

Numéro du rôle : 6918
Arrêt n° 101/2020 du 9 juillet 2020

A R R Ê T

En cause : le recours en annulation totale ou partielle de l'article 200ter, § 2, *in fine*, du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 11 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation », et des articles 219, §§ 4 et 5, 221, § 2, 230, § 5, alinéas 1er et 2, et 238, alinéas 2, 3 et 4, du Code bruxellois du Logement, insérés par l'article 15 de la même ordonnance, introduit par l'ASBL « Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen » et l'ASBL « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques et Y. Kherbache, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 avril 2018 et parvenue au greffe le 4 mai 2018, un recours en annulation totale ou partielle de l'article 200ter, § 2, *in fine*, du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 11 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation » (publiée au *Moniteur belge* du 30 octobre 2017), et des articles 219, §§ 4 et 5, 221, § 2, 230, § 5, alinéas 1er et 2, et 238, alinéas 2, 3 et 4, du Code bruxellois du Logement, insérés par l'article 15 de la même ordonnance, a été introduit par l'ASBL « Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen » et l'ASBL « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement », assistées et représentées par Me I. de Ghellinck, Me V. van der Plancke, Me G. Goubau et Me A. Deswaef, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Roets, Me E. Cloots et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me M. von Kuegelgen et Me L. Grauer, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Y. Ninane, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 20 mai 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 juin 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 juin 2020.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les deux parties requérantes sont des ASBL dont le but statutaire comprend, notamment, la défense, la réalisation et la concrétisation du droit au logement. Elles font valoir qu'elles ont intérêt à solliciter l'annulation de dispositions qui sont susceptibles de porter atteinte au droit à un logement décent ou qui sont de nature à créer une discrimination en matière d'accès au logement.

A.1.2. La recevabilité du recours n'est pas contestée.

Quant au premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée. Ce moyen est divisé en quatre branches.

A.2.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de dispositions de la Charte sociale européenne révisée, dès lors que ces dispositions n'ont pas d'effet direct dans l'ordre interne.

A.2.2.2. Les parties requérantes répondent qu'au contentieux objectif, il ne faut pas se poser la question de l'effet direct des normes de droit international invoquées.

A.2.3.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que la compatibilité d'un texte législatif avec l'obligation de *standstill*, contenue notamment dans l'article 23 de la Constitution, doit être appréhendée au regard de l'ensemble du texte, et non disposition par disposition. À cet égard, il indique qu'en l'espèce, le législateur ordonnancier entendait offrir une large protection au preneur, tout en veillant à l'équilibre des droits et obligations des parties cocontractantes.

A.2.3.2. Les parties requérantes estiment que l'obligation de *standstill* suppose qu'un recul soit compensé par une avancée relative aux mêmes droits, appartenant à la même thématique. Elles considèrent qu'il est en revanche totalement contraire à cette obligation de compenser un recul de droits par une éventuelle avancée dans un domaine qui est totalement étranger à celui dans lequel ce recul s'est produit.

A.3.1. Ce moyen, en sa première branche, vise l'article 238 du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation » (ci-après : l'ordonnance attaquée). Les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier d'avoir, par l'alinéa 2 de cette disposition, privé les preneurs d'un bail de courte durée de la protection dont ils bénéficiaient antérieurement en application de l'article 3, § 6, du Livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, qui offrait aux preneurs d'un bail de courte durée la protection accordée aux preneurs d'un bail de longue durée dès que leur bail était prorogé plus d'une fois. Elles estiment qu'en autorisant la prorogation d'un bail de courte durée plus d'une fois, la disposition attaquée viole le droit à la dignité humaine et constitue un recul significatif, non justifié par un motif d'intérêt général, dans le droit au logement. Elles ajoutent que la disposition attaquée instaure une discrimination entre les preneurs dont le bail de courte durée est renouvelé plus d'une fois, qui se trouvent dans une situation de précarité plus importante, et les preneurs qui bénéficient des garanties attachées à un bail de longue durée. Elles estiment que l'objectif de flexibilité est poursuivi au détriment de la stabilité offerte au preneur, et en concluent que le recul qui en découle est manifestement disproportionné à l'objectif d'intérêt général qui serait poursuivi.

Les parties requérantes reprochent également à la disposition attaquée de prévoir la fin automatique du contrat de bail inférieur à six mois dès l'expiration de la durée convenue, alors que la législation antérieure prévoyait que tout contrat de bail de courte durée, quelle que soit sa durée, ne prenait fin que moyennant un congé notifié par l'une ou par l'autre partie. Elles estiment que, ce faisant, la disposition attaquée fragilise la position du preneur d'un bail de courte durée et entraîne dès lors un recul significatif dans la protection du droit au logement. Elles ajoutent que la disposition attaquée crée également une discrimination entre les preneurs, selon que le bail est conclu pour une durée supérieure ou pour une durée inférieure à six mois.

Enfin, les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier d'avoir donné autorisation au bailleur de résilier anticipativement le bail de courte durée, ce qui renforce la précarité des preneurs et représente donc un recul significatif dans la protection du droit au logement de ces personnes.

A.3.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que le législateur ordonnancier a pu considérer qu'il n'y avait pas lieu de limiter le nombre des baux de courte durée successifs, dès lors que le bailleur demeure tenu par le loyer antérieurement fixé. Il estime que la flexibilité ainsi introduite est avantageuse pour les deux parties.

Il expose que le seul fait que le bail de six mois prenne fin sans préavis n'est pas de nature à fragiliser le preneur, puisque son bail sera prorogé tacitement s'il demeure dans les lieux sans opposition du bailleur.

Enfin, il fait valoir que la faculté qu'a le bailleur de résilier anticipativement le bail de courte durée a été strictement encadrée, puisqu'il n'est possible d'en faire usage que pour occupation personnelle ou familiale du bien, et uniquement après la première année d'occupation. Il considère que, dans de tels cas, le législateur ordonnancier a pu estimer que la protection du bailleur s'imposait autant que celle du locataire.

A.3.3. Le Gouvernement wallon, partie intervenante, remarque que le champ d'application de la disposition attaquée est très limité, dès lors que seul un petit nombre de preneurs est concerné. Il relève en outre que le bail de courte durée répond à un objectif de flexibilité qui est profitable aux deux parties. Il ajoute que les preneurs dont le bail de courte durée est renouvelé plus d'une fois et les preneurs engagés dans un bail de neuf ans se trouvent dans des situations qui ne sont pas comparables.

Cette partie fait remarquer que, sous l'empire de la législation fédérale, le bailleur avait déjà la faculté de résilier un bail de courte durée et que le preneur disposait lui aussi déjà de la faculté d'y mettre fin anticipativement. Il indique que ces facultés étaient entourées d'un certain flou, dû à l'imprécision de la disposition législative fédérale, et que la disposition attaquée clarifie la situation, augmentant ainsi la sécurité juridique des deux parties au contrat de bail.

A.3.4. Les parties requérantes précisent qu'il ne faut pas confondre la prorogation du contrat de bail de courte durée et la prolongation tacite du contrat de bail. Elles reprochent à la disposition attaquée de permettre des prorogations multiples du contrat de bail de courte durée. Elles ajoutent que le fait que le bailleur soit tenu par le loyer antérieur ne constitue nullement une garantie pour les preneurs, qui ne peuvent savoir avec certitude s'ils pourront conserver le logement. Elles contestent l'affirmation selon laquelle la disposition ne concernerait qu'un petit nombre de preneurs.

A.4.1. Ce moyen, en sa deuxième branche, vise l'article 219, §§ 4 et 5, du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée. Les parties requérantes font valoir que le paragraphe 4 de l'article 219, qui prévoit la caducité ou la nullité de plein droit d'un contrat de bail portant sur un bien frappé d'une interdiction de location sans qu'une marge d'appréciation soit laissée au juge compétent, risque d'augmenter considérablement les pertes de logement, essentiellement pour des personnes qui se trouvent en situation de précarité. Elles critiquent l'automatisme de la nullité ou de la caducité du contrat et en déduisent que les dispositions attaquées ont des effets disproportionnés, eu égard aux circonstances dans lesquelles des interdictions administratives de mise en location peuvent être imposées. Elles exposent que de telles interdictions peuvent être imposées en cas de manquement minime, si le suivi adéquat n'a pas été assuré par le bailleur, ou en cas

d'impossibilité de visite par les services d'inspection. Elles concluent qu'en ne permettant pas au juge compétent de disposer d'une marge d'appréciation pour prendre en considération l'intérêt du preneur, la disposition attaquée viole la sécurité légale du preneur.

Les parties requérantes critiquent également le fait qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article 219 attaqué, le juge doit prononcer la nullité du contrat de bail lorsque le bailleur se trouve en état de récidive pour les infractions dites « marchands de sommeil » comminées par les articles 433*decies* à 433*quinquiesdecies* du Code pénal et que le bien ne respecte pas les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement, même si les infractions portent sur d'autres biens que le bien loué et même si les manquements sont minimes. Elles estiment qu'une telle sanction est disproportionnée et qu'elle ne rencontre pas forcément l'intérêt du preneur, lequel pourrait vouloir continuer à occuper le bien loué.

