, le recours à la commission est gratuit, entièrement (73). Cet heureux parti pris ne peut que favoriser l'utilisation de l'outil par les locataires, trop souvent découragés de faire valoir leurs droits en justice par la perspective du coût de la procédure notamment. Devrait probablement aussi lever quelques appréhensions la triple circonstance que l'organe décline son fonctionnement sur le mode de la conciliation, évolue en dehors de la sphère judiciaire (porteuse parfois d'une image négative) et, surtout, compte en son sein des représentants des locataires. A l'heure actuelle, lesdits preneurs ne sont à l'origine que de 7 % des demandes introduites en matière locative devant le juge de paix et, dans 50 % des affaires (diligentées par le bailleur), ils font défaut (74); plus que préoccupants, ces chiffres appelaient une réaction législative et semblent justifier l'installation d'une commission paritaire locative, que les preneurs jugeront peut-être davantage «à leur hauteur». Il reste que le caractère non contraignant des avis de la commission déforce son pouvoir d'attraction et risque de priver celle-ci de son intérêt principal aux yeux des locataires (75).

(68) Cf. communiqué de presse du 10 juin 2021.

(69) Art. 107/1, *in limine*, du Code bruxellois du logement. Lire: «Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine» (art. 90 du Code bruxellois du logement).

(70) Art. 97, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(71) Art. 91, § 1^{er}, 8° et 12° respectivement, du Code bruxellois du logement.

(72) Art. 107/5 du Code bruxellois du logement.

(73) Art. 107/2, al. 4, du Code bruxellois du logement.

(74) Cf. l'étude *Justice de paix: bailleurs welcome! Locataires welcome? Quand la justice peine à sanctionner l'insalubrité*, réalisée en octobre 2020 par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (disponibilité en ligne).

(75) C'est la crainte qu'inspire en tout cas la lecture de l'étude *Lutte contre les loyers abusifs et commission paritaire locative à Bxl. La montagne va-t-elle accoucher d'une souris?*, publiée sur son site internet par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat en juin 2021.

III. La lutte contre les loyers abusifs

A. Les hypothèses de loyer abusif

16. Loyer qui dépasse de 20 % le loyer de référence. La commission paritaire locative n'épuise pas la substance de l'ordonnance du 28 octobre 2021, tant s'en faut. Cette dernière énonce également un principe aussi inédit qu'angulaire: «Le bailleur est tenu de ne pas proposer un loyer abusif» (76). Et qu'est-ce qu'un tel loyer ? Celui qui, tout d'abord, dépasse de 20 % le «loyer de référence» (77).

Par là, le législateur ménage aux parties (*de facto*, au bailleur) une double souplesse. D'abord, l'étalon en la matière est non pas un loyer arbitraire ou calculé en chambre (qui tiendrait compte des revenus des locataires et essaierait de tirer le marché à la baisse), mais le loyer *actuel*, calculé à partir des *moyennes du marché* (78); telle est d'ailleurs la vocation dudit loyer de référence (79). Est seul concerné, en somme, le bailleur qui réclamerait (nettement) plus que ses collègues, si l'on ose l'expression. Il ne s'agit aucunement de «revenir» sur les fortes augmentations du passé mais de veiller à ce que, à l'avenir, le coût de la location épouse les tendances actuelles. On n'a donc nullement affaire à un «blocage» des loyers.

Ensuite (et c'est la seconde souplesse), le loyer peut s'écarter de cette moyenne du marché de près d'un cinquième sans verser encore dans l'illégalité. Le dépassement n'est sanctionné que s'il est *significatif* (20 % ou plus). Seul est visé en définitive le loyer *abusif* (ce qui explique l'intitulé de l'ordonnance), et pas celui qui s'avère simplement trop cher.

Cette (relativement) importante marge de manœuvre aménagée au profit du bailleur, combinée en amont à l'arrimage du loyer-étalon aux valeurs du marché, s'avère cruciale, car elle devrait pouvoir maintenir son caractère proportionné à cette incontestable atteinte au droit de propriété que constitue le dispositif bruxellois, tout en conservant celui-ci à l'intérieur des balises fixées en cette matière par la Cour européenne des droits de l'homme (80). S'il est arrivé à des législations nationales de se voir épinglées à Strasbourg, c'est parce que leur trop sévère rigueur empêchait au propriétaire de ne serait-ce que «couvrir» ses «frais d'entretien» (81); force est de constater qu'on en est loin ici...

Pour le surplus, notons que la grille de loyers indique non pas (par bien) *un* loyer, mais une *fourchette* de loyers, avec une valeur haute et une valeur basse (fixées respectivement à 10 % au-dessus et 10 % en dessous du loyer médian). En d'autres termes, le dépassement de 20 % précité se calcule non pas à partir de la valeur haute de la grille mais du loyer

(76) Art. 224/1, § 1^{er}, première phrase, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

(77) Art. 224, 1^o, première phrase, du Code bruxellois du logement.

(78) Pour cette raison, l'expression «grille [...] de référence» peut passer pour impropre, en ce qu'elle semble à la fois indiquer un idéal à atteindre et répercuter une série d'objectifs politiques que le gouvernement entend promouvoir.

(79) Art. 2, § 2, de l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017.