Les parties requérantes critiquent enfin le paragraphe 5 de l'article 219 attaqué en ce qu'il crée une discrimination entre les preneurs, selon que le bailleur se trouve ou non en état de récidive pour les infractions dites « marchands de sommeil ». Elles font valoir que la sanction est manifestement disproportionnée, en ce qu'elle revient à punir davantage le preneur que le bailleur, ce qui est contraire à l'objectif poursuivi. Elles signalent par ailleurs que des sanctions administratives, prévues par les articles 7 et 10 du Code bruxellois du Logement, permettent déjà de punir le bailleur sans mettre en péril la sécurité légale du contrat dans le chef du preneur et que le juge a par ailleurs toujours la compétence de prononcer la nullité ou la caducité du contrat de bail s'il constate que celui-ci a perdu son objet dès lors qu'il est contraire à l'ordre public.

A.4.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que les normes d'habitabilité sont essentiellement destinées à protéger le preneur et qu'elles sont impératives, de sorte que le bail d'un bien ne répondant pas à ces exigences n'est pas nul de nullité absolue. Il constate qu'en ce sens, l'article 219, § 3, du Code bruxellois du Logement prévoit que, sans préjudice des sanctions qui peuvent être imposées au bailleur, le preneur a le choix, lorsque la non-conformité ne lui est pas imputable, d'exiger des travaux de mise en conformité aux exigences de base en nature ou de demander la résolution du contrat avec octroi de dommages et intérêts. Il expose que le paragraphe 4 de cette disposition prévoit toutefois une exception à cette possibilité de choisir, dans l'hypothèse où le bien loué est frappé d'une interdiction de location, afin d'éviter que des bailleurs peu scrupuleux continuent à mettre en location des biens ne répondant pas aux exigences élémentaires. Il indique que, la plupart du temps, l'interdiction de mise en location ne sera prononcée que dans des cas de non-conformité majeure.

Quant au cas particulier des « marchands de sommeil », le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que le but de la mesure attaquée est d'éviter la prolifération de baux conclus par de tels propriétaires se trouvant en état de récidive. Il estime que cet objectif est conforme à l'intérêt général, même si les manquements sont mineurs.

A.4.3. Le Gouvernement flamand, partie intervenante, indique qu'une disposition semblable à l'article 219, § 4, du Code bruxellois du Logement a été adoptée par le législateur décrétois flamand (article 12, § 2, du décret du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci »).

Le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi la disposition attaquée pourrait occasionner un recul significatif du degré de protection du droit au logement ; il considère au contraire qu'elle augmente la protection des preneurs par rapport à la législation ancienne. Il rappelle que l'interdiction de location n'est pas imposée automatiquement et immédiatement lorsque le logement ne répond pas aux exigences régionales en matière de qualité et qu'elle a surtout pour fonction d'inciter le propriétaire à faire exécuter les travaux nécessaires. Il précise en outre que la disposition attaquée ne fait que codifier un principe du droit des contrats qui préexistait, à savoir que, lorsque le juge constate que le logement ne satisfait pas aux conditions minimales de qualité, il n'a pas d'autre choix que de déclarer la nullité du bail. Il ajoute, par ailleurs, que la disposition attaquée n'empêche pas le juge de prendre en considération les intérêts de chaque partie, puisque celui-ci peut décider de la réparation ou du dédommagement adéquats.

Enfin, le Gouvernement flamand estime que permettre au preneur de demeurer dans un logement qui ne satisfait pas aux conditions requises pour la mise en location serait contraire aux objectifs poursuivis par le législateur en termes de qualité du parc locatif et servirait en outre les intérêts des propriétaires de mauvaise foi, y compris des « marchands de sommeil ».

A.4.4. Les parties requérantes insistent sur le fait que le législateur ordonnancier sanctionne davantage le preneur du bien que le bailleur lui-même, alors que le preneur ne peut être tenu pour responsable des agissements ou des carences du bailleur. Elles relèvent en outre, par rapport au paragraphe 5 de la disposition attaquée, que le preneur n'a aucun moyen de savoir que le bailleur a été condamné par le passé pour des faits dits de « marchands de sommeil ».

A.5.1. Le premier moyen, en sa troisième branche, vise l'article 221, § 2, nouveau du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée. Les parties requérantes critiquent cette disposition en ce qu'elle autorise une augmentation du loyer en cours de bail, sans cadre prédéfini ni contrôle juridictionnel, lorsque le bailleur effectue des travaux destinés à améliorer la performance énergétique du bâtiment. Elles font valoir que le bailleur est ainsi autorisé à répercuter le coût des travaux sur le montant du loyer et en déduisent qu'il s'agit d'une violation manifeste de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

A.5.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que la faculté d'exécuter les travaux dont il est question dans la disposition attaquée est strictement encadrée et que l'éventuelle augmentation du loyer ne peut être réalisée que moyennant un accord préalable des parties. Il précise que l'augmentation doit être proportionnée à la fois au coût réel des travaux et à l'amélioration des performances énergétiques du bâtiment. Il ajoute que la circonstance qu'aucun recours judiciaire n'est instauré dans ce cadre est justifiée par le principe de l'autonomie de la volonté et par le fait que, conformément à l'article 1134 du Code civil, la convention fait loi pour les parties.

A.5.3. Le Gouvernement flamand, partie intervenante, indique qu'une disposition semblable à l'article 221, § 2, du Code bruxellois du Logement a été adoptée par le législateur décentralisé flamand (article 36, § 2, du décret précité du 9 novembre 2018). Il indique qu'avant l'adoption de la disposition attaquée, il n'existait aucune possibilité de faire réaliser des travaux d'économie d'énergie, de sorte que cette disposition ne saurait occasionner un recul significatif du niveau de protection offert par rapport à la situation antérieure. Il renvoie encore à l'article 240 du Code bruxellois du Logement, qui interdit que le coût des travaux soit utilisé à deux reprises pour justifier une augmentation du loyer.

A.5.4. Les parties requérantes rappellent que l'article 240 du Code bruxellois du Logement prévoit déjà un autre dispositif qui permet une réévaluation du loyer. Elles font valoir que l'exigence de l'accord préalable du preneur n'est pas une garantie suffisante, compte tenu de la réalité du marché locatif bruxellois et du fait que les deux parties au contrat de bail ne se trouvent pas dans des positions équivalentes. Elles ajoutent que le fait qu'un contrat de bail ait déjà été conclu ne modifie pas cette constatation. Elles contestent l'interprétation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale selon laquelle les deux paramètres permettant de fixer un nouveau montant du loyer seraient cumulatifs. Elles relèvent que le gain en termes d'amélioration des performances énergétiques du bâtiment est impossible à chiffrer *a priori*, alors que l'augmentation du loyer doit être convenue avant l'exécution des travaux.

A.6.1. Le premier moyen, en sa quatrième branche, vise l'article 230 nouveau du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée. Les parties requérantes font valoir qu'en ce que cette disposition prévoit l'accord du bailleur quant à la personne du sous-locataire et non pas uniquement quant au principe de la sous-location, elle est disproportionnée et réduit significativement les chances des sous-locataires de trouver un logement. Elles font valoir que, dès lors que le preneur principal reste tenu par ses obligations contractuelles à l'égard du bailleur, il n'est pas compréhensible que celui-ci puisse ne se prononcer sur le principe de la sous-location qu'après avoir pris connaissance de l'identité du sous-locataire et des données le concernant. Elles estiment que cette disposition favorise les actes de discrimination en matière de logement.

A.6.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que c'est pour favoriser la sous-location que la disposition critiquée a été insérée dans le Code bruxellois du Logement, et il ajoute qu'une interdiction de principe de la sous-location aurait été moins favorable au preneur.

Quant au deuxième moyen

A.7. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce moyen est divisé en deux branches.

A.8.1. Ce moyen, en sa première branche, vise l'article 200ter, § 2, nouveau du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, en ce qu'il permet au Gouvernement bruxellois d'autoriser les bailleurs à solliciter des candidats preneurs qu'ils fournissent d'autres informations que celles qui sont limitativement énumérées par l'ordonnance attaquée. Les parties requérantes critiquent cette disposition en ce qu'elle favorise les discriminations en matière d'accès au logement et en ce qu'elle permet des ingérences non justifiées dans le droit au respect de la vie privée et familiale. Elles estiment que le législateur régional aurait dû fixer des balises claires en ce qui concerne les éventuelles informations supplémentaires que le bailleur est autorisé à récolter.

A.8.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que le législateur ordonnanciel a lui-même indiqué l'objet de la délégation au pouvoir exécutif et a soumis la détermination des informations qui pourront être récoltées au contrôle d'instances compétentes en la matière. Il en déduit qu'aucune incertitude juridique n'est créée à l'égard des citoyens et que les conditions d'accessibilité et de prévisibilité de la loi, telles qu'elles sont entendues au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont également remplies. Il rappelle par ailleurs que l'article 200ter est inséré dans le titre X du Code bruxellois du Logement, dont le champ d'application est étendu au secteur privé et qui contient un dispositif extrêmement complet en ce qui concerne la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement, dispositif qui s'impose au pouvoir exécutif dans la mise en œuvre de la délégation attaquée.

A.8.3. Le Gouvernement wallon estime qu'il est inexact de prétendre que le droit pour le bailleur de réclamer d'autres informations que celles qui sont énumérées au paragraphe 1er de l'article 200ter nouveau du Code bruxellois du Logement ne serait pas encadré. Il ajoute que cette faculté de solliciter d'autres informations rencontre un but légitime et est proportionnée à ce but.

A.9.1. Le deuxième moyen, en sa seconde branche, vise l'article 230, § 5, nouveau du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, en ce qu'il prévoit que le projet de sous-location notifié au bailleur avant sa conclusion comprend toutes les données d'identification du sous-locataire. Les parties requérantes font valoir que la sous-location ne décharge nullement le preneur principal de ses obligations à l'égard du bailleur, de sorte que ce dernier n'a pas à se protéger d'une éventuelle insolvabilité du sous-locataire. Elles en déduisent que la disposition attaquée ne protège aucun intérêt légitime et que l'ingérence qu'elle comporte dans le droit au respect de la vie privée du sous-locataire est dès lors injustifiée.

A.9.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que la disposition attaquée doit être interprétée en ce sens que le preneur principal doit recueillir et transmettre les données liées à l'identification du sous-locataire, et uniquement celles-ci. Les renseignements relatifs à la solvabilité du sous-locataire ne sont en revanche pas visés par cette disposition. Au surplus, il estime que le bailleur a tout intérêt à ce que le sous-locataire soit en mesure de communiquer toutes les informations autorisées par l'article 200ter, § 1er, du Code bruxellois du Logement, étant donné qu'elles sont essentielles au bon déroulement de la sous-location, qui s'effectue dans un bien dont il est propriétaire. Il rappelle qu'en vertu de l'article 1573 du Code civil, le bailleur dispose d'une action directe vis-à-vis du sous-locataire et en déduit que le bailleur a un intérêt évident à connaître les données permettant d'identifier le sous-locataire et à ce que ce dernier présente des garanties de solvabilité.

A.9.3. Les parties requérantes estiment que le fait que le bailleur dispose d'une action directe contre le sous-locataire est sans incidence en l'espèce, cette action directe constituant déjà en soi une garantie supplémentaire pour le bailleur.

Quant au troisième moyen

A.10.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes font valoir que le défaut de toute indemnisation forfaitaire équivalant à 18 mois de loyer en faveur du locataire expulsé *manu militari* de son logement sans autorisation du juge de paix, ou forcé de partir par le bailleur qui se ferait ainsi justice, alors que les articles 237, § 2, alinéa 4, et 237, § 3, alinéa 5, nouveaux, du Code bruxellois du Logement, insérés par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, prévoient une telle indemnisation lorsque le bailleur met fin au bail de manière illégale, constitue une lacune injustifiable et donc discriminatoire.

A.10.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les preneurs qui sont forcés de manière illégale à quitter le bien loué se trouvent dans une situation différente de celle dans laquelle se trouvent ceux qui sont contraints de quitter leur logement à la suite d'un congé donné illégalement par le bailleur, notamment parce qu'ils n'aspirent pas à se prévaloir de revendications de même nature face au bailleur fautif et parce qu'ils peuvent espérer obtenir une réparation différente. Il rappelle que les preneurs forcés illégalement à quitter les lieux sont déjà protégés par l'article 1184 du Code civil, qui permet d'obtenir des dommages et intérêts d'un montant supérieur, le cas échéant, à 18 mois de loyer, ainsi que par plusieurs dispositions de droit pénal, dont l'article 439 du Code pénal.

A.10.3. Le Gouvernement wallon souligne que, lorsque le bailleur notifie un congé au preneur pour occupation personnelle ou pour la réalisation de travaux, ce congé n'est pas illégal et n'ouvre un droit à réparation pour le preneur que si le motif du congé n'est pas réalisé dans les délais, alors que les situations d'expulsions illégales ou de départs forcés font suite à un congé illégal. Il en déduit que les situations comparées par les parties requérantes ne sont pas comparables. Il relève par ailleurs que la réglementation ne prévoit aucune indemnisation forfaitaire en faveur du bailleur confronté à un preneur qui quitte illégalement le bien pris en location, alors que, selon lui, cette situation est comparable à celle du locataire expulsé illégalement. Enfin, il fait valoir que suivre le point de vue des parties requérantes reviendrait à contraindre le législateur à prévoir systématiquement une indemnisation forfaitaire, pour tout manquement contractuel, afin de ne pas décourager la victime d'agir en justice en vue d'obtenir l'indemnisation de son préjudice, ce qui paraît excessif.

A.10.4. Le Gouvernement flamand indique que des dispositions analogues à l'article 237, § 2, alinéa 4, et § 3, alinéa 5, du Code bruxellois du Logement ont été adoptées par le législateur décrétoal flamand (articles 17, § 2, et 18, § 2, du décret précité du 9 novembre 2018).

Il estime, à titre principal, que le troisième moyen est irrecevable *ratione temporis*, dès lors qu'il est en réalité dirigé contre l'article 1719, 3°, du Code civil, qui n'est pas modifié par l'ordonnance attaquée. Il considère en outre que ce moyen est partiellement irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les normes de référence qu'elles citent seraient violées.

À titre subsidiaire, il fait valoir que les catégories de locataires comparées par les parties requérantes ne sont pas comparables. Il relève que la catégorie des locataires expulsés ou forcés de partir illégalement couvre des situations très diverses, dont certaines peuvent donner lieu à des poursuites pénales, de sorte qu'il ne saurait être reproché au législateur ordonnancier de ne pas avoir prévu un dédommagement forfaitaire pour ces personnes, qui sont victimes d'agissements réprimés pénalement. Il estime que la critique des parties requérantes est plutôt dirigée contre les éventuels défauts en matière de responsabilité civile de droit commun ou contre les défaillances de l'accès au juge. Il ajoute enfin qu'une indemnité forfaitaire dans toutes les situations susceptibles de relever de la catégorie visée par les parties requérantes serait inadéquate pour nombre d'entre elles.

A.10.5. Les parties requérantes font valoir que les locataires qui sont forcés de manière illégale à quitter le bien loué sont comparables aux locataires qui reçoivent un congé qui s'avère illégal, dès lors que leur similarité s'apprécie au regard de la nature de la revendication de celui qui se dit victime de la différence de traitement. Elles estiment qu'en revanche, la situation du preneur qui déserte illégalement (sans préavis) le logement n'est pas comparable à celle du bailleur qui expulse sauvagement le preneur, puisque les préjudices subis par ces deux catégories de personnes sont sans commune mesure : le locataire expulsé est victime d'une violation de son droit au logement, alors que le bailleur ne subit qu'une rupture fautive de la relation contractuelle, qui est indemnisée en application de l'article 1184 du Code civil. Elles insistent sur le fait que les victimes d'expulsions illégales ne sont pas comparables aux victimes de tout autre manquement contractuel parce qu'elles subissent une précarisation extrême en raison de la perte de leur logement, précarisation qui rend illusoire toute action en justice en l'absence d'un solide incitant.

- B -

Quant à l'ordonnance attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'ordonnance du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation » (ci-après : l'ordonnance attaquée). Cette ordonnance insère de nouvelles dispositions dans le Code bruxellois du Logement, institué par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 « portant le Code bruxellois du Logement ».

B.1.2. Par cette ordonnance, le législateur ordonnancier entend exercer la compétence qui lui est attribuée par l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, pour ce qui relève des règles spécifiques relatives à la location des biens ou des parties de biens destinés à l'habitation. L'exposé des motifs indique que l'intention du législateur est de « faire progresser de manière volontariste et dans un rapport équilibré entre locataires et propriétaires, la réglementation du bail d'habitation » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 1) et que le projet, qui a été « élaboré dans une volonté inclusive en consultant largement, en amont, les différents secteurs et acteurs concernés par le domaine du bail d'habitation » se présente « comme un projet d'équilibre dans un but de contribution au droit au logement, dans le respect des intérêts de chacune des parties » (*ibid.*, p. 3).

En commission du Logement, la ministre a précisé :

« L'équilibre entre bailleurs et locataires est une chose extrêmement délicate à respecter, d'autant plus qu'il y a sans doute autant de profils différents de part et d'autre qu'il existe de Bruxellois locataires ou bailleurs. Je suis dès lors bien consciente qu'il était en la matière pratiquement impossible de contenter tout le monde parfaitement. Je pense néanmoins pouvoir affirmer que le maximum a été fait pour que le travail soit réalisé le plus en connaissance de cause possible avec en ligne de mire constante le respect de cet équilibre. Le défi était donc de taille et il a à mon sens été relevé » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, p. 4).

B.2. La Cour examine les moyens, branches et sous-branches de moyens en les groupant au regard des dispositions attaquées.

Quant aux normes de référence

B.3. Les moyens sont pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 2, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 16, 30 et E de la Charte sociale européenne révisée, de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 2 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

3° le droit à un logement décent;

[...] ».

L'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

L'article 11, paragraphe 1, du même Pacte dispose :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

B.4.2. Les dispositions précitées contiennent en matière de logement une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le degré de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.5. L'article 16 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées ».

L'article 30 de la même Charte dispose :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ».

B.6.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 2, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur ».

L'article 17 du même Pacte dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.6.2. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne précitée (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.

B.6.3. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelle et conventionnelle précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.6.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.7.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : le principe d'égalité et de non-discrimination est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article E de la Charte sociale européenne révisée garantissent également le principe d'égalité et de non-discrimination, mais ils n'ajoutent rien aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soulève une exception d'irrecevabilité du premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 2, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et des articles 16 et 30 de la Charte sociale européenne révisée. Il fait valoir que ces dispositions n'ont pas d'effet direct dans l'ordre interne, de sorte que la Cour ne pourrait les prendre en considération parmi les normes de référence.

B.8.2. Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a un effet direct dans l'ordre interne mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique.

L'exception est rejetée.

Quant aux baux de courte durée

B.9.1. L'article 238, inséré dans le Code bruxellois du Logement par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, concerne les baux de courte durée.