(80) Cf. J.-P. MARGUÉNAUD, «Le droit de propriété», in Fr. SUDRE (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de France, 2022, ainsi que Fr. SUDRE, «Le droit au respect de ses biens au sens de la Convention européenne des droits de l'homme», in *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

(81) Cour eur. D.H. (gde ch.), 19 juin 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*. D'un côté, la Cour a admis que la difficile situation en Pologne en matière d'habitation – en particulier la grave pénurie de logements et le coût d'achat élevé des appartements – justifiait non seulement l'adoption d'une législation de protection des locataires mais aussi l'imposition d'un loyer bas, inférieur au niveau du marché. D'un autre côté, la haute juridiction n'a trouvé aucune justification au fait que la Pologne ait négligé durablement, tout au long de la période considérée, de garantir à la requérante et aux autres propriétaires les montants nécessaires pour couvrir les frais d'entretien. En suite de quoi, elle a déclaré contraire à l'article premier du premier protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme la loi polonaise de régulation des loyers en question, en ce que celle-ci fait peser sur les propriétaires une «charge excessive et disproportionnée» (§ 182). Voy. également, dans un registre approchant, Cour eur. D.H., 12 juin 2012, *Lindheim et autres c. Norvège*.

médian (82)... lequel n'est cependant *pas* renseigné par le calculateur en ligne. Dès lors, on dira plutôt, par commodité, que le loyer est abusif dès qu'il excède de 10 % la valeur haute du loyer renseignée par le simulateur en ligne (83). Mais, si l'on veut éviter de faire le lit de conflits d'interprétation (qui risquent de miner la confiance entre partenaires), on ne saurait trop exhorter le législateur à adopter un vocabulaire plus univoque; lui qui définit le loyer de référence comme «le loyer médian» (84), n'utilise-t-il pas ailleurs l'expression (qui prête à confusion) «le loyer de référence du bien visé ou l'intervalle de loyers autour du loyer de référence» (85) ?

17. Logement affecté de défauts de qualité substantiels. Est regardé également comme abusif le loyer associé à un logement accusant des «défauts de qualité substantiels intrinsèques» (ou dont l'environnement est affecté des mêmes défauts) (86). Une conséquence, majeure, en découle: l'abus dans le loyer ne tient pas exclusivement à la hauteur de celui-ci. Est tout autant illégal le loyer qui, sans être particulièrement élevé (et *quel que soit donc son montant*), est réclamé pour un bien en état discutable; de fait, une habitation qui contrevient aux normes de salubrité par exemple ne saurait rapporter le moindre eurocentime à son propriétaire puisque, en amont, elle ne pouvait pas être introduite sur le marché de la location. Un loyer conforme ne constitue donc pas une garantie. Et, quelque part, le dédoublement de l'hypothèse du loyer abusif (dépassement de 20 % du loyer de référence et/ou présence de défauts de qualité substantiels) fait écho à la décision du juge de paix de Saint-Gilles, qui avait condamné le bailleur à la fois au remboursement (au preneur) de la partie du loyer qui excédait le maximum estimé *et* à un versement (au même locataire) d'une indemnité pour troubles de jouissance (87).

Une méprise reste cependant à éviter: ces défauts de qualité substantiels ne sont pas assimilables aux manquements aux normes de salubrité (88). Ils sont *plus larges*. En d'autres termes, même un logement considéré comme salubre au regard de ces normes peut être entaché d'un tel défaut de qualité substantiel. On a là des «caractéristiques de qualités sensiblement inférieures à la moyenne» (à condition que ceux-ci «ne soient pas imputables au preneur» et «qui ne sont pas déjà explicitement prises en compte dans le cadre de l'estimation du loyer de référence fournie par la grille indicative des loyers»), observent les auteurs de l'ordonnance. Qui, à titre d'illustrations, citent «l'absence de compteur électrique individuel, l'absence de compteur d'eau individuel, l'absence de pièce privative réservée au sanitaire, une simple salle de douche exiguë (au lieu d'une salle de bains), l'absence d'un appareil de chauffage dans une pièce, l'absence d'équipements de cuisine, d'ascenseur ou encore l'absence de parlophone (si le bien est situé à l'étage)» – non sans répéter l'exercice à propos des défauts liés à un environnement immédiat «particulièrement peu qualitatif»: «pollution sonore considérable, odeurs nauséabondes fréquentes ou permanentes» (89)...

18. Insécurité juridique. Il reste que, vu l'importance de l'enjeu (puisque l'un ou l'autre de ces éléments pourrait faire basculer dans l'illégalité un loyer dont le montant demeure pourtant *sous* le seuil maximal), on aurait pu escompter un peu plus de précisions de la part du législateur; celles-ci devraient cependant venir du Gouvernement, chargé d'établir

(82) Art. 2, § 1^{er}, 37°, du Code bruxellois du logement.

(83) Voy. également les articles 2, § 1^{er}, 37, et 218, § 1^{er}, 4bis, du Code bruxellois du logement.

(84) Art. 2, § 1^{er}, 37°, du Code bruxellois du logement.

(85) Art. 218, § 1^{er}, 4bis, du Code bruxellois du logement; voy. *infra* n° 28.

(86) Art. 224, 2°, du Code bruxellois du logement.

(87) J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 414, obs. A. LELEUX et obs. V. DEFRAITEUR.

(88) Normes énoncées par l'article 4 du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

(89) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 11.

une «liste» des défauts de qualité substantiels intrinsèques (90) – mais dont l'arrêté n'a toujours pas été adopté.

Dans l'attente, l'incertitude s'installe. Ce que le législateur a gagné en extension, avec ces défauts de qualité substantiels, il le perd (largement) en prévisibilité; à titre d'exemple, le caractère «exigu» de la salle de douche peut donner lieu à toutes les interprétations et demeure dans le vague, tandis que cette norme de salubrité qu'est la «surface minimale» fait l'objet, elle, d'un chiffrage précis et univoque (91).

Le flou règne donc, d'autant plus épais que les critères d'ordre environnemental semblent encore plus évanescents et se révèlent (pour certains d'entre eux) fort peu objectivables; qui décide par exemple qu'une odeur doit être considérée comme «nauséabonde» et à partir de quand devient-elle «fréquente»? Ce, sans compter que le bailleur n'a de toute façon que très peu de prise sur ces événements, par définition étrangers à son logement.

Autre indétermination: le pluriel utilisé par le législateur (le logement qui accuse «des défauts de qualité substantiels» (92)) signifie-t-il qu'une *combinaison* de tels vices est nécessaire pour emporter révision du loyer – ou un seul suffit-il? On ne saurait, à ce stade, le dire. Au final, il se dégage de cette disposition une grande insécurité juridique pour le bailleur, qui ne paraît guère compatible avec l'exercice normal de son droit de propriété (93) (ce que n'a pas manqué d'ailleurs de relever la section de législation du Conseil d'Etat (94)).

19. Des présomptions de loyer abusif. Attention, ces deux éventualités de loyer abusif ne sont formulées qu'à titre de *présomptions* – et l'argument de la qualité du bien peut jouer dans les deux sens. Concernant la première hypothèse (le dépassement de 20 % du loyer de référence), elle peut ainsi être renversée lorsque des «éléments de confort substantiels intrinsèques au logement ou à [l']environnement» (95) justifient le différentiel entre le loyer exigé et le loyer de référence (96). Sont énumérés à titre d'illustrations «une villa quatre façades, une maison de maître, une architecture remarquable ou prestigieuse, une cheminée, une cuisine de standing, un parquet en bois massif, de nombreuses pièces d'agrément ou encore une installation domotique» – et, à propos de l'environnement immédiat «particulièrement qualitatif», des éléments comme «abondance d'espaces verts, calme particulier, vue remarquable» (97). Dit autrement, le loyer peut donc être aussi élevé que l'on veut si le standing du bien est à l'avenant. Et on a ici la confirmation que la lutte contre les loyers abusifs ne cherche pas à protéger les locataires aisés, ceux qui disposent des ressources financières suffisantes pour prendre à bail de tels logements.

On n'a toutefois pas affaire ici, malgré des termes fort semblables, aux «éléments de confort ou de standing particulier» susceptibles de majorer le loyer de référence, puisque

(90) Art. 107/2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

(91) Art. 4, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

(92) Art. 224, 2°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

(93) Cf. sur le thème N. BERNARD, «Les limites de la propriété par les droits de l'homme», in B. WEINIGER *et al.* (dir.), *La propriété et ses limites*, Stuttgart, Franz Steiner, 2017, p. 55 et suiv.

(94) «[L]a réglementation proposée est particulièrement incertaine au regard de la sécurité juridique. Le bailleur ne peut en effet se contenter, conformément à l'article 219, § 2, du Code bruxellois du logement, de satisfaire aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement du bien loué, prévues à l'article 4 de ce code. On n'aperçoit cependant pas quelles exigences de qualité il doit alors respecter pour que le loyer qu'il propose ne soit pas considéré comme abusif» (avis 69.135/3 rendu le 7 juin 2021, p. 28).

(95) Sont cités à titre d'exemples «une villa quatre façades, une maison de maître, une architecture remarquable ou prestigieuse, une cheminée, une cuisine de standing, un parquet en bois massif, de nombreuses pièces d'agrément ou encore une installation domotique» et, à propos de l'environnement immédiat «particulièrement qualitatif», des éléments comme «abondance d'espaces verts, calme particulier, vue remarquable» (proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 10).

(96) Art. 224, 1°, seconde phrase, du Code bruxellois du logement.

(97) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 10.

ceux-ci désignent (limitativement) une deuxième salle de bains, un garage ou encore un haut degré de performance énergétique (98). Fâcheuse, cette proximité lexicale ne doit pas abuser, car la philosophie est incontestablement différente ici (99). Au passage, cette faculté de majoration atteste de ce que la politique bruxelloise en matière de loyers n'entend pas décourager l'investissement du bailleur dans le bien loué, lequel pourra être intégré dans loyer (dans une certaine proportion).

B. Quelle(s) procédure(s) suivre pour le locataire qui estime son loyer abusif ?

20. Une procédure judiciaire ou amiable de révision du loyer. Que peut faire le locataire qui estime son loyer abusif ? Il est libre de réclamer une «révision du loyer» (100). A ne pas confondre donc avec la classique révision triennale du loyer du bail de neuf ans (en raison expressément de travaux ou de l'apparition de circonstances nouvelles qui modifient la valeur du bien loué) (101), cette révision-ci permet au preneur de demander au juge qu'il modifie le loyer sans autre forme de considération que son caractère abusif (et quelle que soit la durée du bail) (102). Mais il est loisible aussi au preneur de privilégier plutôt la démarche *amiable* et de contacter plutôt la commission paritaire locative pour obtenir cette révision (103); et ce n'est que si la conciliation dans ce cadre échoue qu'il se «rabattrait» alors sur la procédure contentieuse et saisira le juge (104).