Cet article dispose :

« Par dérogation à l'article 237, § 1er, un bail peut être conclu, par écrit, pour une durée inférieure ou égale à trois ans.

Il peut être prorogé une ou plusieurs fois mais seulement par un écrit contenu dans le bail, un avenant à celui-ci ou tout autre écrit subséquent et sous les mêmes conditions, sans préjudice de l'indexation du loyer au moment du renouvellement, et sans que la durée totale de location ne puisse excéder trois ans.

Sauf prorogation, le bail d'une durée inférieure à six mois prend fin à l'expiration de la durée convenue.

Le bail d'une durée égale ou supérieure à six mois prend fin moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue. Il peut être résilié à tout moment par le preneur, moyennant un préavis de trois mois et une indemnité équivalente à un mois de loyer. Le bailleur ne peut mettre fin anticipativement au bail de courte durée qu'après la première année de location, et aux conditions prévues à l'article 237, § 2, moyennant un préavis de 3 mois et une indemnité équivalente à un mois de loyer.

L'article 237, §§ 2 et 5, n'est pas applicable à ce bail.

Nonobstant toute clause contraire, à défaut d'un congé notifié dans les délais ou si le preneur continue à occuper le bien loué sans opposition du bailleur, et même dans l'hypothèse où un nouveau contrat est conclu entre les mêmes parties, le bail est réputé avoir été conclu pour une période de neuf ans à compter de la date à laquelle le bail initial de courte durée est entré en vigueur et est dès lors régi par l'article 237, §§ 1er à 5. Dans ce cas, le loyer et les autres conditions demeurent inchangés par rapport à ceux convenus dans le bail initial de courte durée, sans préjudice de l'application de l'article 224 ».

B.9.2. De manière générale, les principes quant à la durée des baux relatifs à la résidence principale du preneur sont ceux qui prévalaient sous l'empire de la loi du 20 février 1991 « modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer ». Ainsi, le bail portant sur le logement affecté par le preneur à sa résidence principale est réputé conclu pour une durée de neuf ans (article 237, § 1er, nouveau, du Code bruxellois du Logement). Par dérogation à ce principe, les parties peuvent conclure un bail d'une durée inférieure ou égale à trois ans. Ce bail de courte durée peut être prorogé une ou plusieurs fois aux mêmes conditions, pour autant que la durée totale ne dépasse pas trois ans. Si cette durée dépasse trois ans par l'effet de prorogations successives, le bail est réputé conclu pour neuf ans à dater du bail initial et aux conditions de celui-ci. Les baux conclus pour une durée de plus de six mois prennent fin par la notification d'un congé, par l'une ou l'autre des parties, au moins trois mois à l'avance. Par ailleurs, chacune des parties contractantes peut y mettre fin, aux conditions établies par l'article 238, § 4. Les baux conclus pour une durée inférieure à six mois prennent fin sans préavis, à l'expiration de la durée convenue. S'il n'est pas mis fin au bail à l'expiration de la

durée convenue ou si le preneur continue à occuper les lieux sans opposition du bailleur, le bail est réputé conclu pour une durée de neuf ans à dater du bail initial et aux conditions de celui-ci.

B.9.3. L'exposé des motifs relatif à l'article 238 du Code bruxellois du Logement indique que le législateur ordonnancier a souhaité apporter plus de « souplesse » à la réglementation du bail de courte durée et qu'il n'a pas estimé devoir limiter le nombre de contrats successifs de courte durée, « tant que les contrats successifs n'ont pas une durée cumulée supérieure à trois ans [...] d'autant plus que le bailleur demeure tenu par le loyer antérieur » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 41).

En commission du Logement, la ministre a exposé :

« Si en effet, de manière générale, la philosophie générale de la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale a été maintenue et préservée, l'apport relatif aux baux de courte durée introduit ici une brèche ciblée dans ce dispositif. L'article 238 permet désormais de résilier un bail de courte durée. Cela permettra d'éviter des situations vécues actuellement où un bail de courte durée était utilisé, le preneur devait, pour une raison ou pour une autre, quitter plus tôt que prévu le bien loué mais se trouvait malgré tout lié selon les termes du contrat au paiement de tous les mois restants jusqu'à l'échéance. Sans autre possibilité que de recourir aux éventuelles possibilités de cession ou de sous-location, que le bailleur pouvait de surcroît avoir interdites, cette situation présentait un sérieux manque de souplesse et pouvait mener à des excès. Dans le même objectif d'introduire un peu plus de flexibilité et dans la mesure où il est désormais possible de le résilier, il est désormais possible de proroger plus d'une fois un bail de courte durée, bien entendu aux mêmes conditions » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, pp. 9-10);

et :

« Pourquoi cette flexibilité ? Parce qu'elle répond selon nous à un besoin réel d'une frange non négligeable de la population » (*ibid.*, p. 54).

B.10. Le premier moyen, en sa première branche, vise cette disposition en ses alinéas 2 (première sous-branche), 3 (deuxième sous-branche) et 4 (troisième sous-branche). Les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier d'avoir occasionné un recul du degré de protection du droit au logement du preneur en permettant plusieurs prorogations du bail de courte durée alors que sous l'empire de la législation fédérale antérieurement applicable les baux de courte durée ne pouvaient être prorogés qu'une seule fois, en prévoyant que les baux d'une durée inférieure à six mois prennent fin automatiquement à l'échéance de la durée convenue alors que la législation antérieure imposait la notification d'un congé dans tous les cas, et en autorisant le bailleur à mettre fin anticipativement au bail de courte durée. Elles estiment que ces nouveautés introduites par le législateur ordonnancier contreviennent à l'obligation de *standstill* attachée au droit au logement et créent diverses discriminations entre preneurs.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 238 du Code bruxellois du Logement

B.11.1. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir si la possibilité de proroger le bail de courte durée à plusieurs reprises, alors qu'une seule prorogation était admise sous l'empire de la législation antérieure, occasionne un recul du degré de protection du droit à un logement décent des preneurs en Région de Bruxelles-Capitale, il y a lieu de relever que, compte tenu des garanties qui entourent la possibilité de prorogation, ce recul ne saurait être considéré comme significatif. En effet, le bail ne peut être prorogé qu'aux mêmes conditions, notamment de loyer, et, dès que la durée des prorogations atteint trois années, le bail est réputé avoir été conclu pour neuf ans, de sorte que le preneur bénéficie de toutes les garanties attachées aux baux de longue durée.

Par ailleurs, la souplesse ainsi apportée peut être à l'avantage des deux parties, en fonction des circonstances. Enfin, rien ne permet de considérer que cette possibilité nouvelle va inciter les bailleurs qui proposaient jusque-là la location de leur bien sous contrat de bail de neuf ans à conclure des baux de courte durée en vue de les proroger à de multiples reprises, de sorte qu'il serait plus ardu pour les candidats preneurs de conclure un contrat de bail de longue durée et que leur situation s'en trouverait globalement précarisée.

B.11.2. Il en résulte qu'en permettant qu'un bail d'une durée inférieure à trois ans soit prorogé à plusieurs reprises alors que, sous l'empire de la législation antérieure, un tel bail ne pouvait faire l'objet que d'une seule prorogation, le législateur ordonnancier n'a pas violé l'obligation de *standstill* attachée au droit à un logement décent.

B.11.3. Les différences de traitement entre preneurs, selon qu'ils sont engagés dans un bail de courte durée qui pourrait faire l'objet de plusieurs prorogations ou qu'ils sont engagés dans un bail d'une durée de neuf ans, reposent sur le critère objectif du type de bail conclu librement par les deux parties, à savoir un bail d'une durée inférieure à trois ans ou un bail de neuf ans. Ces différences ne sont pas la conséquence de la possibilité de proroger le bail de courte durée à plusieurs reprises, mais bien de la création, par le législateur ordonnancier, de deux types de baux. Le législateur ordonnancier a pu estimer nécessaire, dans l'intérêt du preneur comme dans celui du bailleur, en fonction des circonstances, de permettre la conclusion de baux de courte durée et leur prorogation, aux conditions établies par le premier bail et sans que les prorogations excèdent une durée totale de trois ans. Compte tenu des garanties entourant les prorogations, la disposition attaquée n'entraîne pas des conséquences disproportionnées pour les preneurs engagés dans les liens d'un bail de courte durée qui pourrait être prorogé à plusieurs reprises.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article 238 du Code bruxellois du Logement

B.12.1. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi, en dispensant les parties de notifier un congé à la fin d'un contrat de bail d'une durée inférieure à six mois, l'article 238, alinéa 3, du Code bruxellois du Logement fragiliserait la position du locataire de courte durée et serait dès lors contraire à l'obligation de *standstill* attachée au droit à un logement décent.

B.12.2. En disposant que le bail d'une durée inférieure à six mois prend fin, sauf prorogation, à l'expiration de la durée convenue, de sorte qu'aucune des deux parties ne doit notifier de congé pour mettre fin au bail de ce type, le législateur ordonnancier a eu égard à la spécificité des baux de très courte durée. En concluant un bail pour une durée inférieure à six mois, les parties sont conscientes de ce qu'elles seront libérées des obligations découlant de ce bail et qu'elles ne bénéficieront plus des prestations corrélatives à brève échéance, de sorte qu'il a pu apparaître superflu au législateur ordonnancier d'exiger la notification d'un congé. La différence de traitement qui en résulte entre les preneurs, selon qu'ils sont liés par un contrat de bail d'une durée inférieure à six mois ou d'une durée égale ou supérieure à six mois, repose dès lors sur un critère objectif et pertinent.