21. Articulation des offices du juge et de la commission paritaire locative. Lorsqu'il est sollicité, le juge est autorisé lui aussi, pour se forger son idée, à mobiliser la commission; celle-ci formulera à ce moment-là un avis sur la justesse du loyer ou, si une conciliation a déjà été menée devant elle (hypothèse précitée de la démarche amiable infructueuse), elle communiquera au magistrat l'avis précédemment rendu (105). Relevons toutefois, en passant, qu'il peut paraître contradictoire de confier à la commission un tel rôle de conciliation et d'assurer que ses avis resteront facultatifs d'une part et, de l'autre, de faire des mêmes avis l'assise experte sur laquelle le juge adossera sa décision (contraignante, elle); il n'est pas sûr que cette perspective soit de nature à convaincre les bailleurs de prendre part à cet organe pas si consultatif que ça en définitive...

Ceci étant, il n'est pas extravagant de penser que le locataire délaissera la plupart du temps la commission pour préférer la voie judiciaire. Dès lors en effet qu'il semble douteux de voir le bailleur accepter de réduire son loyer «spontanément» et sans y être obligé, le preneur évitera probablement de perdre son temps dans ce qui sera vu comme une chicane procédurale inutile, à savoir une commission non contraignante ne délivrant que des avis (même si ceux-ci pourront servir plus tard, comme on vient de le voir). Il sollicitera *directement* plutôt le seul acteur capable d'imposer au bailleur le loyer juste: le magistrat.

(98) Art. 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017.

(99) Il s'agit en effet d'éléments pris (le cas échéant) en considération *en amont*, pour la détermination même du loyer de référence, et qui n'interviennent donc plus en tant que tels dans la procédure menée par la suite devant la commission paritaire locative ou le juge de paix.

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

(101) Art. 240 du Code bruxellois du logement.

(102) Art. 224/1, § 4, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(103) Art. 224/1, § 3, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement. Mais là où l'article 224/1, § 1^{er}, seconde phrase, du Code bruxellois du logement réserve au «preneur» le pouvoir général en amont de solliciter une révision du loyer, ledit article 224/1, § 3, al. 1^{er}, confère à «chacune des parties prenantes au bail» la prérogative de saisir la commission pour obtenir, dans ce cadre, un «avis sur la demande de révision du loyer»; peu lisible, cette dernière disposition ne peut s'interpréter selon nous que comme autorisant à la fois le preneur à entreprendre la commission pour décrocher la révision du loyer et le bailleur à requérir de la même commission qu'elle délivre un avis sur cette demande du preneur – avis qu'elle aurait de toute façon dû donner eu égard à sa mission générale (éditée par l'article 107/1 du Code bruxellois du logement, auquel renvoie expressément l'article 224/1, § 3, précité).

(104) Art. 224/1, § 4, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(105) Art. 224/1, § 4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

22. Comment déterminer le loyer révisé? Il reste à s'interroger sur les critères appelés à guider le juge dans l'exercice, ô combien périlleux, de détermination du loyer de substitution (voué, lorsque la demande de révision aboutit, à remplacer le précédent). C'est simple, l'ordonnance n'en dit mot, se bornant à disposer que «[l]e jugement qui fait droit à une révision du loyer peut produire ses effets [...]» (106)). Il y a là comme un chaînon manquant...

A défaut de mieux, on peut se tourner vers le procédé (approchant) de la révision triennale du loyer d'un bail de neuf ans en raison de travaux apportés au bien loué par le bailleur ou de l'apparition de circonstances nouvelles: dans ce cas, le magistrat «statue en équité» (107). Une pareille balise, toutefois, n'est pas tellement plus encadrante... Ou alors, le juge imposera la conformité stricte au loyer de référence, solution de facilité qui oblitère cependant le fait qu'un loyer peut dépasser cet étalon sans nécessairement passer pour abusif. Enfin, comme on vient de le voir (108), le magistrat demeure libre d'entreprendre sur ce point la commission paritaire locative (109), elle aussi habilitée à proposer un loyer alternatif (110) – et sans doute plus outillée que le juge pour ce faire, ne serait-ce qu'en raison de l'expertise immobilière apportée par les membres qui la composent. Ceci étant, l'expertise traditionnelle (payante...) reste parfaitement envisageable pour le juge.

C. Quand peut-on introduire une demande de révision?

23. Un temps d'attente. A quel moment le locataire peut-il introduire sa demande de révision? Tout dépend de la durée convenue du bail. L'ordonnance édicte deux règles à cet égard. Si le bail a une durée comprise entre un et trois ans, le preneur doit patienter deux mois pleins avant d'engager une telle démarche (111), ce laps de temps passant à trois mois en présence d'un bail de neuf ans (112). Un tel délai d'attente, soutiennent les auteurs du texte, «assure une proportionnalité au tempérament qu'apporte le présent texte au principe de la convention-loi» (113).

Il n'est pas sûr toutefois que ce (léger) décalage dans le temps, qui n'ôte rien à la faculté de demande unilatérale de révision d'un loyer pourtant approuvé par les deux parties quelques semaines à peine auparavant, suffise à sauvegarder ce principe (114) – si on devait juger celui-ci mis en péril (115). Dans l'autre sens, on ne voit pas davantage, dans l'éventualité où le loyer aurait effectivement été fixé au mépris de l'ordonnance du 28 octobre 2021, ce qui justifierait d'imposer au preneur de ronger son frein deux ou trois mois avant de rétablir le loyer juste et de mettre fin à l'illégalité. Demande-t-on par exemple au locataire confronté à un bien insalubre de retenir quelques mois son action en justice (ou son dépôt de plainte à l'administration)? Lui aussi, pourtant, connaissait l'état du bien, jusqu'à marquer officiellement son accord en paraphant l'état des lieux (116). Du reste, la

(106) Art. 224/1, § 5, du Code bruxellois du logement.

(107) Art. 240, al. 5, du Code bruxellois du logement.

(108) N° 21.

(109) Art. 224/1, § 4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

(110) Dans l'hypothèse où elle est saisie d'une demande de révision du loyer (art. 224/1, § 3, du Code bruxellois du logement) ou est invitée à rendre un avis sur la justesse du loyer (art. 107/1, al. 2, seconde phrase, du Code bruxellois du logement: «Cet avis comprend, le cas échéant, une proposition de loyer révisé»).

(111) Art. 224/2, première phrase, du Code bruxellois du logement.

(112) Art. 224/2, seconde phrase, du Code bruxellois du logement.

(113) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 11.

(114) Voy. sur ce principe A. LELEUX, «La grille de référence des loyers à Bruxelles est-elle uniquement indicative?», obs. sous J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 430 et suiv., ainsi que V. DEFRAITEUR, «Le pouvoir du juge de paix face aux loyers abusifs», obs. sous J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 439 et suiv.

(115) Car, ici, une loi prévoit cette torsion («Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise»: art. 1134, al. 1^{er} et 2, de l'ancien Code civil — c'est nous qui soulignons.)

(116) Art. 220 du Code bruxellois du logement.

France, qui connaît un système similaire (117), n'exige rien de tel (118). En définitive, notre solution chèvre-choutiste semble ne contenter personne.

24. Exception. Certes, le délai d'attente tombe si le bailleur du preneur en question a *déjà* été contraint par le passé de réviser un loyer abusif (pour le même bien) (119). Encore faut-il toutefois que le locataire actuel en ait connaissance, ce qui n'est en rien organisé par le texte; on ne voit pas dès lors, en l'absence d'un tel registre centralisé public (et à supposer qu'un outil de ce type satisfasse aux exigences de respect de la vie privée), comment l'intéressé pourrait accéder à cette information – pourtant essentielle pour fixer le moment de l'introduction de sa demande.

On pourrait dès lors, si l'on entend donner effectivité à cette mesure, songer à inclure cette information dans la liste des éléments à faire figurer obligatoirement dans le contrat de bail (120); n'y trouve-t-on pas déjà une longue liste de clauses diverses et variées (121)? A titre d'information (et de comparaison), le contrat de location en France doit impérativement indiquer «le montant et la date de versement du dernier loyer appliqué au précédent locataire [...]» (122).

25. Angles morts. Rien n'est dit cependant, à propos toujours de ce moment de l'introduction de la demande de révision, du bail de *moins d'un an*. Puisque le texte reste lacunaire sur ce point et qu'aucun délai d'attente n'est dès lors prévu, on ne voit pas ce qui permettrait en droit d'en imposer un ici (123); ce laps de temps initial peut être vu en effet comme une exception et, comme l'on sait, les exceptions s'interprètent restrictivement. Pour le surplus, analogie peut être trouvée dans le contrat de location d'une durée inférieure à six mois, lequel ne requiert, pour prendre fin, ni congé ni préavis (124) (car le temps qu'on envoie le congé, qu'il prenne effet et que le délai arrive à échéance, le contrat sera déjà terminé peut-être).

Pas davantage le législateur (125) n'évoque-t-il les baux de «longue durée» (126), c'est-à-dire ceux qui sont conclus pour une durée supérieure à neuf ans (127) ou pour la vie du preneur (128). Il semble plus délicat, ici, de les dispenser de tout délai d'attente et, malgré le mutisme de l'ordonnance (et l'imprécision des travaux préparatoires (129)), la cohérence voudrait qu'on leur applique le régime conçu pour les baux de neuf ans (130).

(117) Art. 6 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *J.O.R.F.*, n° 0072 du 26 mars 2014.

(118) Art. 17, II, B, al. 8, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.*, n° 0072 du 8 juillet 1989.

(119) Art. 224/1, § 6, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(120) Art. 218, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(121) Voy. *infra* n° 28.

(122) Art. 3, al. 2, 8°, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

(123) Les travaux préparatoires, eux, sont plus explicites, dans le sens de la dispense (proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 11).

(124) Il prend fin simplement à l'échéance convenue (art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement).

(125) Qui se contente, pour embrasser les contrats autres que les baux de courte durée, de mentionner «les baux de durée plus longue tels que définis à l'article 237 du Code», sans réaliser manifestement que les baux conclus pour une durée supérieure à neuf ans ou pour la vie du preneur sont régis non pas par cet article 237 du Code bruxellois du logement (qui ne vise que les baux de neuf ans *stricto sensu*), mais par l'article 239 du même code.