Par ailleurs, en application du dernier alinéa de l'article 238 du Code bruxellois du Logement, si le preneur continue à occuper le bien loué sans opposition du bailleur, le bail est transformé en bail de neuf ans, à compter de la date initiale du bail de courte durée. Le preneur qui souhaite continuer à occuper les lieux et qui ne rencontre pas d'opposition du bailleur ne se trouve dès lors pas, à l'expiration de la durée initialement prévue, dans une situation précaire, de sorte que la disposition attaquée n'a pas des conséquences disproportionnées pour les preneurs.

En ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 238 du Code bruxellois du Logement

B.13.1. L'article 238, alinéa 4, du Code bruxellois du Logement permet à chaque partie de résilier anticipativement le bail de courte durée, moyennant la notification d'un congé trois mois à l'avance et le paiement d'une indemnité équivalente à un mois de loyer. Si le preneur peut notifier ce congé à tout moment et pour quelque motif que ce soit, le bailleur ne peut quant à lui mettre fin anticipativement au bail qu'après la première année, et uniquement pour occupation personnelle ou pour occupation par une des personnes énumérées par l'article 237, § 2, alinéa 1er, du Code.

B.13.2. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question de savoir s'il existait, sous l'empire de la législation antérieure, une possibilité de résiliation anticipée des baux de courte durée, il y a lieu de relever que, même à supposer que la disposition attaquée constitue un recul du degré de protection du droit à un logement décent des preneurs en Région de Bruxelles-Capitale, ce recul ne saurait être considéré comme étant significatif, dès lors que les possibilités de résiliation anticipée du bail de courte durée par le bailleur sont soumises à des conditions limitant, pour le preneur, le risque de résiliations intempestives.

B.14. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Quant à l'état du bien loué

B.15.1. L'article 219, inséré dans le Code bruxellois du Logement par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, concerne l'état du bien loué. Cet article dispose :

« § 1er. Le bailleur est tenu de délivrer le bien loué en bon état de réparations de toute espèce.

§ 2. Le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visées à l'article 4 ou arrêtées en exécution de cette disposition sous peine des sanctions prévues aux articles 8 et 10.

Cette condition s'apprécie à tout moment.

§ 3. Sans préjudice des sanctions prévues aux articles 8 et 10, si les conditions du paragraphe 2 ne sont pas remplies, le preneur a le choix, lorsque la non-conformité ne lui est pas imputable, soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité aux exigences de ce paragraphe 2, soit de demander la résolution du contrat avec dommages et intérêts.

En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer.

En cas de résolution du bail aux torts du bailleur, le juge peut inclure dans les éventuels dommages et intérêts dus au preneur, le montant des frais de relogement de celui-ci, tels que les frais de déménagement.

§ 4. Sans préjudice de tous dommages et intérêts à charge de l'une ou l'autre des parties, lorsqu'un logement est frappé d'une interdiction en application de l'article 8, le bail s'y rapportant conclu antérieurement à l'interdiction, est caduc de plein droit.

Sans préjudice de tous dommages et intérêts à charge du bailleur, si le bien est loué après avoir été frappé d'une interdiction à la location en application de l'article 8 et sans que cette interdiction n'ait été levée, le bail est nul de plein droit.

Le bail n'est toutefois pas nul de plein droit si, à l'échéance du délai dans lequel le Service d'inspection régional du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale doit se prononcer quant à la délivrance de l'attestation de contrôle de conformité, le bailleur a mis en demeure ce service de se prononcer dans un délai de six semaines minimum et que celui-ci n'a pas rendu sa décision au terme de ce délai.

En cas de caducité ou de nullité du bail, le juge peut inclure dans les dommages et intérêts éventuels dus au preneur, le montant des frais de relogement de celui-ci, tels que les frais de déménagement, pour autant que l'interdiction à la location soit due à une faute imputable au bailleur.

§ 5. Par dérogation au paragraphe 3, le juge civil prononce la nullité du bail conclu par un bailleur ayant, depuis moins de dix ans, encouru, en état de récidive, une condamnation en application du chapitre III^{quater} du titre VIII du livre 2 du Code pénal si le bien ne respecte pas les normes visées au paragraphe 2 ».

B.15.2. Pour mettre fin à la controverse relative aux conséquences du non-respect des normes minimales élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 du Code ou des arrêtés pris en exécution de cette disposition, le législateur ordonnancier a prévu que tout manquement à ces normes n'entraînait pas la nullité du contrat de bail. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, le preneur peut soit exiger l'exécution des travaux de mise en conformité, soit demander la résolution du contrat de bail, avec dommages et intérêts.

La sanction de la nullité ou de la caducité est toutefois prévue dans trois hypothèses, énoncées aux paragraphes 4 et 5 de la disposition attaquée.

B.15.3. L'exposé des motifs relatif à la disposition attaquée précise :

« La première est celle où le bien loué respecte les normes minimales en termes de salubrité, de sécurité et d'équipement au moment de la signature du contrat de bail mais plus en cours de bail. Une fois frappé d'interdiction de mise en location, le juge est contraint de prononcer la caducité du bail existant.

À côté de cette hypothèse de caducité de plein droit, le projet entend sanctionner le contrat d'une nullité que le juge doit élever d'office dans deux situations.

La première est celle du bailleur dont le bien a fait l'objet d'une interdiction à la location en application de l'article 8 du Code et qui décide de remettre celui-ci en location sans attendre la levée de l'interdiction. [...]

[...]

La deuxième situation où la nullité d'office se justifie est celle où le bail a été conclu par un bailleur qui a été condamné en état de récidive en application du chapitre III^{quater} du titre VIII du livre 2 du Code pénal s'il loue un bien non conforme aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 du Code ou arrêtées en exécution de cette disposition » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, pp. 17-18).

B.16. Le premier moyen, en sa deuxième branche, vise l'article 219 du Code bruxellois du Logement, en ses paragraphes 4 (première sous-branche) et 5 (seconde sous-branche). Les parties requérantes critiquent ces dispositions en ce qu'elles porteraient atteinte au droit au logement en frappant de plein droit le contrat de bail de la caducité ou de la nullité dans les hypothèses visées, sans laisser aucune marge d'appréciation au juge compétent.

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 219 du Code bruxellois du Logement

B.17.1. L'article 4 du Code bruxellois du Logement énonce les exigences auxquelles doivent répondre les logements sur le territoire de la Région. Ces exigences élémentaires relèvent de la sécurité, de la salubrité et de l'équipement. En application des articles 7 et 8 du même Code, le service d'inspection régionale peut notifier au bailleur une interdiction de continuer à mettre le logement en location si les infractions constatées quant au non-respect des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visées à l'article 4 s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants (article 7, § 5), si, après constatations par ce service, les travaux et aménagements à réaliser n'ont pas été réalisés dans le délai imparti et si le nombre, la nature et la gravité des défauts subsistants le justifient (article 7, § 3, alinéa 7), et si la visite du logement n'a pas pu se réaliser à défaut, pour les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale, d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur (article 7, § 1er, alinéa 5). Un logement frappé d'une interdiction de location fondée sur l'état du logement ou des parties communes de l'immeuble où ce logement se trouve, ne peut être remis en location ou reloué qu'après que le bailleur aura obtenu une attestation de contrôle de conformité (article 8, alinéa 3).

B.17.2. Sans qu'il soit nécessaire d'établir si la disposition attaquée occasionne un recul significatif du degré de protection du droit à un logement décent des preneurs occupant des logements qui ne répondent pas aux normes de sécurité, de salubrité ou d'équipement élémentaires, il peut être constaté que ce recul serait en tout état de cause justifié par un motif d'intérêt général, à savoir la protection de la sécurité et de la santé des occupants des logements mis en location sur le territoire de la Région. La mesure qui consiste à interdire la mise ou le maintien en location de logements qui ne correspondent pas aux normes de sécurité, de salubrité ou d'équipement élémentaires et à sanctionner de la nullité ou de la caducité les contrats de bail conclus ou dont l'exécution se poursuit en dépit de cette interdiction est adéquate pour atteindre cet objectif.

Compte tenu des possibilités de recours qui existent contre la décision administrative d'interdiction de location et du fait que celle-ci ne peut être prise que dans les cas énoncés à l'article 7 du Code bruxellois du Logement, cette mesure n'a pas des conséquences disproportionnées. Enfin, en cas de constatation judiciaire de la nullité ou de la caducité du contrat de bail, le preneur peut obtenir la condamnation du bailleur au paiement de dommages et intérêts et à la restitution des loyers payés, de façon à lui permettre de retrouver un logement qui lui convienne.

En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 219 du Code bruxellois du Logement

B.18.1. L'hypothèse visée au paragraphe 5 de la disposition attaquée diffère de celle qui est visée au paragraphe 4 de la même disposition, en ce que la nullité que cette disposition prévoit frappe le contrat de bail indépendamment de toute interdiction de location. Si le juge constate que le bailleur a été condamné en état de récidive en application du chapitre III^{quater} du titre VIII du livre 2 du Code pénal et que le logement présente un défaut, quel qu'il soit, par rapport aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaires, il doit prononcer la nullité du contrat de bail, ce qui a pour conséquence que le preneur doit quitter le logement concerné.

B.18.2. Le chapitre III^{quater} du titre VIII du livre 2 du Code pénal contient les articles 433^{decies} à 433^{terdecies} qui incriminent « l'abus de la vulnérabilité d'autrui en vendant, louant ou mettant à disposition des biens en vue de réaliser un profit anormal ».

B.19.1. L'exposé des motifs indique au sujet de cette disposition :

« Cette différence de traitement limitée à ce cas très particulier se justifie par la volonté de sanctionner de manière plus radicale les baux conclus par des bailleurs condamnés comme marchands de sommeil. Ces baux entraînent dans les faits des occupations contraires aux exigences de la dignité humaine liées à l'occupation d'un logement non conforme aux exigences de l'article 4, et ce, précisément en raison de l'exploitation de la faiblesse des preneurs par un bailleur désormais indigne de pouvoir louer un bien » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 18).

En commission du Logement, la ministre a précisé :

« Cette sanction dépasse la nullité relative prévue dans les autres cas où le bien ne respecterait pas ces exigences. En effet, ici, il s'agit de protéger l'ensemble des locataires potentiels contre les abus de ces bailleurs aux excès avérés » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, pp. 10-11).

B.19.2. Dans son avis relatif à l'avant-projet d'ordonnance, la section de législation du Conseil d'État a observé, au sujet de cette disposition :

« Il ressort de l'exposé des motifs que le projet prévoit la possibilité pour le preneur d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec les exigences prévues à l'article 219, § 2, en projet du Code bruxellois du Logement (article 219, § 3, alinéa 1er, en projet, du Code bruxellois du Logement), parce que la sanction de la nullité ' n'est pas nécessairement souhaitable ni nécessaire à la protection des intérêts du preneur, notamment lorsque le manquement aux normes n'est que mineur '. La question se pose dès lors de savoir si l'exclusion de cette possibilité à l'article 219, § 5, en projet, du Code bruxellois du Logement est proportionnée à l'objectif poursuivi par les auteurs du projet, à savoir la protection du preneur. Dans certains cas, les intérêts du preneur, même à l'égard d'un bailleur condamné depuis moins de dix ans et en état de récidive en application du livre II, titre VIII, chapitre III^{quater}, du Code pénal, sont mieux protégés par l'exécution de travaux nécessaires à la mise en conformité du bien loué avec les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement que par la nullité du bail » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 126).

B.20.1. Contrairement aux autres preneurs qui occupent un logement ne répondant pas à toutes les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement énoncées par ou en vertu de l'article 4 du Code bruxellois du Logement, lesquels peuvent choisir d'exiger la réalisation de travaux de mise en conformité ou de poursuivre la résolution du contrat de bail, le preneur qui occupe un tel logement et qui est lié par un contrat à une personne ayant été condamnée en état de récidive pour une infraction visée aux articles 433^{decies} à 433^{terdecies} du Code pénal depuis moins de dix ans ne dispose pas de ce choix et se voit d'office contraint de quitter le logement, du fait de la sanction de nullité du contrat de bail.

B.20.2. La disposition attaquée 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. Un tel critère est objectif mais manque toutefois de pertinence par rapport au but visé par le législateur ordonnancier, à savoir la protection des locataires. En effet, la circonstance que le bailleur a été condamné à plusieurs reprises, par le passé, pour des infractions aux dispositions pénales précitées n'implique pas nécessairement que le bien qui fait l'objet du contrat de bail annulé est dans un état tel qu'il justifierait l'annulation du contrat. Par ailleurs, le paragraphe 4 de la disposition attaquée suffit à atteindre le but poursuivi par le législateur ordonnancier, dès lors que, si le bien présente effectivement un défaut de conformité tel qu'il devrait entraîner l'annulation du contrat, il se justifie qu'il fasse l'objet d'une interdiction de location. Enfin, la disposition attaquée a des conséquences disproportionnées en ce qui concerne la sécurité juridique du preneur, lequel ne peut être informé du passé pénal de son co-contractant et ne peut donc, au moment où il s'engage dans le contrat de bail, prévoir que ce contrat pourrait être annulé pour un motif lié aux condamnations passées dont le bailleur a fait l'objet.

B.21. Le premier moyen, en sa deuxième branche, seconde sous-branche, est fondé. Il y a lieu d'annuler l'article 219, § 5, inséré dans le Code bruxellois du Logement par l'article 15 de l'ordonnance attaquée.

Quant à l'augmentation du loyer consécutive à des travaux réalisés en cours de bail

B.22.1. L'article 221 du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, concerne les travaux qui peuvent être réalisés en cours de bail et l'augmentation corrélative du loyer à laquelle ces travaux peuvent donner lieu. Cet article dispose :

« § 1er. Sans préjudice de l'article 1724 du Code civil, et pour autant que le bail ait été conclu pour une durée prévue aux articles 237 et 239, le bailleur a le droit après avertissement du preneur par courrier recommandé au moins un mois l'avance, en cours de bail mais au maximum une fois par triennat, d'exécuter dans le bien loué tous travaux destinés à améliorer la performance énergétique du logement, pour autant que les travaux :

1° n'aient pas une durée supérieure à celle fixée par le Gouvernement, qui ne peut excéder soixante jours à compter du début des travaux;

2° puissent être réalisés en site occupé;

3° n'engendrent pas de réduction de jouissance du logement donné en location après les travaux;

4° n'engendrent pas une réduction de jouissance déraisonnable du logement donné en location au cours des travaux;

5° ne visent pas à mettre le bien en conformité avec les conditions de l'article 219.

§ 2. Nonobstant l'article 240, les parties peuvent convenir de façon expresse et au plus tard un [mois au] moins avant l'exécution de travaux visés au paragraphe 1er ou de travaux destinés à adapter le logement à une situation d'handicap ou de perte d'autonomie du preneur, que ceux-ci donneront lieu à une augmentation du loyer.

Cette augmentation est proportionnée au coût réel des travaux réalisés, à l'amélioration de la performance énergétique ou à l'ampleur de l'adaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie.

§ 3. Si la durée des travaux excède celle fixée par le Gouvernement en application du paragraphe 1er, 1°, le bailleur devra accorder au preneur une diminution de loyer à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé et également de la perte de jouissance raisonnable ».

B.22.2. La possibilité d'effectuer des travaux visant à améliorer la performance énergétique du logement n'était pas prévue par la législation fédérale applicable avant l'entrée en vigueur de la modification attaquée. Le législateur ordonnancier a entendu offrir cette possibilité aux bailleurs, au motif que « de tels travaux peuvent être bénéfiques à la fois pour le preneur mais aussi pour l'ensemble du parc locatif » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 21).

L'exposé des motifs précise :

« Un régime d'augmentation de loyer en cours de bail et indépendant des modalités de révision prévues à l'article 240 est mis en place en fonction des travaux d'économie d'énergie permis ou des adaptations à une perte d'autonomie ou à un handicap du preneur. Ces augmentations de loyer doivent néanmoins faire préalablement l'objet d'un accord entre parties. Il est à noter que ces deux modalités d'augmentation du loyer pourront dès lors intervenir à tout moment du bail et non spécifiquement aux termes prévus par l'article 240 » (*ibid.*, p. 22).

En commission du Logement, la ministre a précisé :

« [...] cet article permet en réalité de réaliser des travaux – pour le bien commun de tous puisqu'il vise indirectement la protection de l'environnement – en cours de bail et en dehors des hypothèses de réparations urgentes. Le bailleur peut à cet égard, à certaines conditions définies dans l'article 221, le faire sans l'accord de son locataire. Par contre, s'il désire une augmentation de loyer à la suite de ces travaux, légers *a priori* vu qu'ils ne peuvent entraîner de perte de jouissance déraisonnable, il devra obtenir l'accord de son locataire. À défaut de celui-ci, les parties restent libres, en cours de bail mais à des périodes déterminées, à savoir les triennats, de se présenter devant le juge pour mettre fin à leur différend au niveau du loyer, conformément au système déjà existant » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, pp. 62-63).

B.22.3. L'article 240 nouveau du Code bruxellois du Logement, qui n'est pas attaqué par les parties requérantes, reprend la possibilité de révision du loyer à l'expiration de chaque triennat, qui était anciennement prévue par l'article 7 de la loi, précitée, du 20 février 1991. Les parties peuvent convenir de la révision du loyer entre le neuvième et le sixième mois précédant l'expiration de chaque triennat. À défaut d'accord entre elles, « le juge peut accorder la révision du loyer s'il est établi que par le fait de circonstances nouvelles, la valeur locative normale du bien loué est supérieure ou inférieure de vingt pour cent au moins au loyer » en cours. Le juge peut également « accorder une augmentation de loyer au bailleur qui établit que la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins du loyer exigible au moment de l'introduction de la demande, en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué, à l'exception des travaux nécessaires en vue de mettre le bien loué en conformité avec les conditions de l'article 220 ».

L'augmentation triennale est exclue pour les travaux visant à améliorer la performance énergétique du logement si le loyer a été adapté conformément à la disposition attaquée (article 240, alinéa 4).

B.23. Le premier moyen, en sa troisième branche, vise le paragraphe 2 de l'article 221 du Code bruxellois du Logement. Les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier d'autoriser, sans prédéfinir un cadre ni prévoir un contrôle juridictionnel, une augmentation du loyer en cours de bail, en violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les dispositions citées au moyen. Il ressort de l'exposé du moyen que ce dernier, en cette branche, ne vise que la possibilité d'augmentation du loyer qui est motivée par la réalisation de travaux visant à économiser l'énergie et non la possibilité d'augmentation du loyer qui est motivée par la réalisation de travaux destinés à adapter le logement à une situation de handicap ou de perte d'autonomie du preneur.