(126) Intitulé de l'article 239 du Code bruxellois du logement.

(127) Art. 239, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

(128) Art. 239, § 2, du Code bruxellois du logement.

(129) Qui évoquent «les baux à plus longue durée» (que ceux qui ont été conclus pour une durée comprise entre un et trois ans); voy. proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 11.

(130) Voy. *supra* n° 23.

D. Quelle rétroactivité pour le loyer révisé?

26. Une rétroactivité limitée (à quatre mois). Que se passe-t-il si le juge fait droit à la demande de révision du loyer? On suppose, malgré à nouveau le silence du texte, que le magistrat concevra lui-même un tarif nouveau, par ses propres moyens. Surtout, celui-ci produira ses effets «au plus tôt 4 mois avant la date de dépôt de l'acte introductif d'instance» (131). En clair, le loyer juste rétroagira, mais pas à la date de la conclusion du bail; il ne remontera pas dans le temps au-delà du quatrième mois qui précède l'engagement de la procédure judiciaire. Si le présent mécanisme représente déjà pour le locataire une avancée par rapport au libellé initial (qui écartait toute rétroactivité) (132), il soulève des questions analogues à celles que suscite le délai d'attente du locataire (133). Puisque le loyer était illégal *depuis le départ*, quel sens y a-t-il à valider ainsi les loyers trop chers acquittés de longs mois durant (à l'exception des quatre derniers)?

A titre de comparaison, la nullité qui frappe un bail (portant sur un logement insalubre par exemple (134)) est entièrement rétroactive, justement parce qu'il manquait un élément essentiel lors de la conclusion du contrat (la conformité aux normes de salubrité); ce dernier n'aurait jamais dû exister dès lors (135). Et, par voie de conséquence, elle entraîne-t-elle la restitution des prestations réciproques (136), dont les loyers déjà payés (137) (et remboursés de ce fait au preneur (138))? Au demeurant, en France (qui applique depuis un certain temps un système guère éloigné du nôtre), «le loyer résultant du document de conciliation ou de la décision de justice s'applique à compter de la prise d'effet du bail» (139). C'est pour «assurer une juste proportion des mesures» portées par l'ordonnance que ce régime a été conçu, soulignent les promoteurs de la réforme (140). Force est cependant de constater que ce souci manifeste d'éviter au texte une censure des œuvres de la Cour constitutionnelle se fait au détriment des principes de droit; ce, à plus forte raison que le délai de quatre mois de la solution médiane finalement retenue ne reçoit nulle part un début d'explication – et, partant, pourrait passer pour arbitraire (141).

27. Exception. A preuve ou à témoin d'un certain embarras du législateur face à sa propre solution, la rétroactivité intégrale est bel et bien prévue par l'ordonnance, mais dans l'hypothèse précise (et unique) du bailleur déjà contraint par le passé de réviser un loyer abusif

(131) Art. 224/1, § 5, du Code bruxellois du logement.

(132) «Le loyer révisé produit ses effets à compter du premier jour du mois qui suit soit la date de la saisine de la commission paritaire locative».

(133) Voy. *supra* n° 23.

(134) Cf. entre autres J.P. Zoutleeuw, 28 mai 2020, *J.J.P.*, 2021, p. 34, J.P. Saint-Gilles, 19 octobre 2018, *J.L.M.B.*, 2021, p. 823, J.P. Westerlo, 5 juin 2019, *T. Not.*, 2020, p. 139, note T. VANDROMME, J.P. Alost, 19 février 2019, *J.J.P.*, 2019, p. 384, J.P. Fontaine-l'Évêque, 7 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019, p. 1576 et J.P. Forest, 26 août 2019, *J.J.P.*, 2020, p. 52, note.

(135) Voy. notamment F. PEERAER, «La nullité du contrat», *Obligations. Traité théorique et pratique* (f. mob.), Liège, Wolters Kluwer, 2019, p. II.1.4 – 193 et II.1.4 – 211.

(136) Cf. entre autres G. FRUY et N. VANDENBERGHE, «Les effets de la nullité des contrats», in C. DELFORGE et J. VAN MEERBEECK (dir.), *Les nullités en droit privé. Etat des lieux et perspectives*, Limal, Anthemis, 2017, p. 269 et suiv., et N. BERNARD, «Insalubrité du logement: quand la solution de la nullité du bail poursuit son lent reflux», obs. sous Cass., 6 janvier 2022, *R.G.D.C.*, 2022 (à paraître).

(137) Corr. Gand, 24 juin 2008, *R.W.*, 2008-2009, p. 1697, note T. VANDROMME. Voy. de manière générale T. VANDROMME, «De minimale woningkwaliteitsnormen en de gevolgen van gebreken aan de woning voor de huur-overeenkomst», note sous J.P. Westerlo, 5 juin 2019, *T. Not.*, 2020, p. 147.

(138) Lequel doit en retour une indemnité d'occupation à son cocontractant, souvent minorée en raison des troubles de jouissance occasionnés par le mauvais état du bien. Voy. Cass., 10 mai 2012, *R.W.*, 2012-2013, p. 985, note A. VAN OEVELEN et Civ. Turnhout, 24 novembre 2008, *Huur*, 2009, p. 101, note T. VANDROMME.

(139) Art. 17, II, B, al. 9, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, souligné par nous.

(140) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 12.

(141) Il ne semble cependant pas que l'ordonnance du 28 octobre ait fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle.

pour le même bien – puisque dans ce cas, «le loyer révisé produit ses effets à compter du *premier mois* du contrat de bail» (142). La différence de traitement ne peut qu'interroger; et on voit d'autant moins ce qui justifie de réserver le bénéfice de la rétroactivité totale à ce locataire que la circonstance qui vaut à celui-ci ce régime de «faveur» lui est totalement étrangère (la révision du loyer associé à un bail antérieur).

Un tel mécanisme discriminatoire rappelle immanquablement par ailleurs la sévérité accrue qui frappait le bail (sous forme de nullité automatique (143)) portant sur un bien insalubre et dont le bailleur avait, dans les dix années qui ont précédé, subi une condamnation en état de récidive comme marchand de sommeil (144). Or la Cour constitutionnelle n'a pas manqué de censurer cette disposition, au motif notamment qu'elle «crée dès lors entre les preneurs une différence de traitement fondée sur le critère du passé pénal du bailleur avec qui ils ont conclu un contrat» (145).

IV. La mention du loyer de référence dans le contrat de bail

28. Description du dispositif. La lutte contre les loyers abusifs s'adosse intimement, on l'a vu, sur la notion de loyer de référence, dont tout dépassement de 20 % est désormais prohibé. Ce loyer-étalon, le législateur de 2021 a décidé de lui donner une autre utilisation puisqu'il doit dorénavant figurer au sein même du contrat de bail (146). Sont déjà censés apparaître dans ce document une série d'éléments obligatoires: l'identité complète de toutes les parties contractantes, la date de prise de cours du bail, la désignation de tous les locaux (et parties d'immeuble) couvrant l'objet du bail, le montant du loyer (hors des charges privatives ou communes), l'énumération et l'estimation du montant des charges afférentes aux parties privatives et/ou communes qui seront portées en compte au locataire, ainsi que l'indication de l'existence ou non de compteurs individuels pour l'eau, le gaz et l'électricité (et, le cas échéant, l'indication des numéros de compteurs ainsi que des codes EAN ou de tout autre code d'identification) (147); a rejoint cette cohorte «le loyer de référence du bien visé ou l'intervalle de loyers autour du loyer de référence du bien visé tel que repris dans la grille indicative des loyers» (148).

29. Quelle utilité? Toutefois, il est permis de se demander si cette obligation ne vient pas trop tard. A l'instant de signer le contrat, le locataire a *déjà* pris connaissance des termes essentiels de la convention en effet (au premier rang desquels le loyer (149)) et, surtout, les a déjà endossés (verbalement); on le voit mal commencer à ce moment-là à retirer son accord sur une clause aussi essentielle pour le bailleur que le tarif de la location, à plus forte raison que sa position d'infériorité socio-économique conjuguée à une concurrence parfois sévère entre candidats preneurs l'inclinent d'ordinaire à prendre le bien rapidement sans se montrer trop regardant.

Certes, prendre conscience à ce moment-là pour l'intéressé que le loyer qu'il a accepté de payer dépasse le loyer de référence peut avoir une utilité pour la suite, puisque la demande de révision du loyer s'introduit après la conclusion du contrat (150), sans limite de temps d'ailleurs. Mais ne serait-il pas plus profitable d'agir *en amont* et de donner au

(142) Art. 224/1, § 6, al. 2, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

(143) Indépendamment de toute interdiction à la location (et à l'exclusion de l'exécution forcée des travaux ou de la résolution judiciaire). Voy. par contraste les §§ 3 et 4 de l'article 219 du Code bruxellois du logement.

(144) Art. 219, § 5, du Code bruxellois du logement.

(145) C.C., 9 juillet 2020, n° 101/2020, cons. B.20.2. Sur cet arrêt, voy. notamment N. BERNARD, «L'annulation du bail pour infraction passée à la législation sur les marchands de sommeil: trépas attendu d'un dispositif bruxellois mal-né», *R.G.D.C.*, 2020, p. 571 et suiv.

(146) Art. 5 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(147) Art. 218, § 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, et 6°, du Code bruxellois du logement.

(148) Art. 218, § 1^{er}, 4^{bis}, du Code bruxellois du logement.

(149) Lequel doit d'ailleurs figurer dans l'annonce de mise en location du bien (art. 218, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2°, et § 2, al. 3, du Code bruxellois du logement).

(150) Voy. *supra* n°s 4 et 23.

locataire cette information plus tôt dans le processus? Par exemple, en obligeant le bailleur à mentionner le loyer de référence dans *l'annonce* de mise en location. Ce renseignement, livré d'emblée, mettrait le preneur en position de discuter du tarif de la location (151), *avant* de parapher le contrat. Prévenir ne vaut-il pas mieux que guérir? A quoi sert-il de «rendre plus accessible la grille indicative des loyers» et de «rendre l'information qu'elle contient plus transparente auprès des parties prenantes au bail» (152) si ce n'est pas pour doter le candidat locataire d'un véritable pouvoir de négociation vis-à-vis de son éventuel futur bailleur? Accessoirement, placer côte à côte sur cette annonce le loyer demandé (qui doit déjà y figurer (153)) et le loyer de référence faciliterait pour le preneur la comparaison entre les deux et, par là, ouvrirait une phase de discussion précontractuelle.