B.24.1. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les preneurs n'avaient à subir que les réparations urgentes ne pouvant être différées et ils pouvaient s'opposer à la réalisation de tous autres travaux dans le bien loué en cours de bail. La disposition attaquée ajoute une autre catégorie de travaux pouvant être imposés au preneur en cours de bail. Partant, il n'existait avant l'entrée en vigueur de cette disposition aucune possibilité d'augmentation du loyer consécutive à la réalisation de tels travaux.

B.24.2. L'adaptation du parc immobilier bruxellois aux défis actuels en matière de réduction de la consommation d'énergie nécessite la réalisation de travaux que le législateur ordonnancier a pu légitimement vouloir encourager. Prévoir la possibilité de réaliser ces travaux en cours de bail, même sans l'accord du preneur, est une mesure qui est de nature à concourir à l'objectif de réduction globale de la consommation d'énergie dans la Région de Bruxelles-Capitale. La possibilité corrélative de négocier une augmentation du loyer est également de nature à encourager la planification et la réalisation de ce type de travaux, dans l'intérêt de l'ensemble de la population bruxelloise.

Les travaux pouvant être imposés en cours de bail au preneur doivent satisfaire aux conditions établies par l'article 221, § 1er, du Code bruxellois du Logement, de sorte que le bailleur ne pourrait imposer n'importe quel type de travaux au preneur, sous prétexte qu'ils ont un effet positif sur la consommation d'énergie. Les travaux concernés ayant pour objectif de faire réaliser des économies d'énergie ont des répercussions positives pour les occupants de l'immeuble concerné, tant en termes de confort d'habitation que de réduction de la consommation d'énergie et des dépenses qui y sont liées. L'augmentation corrélative du loyer doit être convenue de commun accord entre le bailleur et le preneur, ce qui signifie que le bailleur ne peut imposer de manière unilatérale une augmentation de loyer au preneur. En cas d'opposition de ce dernier, le bailleur n'a aucune possibilité de l'y contraindre, sauf à recourir à la possibilité prévue par l'article 240 du Code, s'il est satisfait aux conditions d'application de cette disposition. L'augmentation devant être convenue avant la réalisation des travaux, il est loisible au bailleur qui n'obtiendrait pas l'accord du preneur d'y renoncer. De cette manière, il ne lui est pas possible de forcer le preneur, *a posteriori*, à consentir à une augmentation de loyer consécutive à des travaux qu'il lui aurait imposés.

B.24.3. Sans qu'il soit nécessaire d'établir si la disposition attaquée occasionne un recul significatif du degré de protection du droit à un logement décent des preneurs dans la Région de Bruxelles-Capitale, il suffit de constater que la mesure attaquée est justifiée adéquatement par un motif d'intérêt général.

B.25. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

Quant aux données pouvant être exigées du candidat preneur

B.26.1. L'article 200^{ter} du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 11 de l'ordonnance attaquée, dispose :

« § 1er. En vue de la rédaction et de la conclusion d'un contrat de bail, le bailleur peut recueillir, dans le respect des réglementations relatives à la protection de la vie privée, les données générales suivantes :

- 1° le nom et le prénom du ou des candidats preneurs;
- 2° un moyen de communication avec le candidat preneur;
- 3° tout document permettant d'attester l'identité du preneur et sa capacité de contracter;
- 4° le nombre de personnes qui composent le ménage;
- 5° le montant des ressources financières dont dispose le preneur ou son estimation.

§ 2. Le Gouvernement peut arrêter un document standardisé reprenant les informations pouvant être requises par le bailleur. Ce document reprend et précise au minimum le contenu et la forme des informations visées au paragraphe 1er. Le Gouvernement peut déterminer, après avis de la commission de la protection de la vie privée et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, d'autres informations pouvant être recueillies par le bailleur ainsi que leur contenu et leur forme.

§ 3. Ni l'origine ni la nature des ressources ne peuvent être prises en considération par le bailleur pour refuser un logement ».

B.26.2. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, aucune disposition ne limitait les informations et documents que le bailleur pouvait exiger des candidats preneurs en vue de choisir le locataire.

L'exposé des motifs indique, au sujet de cet article :

« Enfin, le projet d'ordonnance renforce, dans le Code du logement, les règles de lutte contre la discrimination en matière de logement en les rendant applicables au secteur privé et assurant ainsi un accès égalitaire au logement public et privé à tous les individus, dans un souci de meilleure démocratie » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/1, p. 3);

et

« Il vise à garantir le principe d'égalité de traitement au sein du marché locatif bruxellois par l'interdiction de toute forme de discrimination en matière d'accès au logement public ou privé » (*ibid.*, p. 7).

B.27. Le deuxième moyen, en sa première branche, vise le paragraphe 2, *in fine*, de l'article 200ter du Code bruxellois du Logement. Les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier d'avoir délégué au gouvernement le pouvoir d'autoriser les bailleurs à solliciter des candidats locataires qu'ils fournissent des informations supplémentaires par rapport aux données qui sont énumérées limitativement par le paragraphe 1er de cette disposition. Elles estiment que cette délégation est une source potentielle de discriminations contraires au principe d'égalité et de non-discrimination et qu'elle ne présente aucune garantie quant au respect de la vie privée des candidats preneurs.

B.28.1. Alors que le texte du projet d'ordonnance disposait que le bailleur pouvait recueillir d'autres données que celles qui sont énumérées, à la condition que sa demande poursuive une finalité légitime et qu'elle soit justifiée par des motifs sérieux et proportionnés à la finalité poursuivie, certains députés ont considéré que cette disposition ouvrait « la porte à d'autres données exigibles, sans aucune assurance quant au cadre » et que « les notions invoquées sont bien trop floues en regard du risque évident de discrimination » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, p. 191). Le législateur ordonnancier a dès lors estimé qu'il était préférable de confier au Gouvernement le soin d'« étendre le champ des données générales exigibles mais uniquement après avis de la commission de la protection de la vie privée et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances » (*ibid.*, p. 178).

B.28.2. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.28.3. Contrairement à ce qui était le cas dans la situation antérieure, dans laquelle les bailleurs étaient libres de recueillir toutes les informations qu'ils jugeaient utiles pour choisir leur cocontractant, le législateur ordonnancier a entendu encadrer strictement les possibilités du bailleur d'exiger la communication d'informations et la production de documents justificatifs lors du choix du candidat preneur. Il n'est pas dénué de justification qu'il ait en outre prévu la possibilité, pour le bailleur, de solliciter, à certaines conditions, des informations ou documents non cités dans la liste limitative. Il a en effet pu estimer que certaines informations impossibles à énumérer exhaustivement, qui ne sont pas pertinentes dans tous les cas, peuvent l'être dans certaines situations.

B.28.4. Dès lors qu'il peut être admis qu'il était nécessaire de prévoir une possibilité d'adapter la liste des données qui peuvent être recueillies, l'on ne saurait reprocher au législateur ordonnancier d'avoir délégué au gouvernement le pouvoir de compléter cette liste. L'objet de la délégation est, à cet égard, suffisamment précis.

Par ailleurs, en permettant au gouvernement de déterminer les informations supplémentaires qui peuvent être recueillies par le bailleur, le législateur ordonnancier ne l'autorise en aucune façon à déroger aux autres dispositions du titre X du Code bruxellois du Logement, dans lequel l'article attaqué est inséré, qui ont pour objet de « créer, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la prétendue race, la couleur, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine et la condition sociale » (article 192). La disposition attaquée n'autorise pas davantage le gouvernement à permettre au bailleur d'exiger la communication d'informations ou de renseignements en violation de la législation relative à la protection de la vie privée. À ces deux égards, l'obligation, pour le gouvernement, de recueillir les avis

préalables de la Commission de la protection de la vie privée et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations constitue une garantie supplémentaire.

B.29. Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Quant à la sous-location

B.30.1. L'article 230, § 5, du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, concerne la sous-location. Cet article dispose :

« Le preneur peut sous-louer le bien loué avec l'accord exprès ou tacite du bailleur.

Le projet de sous-location est notifié par courrier recommandé par le preneur au bailleur au moins quinze jours avant sa conclusion. Il comprend toutes les données d'identification du sous-locataire, dans le respect de l'article 200ter, § 2.

Par exception à l'alinéa 1er, le preneur qui affecte le bien loué à sa résidence principale ne peut sous-louer la totalité du bien.

Il peut sous-louer une partie de ce bien avec l'accord du bailleur et à condition que le reste du bien loué demeure affecté à sa résidence principale.

Toutefois, lorsque le preneur est une commune, un centre public d'action sociale, une association sans but lucratif ou une fondation soumis à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, ou une société à finalité sociale, il peut sous-louer le bien, partiellement ou dans sa totalité, à une ou plusieurs personnes physiques, à condition que celles-ci soient des personnes démunies ou se trouvant dans une situation sociale difficile et qu'elles affectent exclusivement le bien à leur résidence principale, et pour autant que le bailleur ait donné son accord sur la possibilité de sous-louer le bien à cette fin. L'accord ultérieur du bailleur sur la sous-location n'est en ce cas plus requis.

Si le bien sous-loué est destiné à servir de résidence principale au sous-locataire, les droits et obligations du preneur et du sous-locataire sont, dans leurs rapports respectifs, déterminés par le chapitre III du présent titre, sous réserve des dispositions suivantes du présent paragraphe.