30. Quelle sanction? Autre faiblesse du dispositif: la sanction attachée à la mesure. Empruntée au régime du bail verbal (154), elle s'avère inadaptée puisqu'elle requiert du locataire qu'il somme d'abord le bailleur (par lettre recommandée ou par exploit d'huissier) de s'exécuter avant, en cas d'échec, de demander à un juge qu'il couche par écrit les termes du contrat (...ce qui n'est nullement l'enjeu ici). Surtout, cette solution n'a *jamaï*s été mise en oeuvre dans le cadre du bail verbal jusqu'à présent, en raison notamment de sa lourdeur. Il nous étonnerait fort, dès lors, de la voir rencontrer davantage de succès dans le présent contexte.

V. Entrée en vigueur

31. Principe général. Pour le moins ambitieuse, l'ordonnance du 28 octobre 2021 s'applique-t-elle aux baux *déjà signés* au jour de son entrée en vigueur? Assurément, répond le législateur (155), signe de sa détermination à intervenir rapidement sur le niveau des loyers. Voilà dès lors les locataires admis à contester un loyer non seulement accepté par eux initialement mais, aussi, fixé avant même l'adoption de ce texte, à une époque donc où ce tarif n'avait – quel que soit son montant – rien d'irrégulier. Et quelle est cette date d'entrée en vigueur? Le 2 décembre 2021 (156).

32. Exception(s). A ce principe de l'application immédiate du texte, le législateur apporte une exception (principale (157)), mais elle est d'importance: l'article (158) faisant interdiction au bailleur de proposer un loyer abusif et instituant en cas de manquement la procédure de la révision du loyer n'entrera en vigueur qu'à «une date fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale» (159). Les instigateurs de la réforme gardent le mutisme sur ce décalage malheureusement; sans trop craindre de se tromper, toutefois, on peut y voir la préoccupation – compréhensible au demeurant – de ne pas donner force obligatoire à un loyer de référence (aujourd'hui revêtu d'un simple caractère indicatif (160)) avant de s'assurer de sa plus grande représentativité empirique et de sa complète

(151) En théorie à tout le moins...

(152) Proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, développements, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1, p. 9.

(153) Art. 218, § 1^{er}, al. 1^{er}, 2^o, et § 2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

(154) Art. 218, § 2, du Code bruxellois du logement.

(155) Art. 14, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 28 octobre 2021 («La présente ordonnance s'applique à tous les contrats, y compris ceux signés au jour de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance»).

(156) Date obtenue par application de l'article 14, al. 2, de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(157) Les modifications apportées à la révision triennale du bail de neuf ans et au lissage du loyer pour les baux de courte durée successifs (voy. *supra* n° 8) sont gouvernées par la même exception (lire de manière combinée l'article 14, al. 3, et les articles 9 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021).

(158) Art. 8 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 (qui introduit l'article 224/1 dans le Code bruxellois du logement).

(159) Art. 14, al. 3, de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

(160) «Le Gouvernement arrête une grille indicative de référence des loyers à laquelle pourront se référer les parties, sans que cela ne constitue une contrainte supplémentaire pour le propriétaire» (art. 225, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement).

fiabilité statistique. C'est que la grille de loyers, alors même qu'elle n'était que facultative, a cristallisé les critiques. En cause: l'étroitesse de l'échantillon du parc immobilier sondé (161) et, surtout, les écarts parfois importants entre les valeurs moyennes renseignées par la grille et les chiffres réels du marché.

En un mot, l'outil sous-estime les tarifs réellement pratiqués (surtout pour les logements de petite taille), ce qui a poussé le Gouvernement bruxellois à lancer un vaste chantier d'actualisation et de perfectionnement de la grille. Si l'intention est louable, il faut juste s'assurer, pour le bon fonctionnement de notre système démocratique et le respect des engagements coulés par nos autorités dans le bronze de la loi, que cette entreprise exigeante aboutisse et ne constitue pas le prétexte commode pour reporter *sine die* la mise en route effective d'un mécanisme qui, il est vrai, divise politiquement.

33. Dispositions déjà en vigueur. Ceci étant, il faut lire en creux ce mécanisme de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 octobre 2021 et constater que *tout le reste du texte* est bien entré en vigueur, il y a près d'un an déjà. Qu'on pense à la commission paritaire locative par exemple, dont rien ne justifie (sur le plan juridique à tout le moins) qu'elle ne soit pas encore installée. Ou peut songer aussi à la définition du loyer abusif, qui peut éventuellement fournir le soutien, dès maintenant, d'une action en justice qui s'inscrirait dans le sillage de la décision de la justice de paix de Saint-Gilles du 15 janvier 2019. Il n'est jusqu'à l'obligation de renseigner le loyer de référence dans le bail qui ne soit déjà d'application. Au final, que la bouteille soit jugée à moitié vide ou à moitié pleine importe peu, dans le fond, car cette moitié peut *déjà* être exploitée. Affaire à suivre dès lors!

Nicolas BERNARD,
Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles,
Professeur invité à l'UCLouvain

(161) Un pourcent à peine du parc locatif global environ.