La durée de la sous-location ne peut excéder celle du bail principal restant à courir.

Le preneur doit préalablement informer le sous-locataire de sa qualité et de l'étendue de ses droits.

Lorsque le bailleur met fin au bail principal, le preneur est tenu de notifier une copie du congé au sous-locataire au plus tard le quinzième jour suivant la réception du congé en lui signifiant que la sous-location prendra fin à la même date que le bail principal.

Dans le cas d'un bail de résidence principale, lorsque le preneur met fin anticipativement au bail principal, il est tenu de donner au sous-locataire un congé de trois mois au moins, accompagné d'une copie du congé qu'il donne au bailleur et de payer au sous-locataire une indemnité équivalente à trois mois de loyer.

Les articles 250 à 252 ne sont pas applicables à la sous-location d'un bien dont le bail est soumis aux règles du bail de résidence principale ».

B.30.2. L'article 200^{ter} du Code bruxellois du Logement est cité en B.26.1.

B.30.3. Avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les parties au contrat de bail étaient libres d'exclure toute possibilité de sous-location par une clause insérée dans le contrat. Le législateur ordonnancier n'a pas souhaité reproduire cette possibilité dans la législation attaquée parce que « la sous-location permet souvent de répondre à un besoin précis dans la vie du preneur, pour une durée limitée, sans nécessairement qu'il désire mettre fin au bail » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-488/2, p. 117). La disposition attaquée correspond donc au souhait du législateur ordonnancier de créer de la flexibilité pour le preneur en lui permettant toujours de sous-louer totalement ou partiellement le bien.

B.31. Les parties requérantes critiquent l'article 230, § 5, alinéa 2, du Code bruxellois du Logement, en ce qu'il impose au preneur de notifier au préalable au bailleur le projet de sous-location, y compris toutes les données d'identification du sous-locataire. Elles estiment d'abord que cette obligation réduit les chances des sous-locataires de se voir attribuer un logement parce qu'elle soumet la sous-location à l'accord du bailleur, non seulement sur son principe même, mais également sur la personne du sous-locataire, ce qui constituerait une violation du droit à un logement décent et du principe d'égalité et de non-discrimination (premier moyen, quatrième

branche). Elles estiment ensuite que cette obligation constitue une ingérence disproportionnée dans le droit du sous-locataire au respect de la vie privée (deuxième moyen, seconde branche).

B.32.1. Dès lors que, dans le souci de créer de la flexibilité pour le preneur, le législateur ordonnancier a exclu la possibilité, pour le bailleur, d'interdire *a priori* toute possibilité de sous-location, il n'est pas sans justification raisonnable qu'il ait, en contrepartie, permis au bailleur de se prononcer au cas par cas, en connaissance de cause, sur le projet de sous-location.

B.32.2. L'exigence de communication au bailleur des données permettant d'identifier le sous-locataire ne saurait être considérée comme occasionnant un recul significatif contraire à l'obligation de *standstill* attachée au droit au logement, dès lors que, sous l'empire de la législation antérieure, d'une part, il était possible pour les bailleurs d'exclure *a priori* toute possibilité de sous-location et que, d'autre part, rien ne limitait les données dont ils pouvaient exiger de prendre connaissance avant de marquer leur accord au sujet d'une proposition de sous-location, dans l'hypothèse où ils auraient autorisé la sous-location dans le contrat de bail.

B.33.1. L'article 230, § 5, attaqué, n'autorise pas le bailleur à exiger, au sujet du candidat sous-locataire, des informations autres que celles que le bailleur peut recueillir au sujet des candidats preneurs, qui sont limitativement énumérées à l'article 200^{ter} du Code bruxellois du Logement. En ce qu'elle vise les « données d'identification du sous-locataire », la disposition attaquée restreint d'ailleurs les informations exigibles, dès lors que les renseignements relatifs au montant de ses ressources financières ne sauraient être considérés comme des « données d'identification ». La disposition attaquée ne déroge par ailleurs en aucune façon aux dispositions du titre X du Code qui interdisent toute discrimination lors du choix du preneur. Il n'y a aucune raison de considérer que ces dispositions ne s'appliqueraient pas également dans l'hypothèse de la sous-location, tant dans le chef du preneur principal que dans celui du bailleur.

B.33.2. Le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

B.34.1. Enfin, s'il fallait considérer que la communication au bailleur des données permettant d'identifier le sous-locataire emporte une ingérence dans le droit au respect de la vie privée de ce dernier, cette ingérence serait raisonnablement justifiée par la nécessité, pour le bailleur, de connaître l'occupant de son bien et le débiteur du loyer ou d'une part de ce loyer, afin qu'il puisse préserver ses intérêts en cas de défaut de paiement du loyer.

B.34.2. Le deuxième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Quant au défaut d'indemnisation forfaitaire du preneur qui est expulsé sans titre judiciaire ou contraint de quitter le logement

B.35.1. Par leur troisième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes reprochent au législateur ordonnancier de n'avoir pas prévu d'indemnisation forfaitaire au bénéfice du preneur expulsé « sauvagement » de son logement ou contraint par la force de le quitter, alors qu'il a prévu une indemnisation forfaitaire équivalente à dix-huit mois de loyer au bénéfice du preneur obligé de quitter le logement à la suite d'un congé donné illégalement.

B.35.2. L'article 237 du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance attaquée, prévoit, en ses paragraphes 2 et 3, la possibilité pour le bailleur de mettre fin anticipativement au bail pour occupation personnelle (ou assimilée) ou pour la réalisation de travaux de transformation de l'immeuble. Dans ces deux hypothèses, s'il s'avère par la suite que le motif du congé n'est pas réalisé conformément à ce qui avait été annoncé pour justifier la fin de bail, le preneur a droit à une indemnité équivalente à dix-huit mois de loyer (article 237, § 2, alinéa 4, et § 3, alinéa 5).

B.36. Par le moyen, la Cour est invitée à comparer, d'une part, la situation des preneurs à qui un congé est donné pour occupation personnelle par le bailleur ou pour la réalisation de travaux de transformation du bien, conformément à l'article 237, §§ 2 ou 3, du Code bruxellois du Logement, et, d'autre part, la situation des preneurs qui sont forcés de quitter le bien loué sans que le bailleur ait obtenu du juge de paix un titre permettant l'expulsion. La première catégorie de preneurs évincés a droit à une réparation forfaitaire équivalente à dix-huit mois de loyer, alors que la seconde catégorie de preneurs évincés doit établir le montant de son dommage pour obtenir réparation.

B.37.1. La différence de traitement attaquée repose sur le critère du motif de l'illégalité du congé donné au preneur. Ce critère est objectif. La Cour doit examiner s'il est pertinent au regard de l'objet de la mesure et si celle-ci n'entraîne pas des effets disproportionnés pour les preneurs qui sont forcés de manière illégale à quitter leur logement.

B.37.2. Le congé donné en vertu de l'article 237, § 2, ou en vertu de l'article 237, § 3, du Code bruxellois du Logement ne saurait être jugé illégal au moment où il est signifié. Son illégalité n'apparaît, le cas échéant, que plusieurs mois plus tard, lorsqu'il est constaté que le bien n'est pas occupé par le propriétaire ou par une personne visée à l'article 237, § 2, alinéa 1er, ou que les travaux prévus n'ont pas été réalisés. En revanche, le bailleur qui force le preneur à quitter les lieux loués sans avoir obtenu de titre judiciaire lui permettant de procéder à l'expulsion viole l'article 1184 du Code civil, qui prévoit que la résolution du contrat doit être demandée en justice. En outre, l'expulsion forcée peut également être constitutive d'une violation de domicile, susceptible d'être poursuivie pénalement sur la base de l'article 439 du Code pénal.

B.37.3. Le preneur illégalement forcé de quitter le bien loué peut s'opposer à cette voie de fait et saisir une juridiction, civile ou pénale selon le cas, afin de faire cesser l'illégalité ou en vue d'obtenir réparation de son dommage. Le juge saisi peut évaluer celui-ci en tenant compte de tous les éléments de la situation de fait. En revanche, le preneur à qui un congé a été donné pour occupation personnelle ou pour la réalisation de travaux, qui s'aperçoit, ultérieurement, que le motif du congé n'a pas été réalisé a plus de difficultés à établir le dommage qu'il a subi.

B.37.4. Le législateur ordonnancier a pu craindre que certains bailleurs détournent les possibilités de congé pour occupation personnelle ou pour la réalisation de travaux dans le but de mettre fin au bail à tout moment, sans grand risque pour eux d'être amenés à indemniser le preneur évincé plusieurs mois après le congé s'il était constaté que le motif justifiant le congé n'a pas été réalisé. Il a dès lors pu juger nécessaire de prévoir une indemnité forfaitaire au profit du preneur se trouvant dans cette situation, en vue de dissuader les bailleurs de recourir abusivement aux motifs de rupture du contrat de bail.

B.37.5. En revanche, le législateur ordonnancier a pu estimer que les possibilités d'action en justice ouvertes au preneur qui est victime d'une expulsion de fait sans titre judiciaire ne justifiaient pas de prévoir en plus une indemnité forfaitaire au bénéfice de ce dernier. En outre, eu égard à la diversité des situations pouvant être comprises comme étant des expulsions forcées sans titre, il serait difficile de fixer une indemnité forfaitaire trouvant à s'appliquer dans tous les cas.

B.38. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 219, § 5, du Code bruxellois du Logement, inséré par l'article 15 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation » ;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 juillet 2020.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

F. Daoût