L'INSTAURATION EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE D'UNE COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE DOTÉE D'UN POUVOIR DÉCISIONNEL CONTRAIGNANT QUANT À LA FIXATION DES LOYERS

ÉTUDE SUR LA FAISABILITÉ JURIDIQUE[1]

JUIN 2019

[1] Par Hajar LAWRIZY, Alexis DESWAEF et Véronique van der PLANCKE, avocats au Barreau de Bruxelles. Véronique van der PLANCKE est par ailleurs collaboratrice scientifique au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques à l'Université de Louvain (UCL).

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

INTRODUCTION 4

A. CONCEPTS-CLÉS 8
B. COMPÉTENCES GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE BAIL D'HABITATION CONFIÉES À LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE 9

I. DU CARACTÈRE INDICATIF DE LA GRILLE DES LOYERS À LA NÉCESSITÉ DE LES RÉGULER DE FAÇON CONTRAIGNANTE 11

A. LA GRILLE INDICATIVE DE RÉFÉRENCE DES LOYERS 11
1. LA LOCALISATION DU LOGEMENT 14
2. LE TYPE DE LOGEMENT, LE NOMBRE DE CHAMBRES LA SUPERFICIE ET L'ÉTAT DU LOGEMENT 16
3. LES ÉLÉMENTS DE CONFORTS 17
4. LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE (PEB) 18
B. COMPATIBILITÉ D'UNE RÉGULATION PLUS CONTRAIGNANTE DES LOYERS AVEC LE RESPECT DU DROIT À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉ 19
1. LA LÉGALITÉ DU CONTRÔLE PUBLIC DES LOYERS À L'AUNE DU DROIT INTERNE 20
2. LA LÉGALITÉ DU CONTRÔLE PUBLIC DES LOYERS À L'AUNE DU DROIT INTERNATIONAL 22
C. FIXATION CONTRAIGNANTE DES LOYERS PAR LE JUGE DE PAIX 23

II. FAISABILITÉ JURIDIQUE DE CONFIER UNE COMPÉTENCE DÉCISIONNELLE (CONTRAIGNANTE POUR LES PARTIES) EN MATIÈRE DE FIXATION DES LOYERS À UNE AUTRE INSTANCE QUE LE JUGE DE PAIX ? 27

A. LE RESPECT DES ARTICLES 144 ET 145 DE LA CONSTITUTION 29
B. COMPARAISON AVEC D'AUTRES ORGANISMES NON-JUDICIAIRES DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT ET DU BAIL EN GÉNÉRAL 32
1. FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT (D.I.R.L.) ET SES COMPÉTENTES 32
2. FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA COMMISSION DES FERMAGES 36
3. FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA CHAMBRE DE RECOURS DE LA SOCIÉTÉ WALLONNE DU LOGEMENT 37

III. LA COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE : JURIDICTION ADMINISTRATIVE RÉGIONALE OU AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ? 40

A. LA CRÉATION ET L'ORGANISATION D'UNE JURIDICTION ADMINISTRATIVE RÉGIONALE 40
1. LA THÉORIE DES POUVOIRS IMPLICITES 40
2. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DÉJÀ EXISTANTES 41
3. UNE NOUVELLE JURIDICTION ADMINISTRATIVE BRUXELLOISE EN CHARGE DU CONTRÔLE DES LOYERS ? 42
B. LA CRÉATION ET L'ORGANISATION D'UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE RÉGIONALE 43
1. DÉFINITION D'UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE 43
2. CRÉATION D'UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE RÉGIONALE EN CHARGE DE CONTRÔLER LES LOYERS 43

IV. LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES DANS LES ÉTATS VOISINS 45

A. EN FRANCE : LES COMMISSIONS DÉPARTEMENTALES DE CONCILIATION 45
1. L'ENCADREMENT DES LOYERS 45
2. LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE DE CONCILIATION (CDC) : SA COMPOSITION ET SON FONCTIONNEMENT 46
3. QUE RETENIR POUR LA COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE BRUXELLOISE ? 47
B. AUX PAYS-BAS : LES COMMISSIONS DES LOYERS 47
1. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE POINTS 47
2. LES MISSIONS DES COMMISSIONS DES LOYERS 48
3. QUE RETENIR POUR LA COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE BRUXELLOISE ? 48
C. AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG : LES COMMISSIONS DE LOYER 48
1. LE PLAFONNEMENT DES LOYERS 48
2. COMPOSITION ET COMPÉTENCES DES COMMISSIONS DES LOYERS 51
3. PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION DES LOYERS 51
4. QUE RETENIR POUR LA COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE BRUXELLOISE ? 52

CONCLUSIONS 54

RÉVISION DU RÉGIME FISCAL : TAXATION SUR LA BASE DU LOYER RÉEL EN ÉCHANGE D'INCITANTS FISCAUX 54

BIBLIOGRAPHIE 56

INTRODUCTION

Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH) regroupe plus de 50 associations qui défendent le droit à un logement décent et abordable pour tous les Bruxellois, avec une attention particulière pour les personnes vulnérables.

Dans un souci de justice sociale et face une inflation importante, ces dernières années, du loyer dans le marché locatif privé à Bruxelles, le RBDH souhaite proposer une série de dispositifs pour limiter l'augmentation des loyers.

Selon l'Observatoire des Loyers qui effectue annuellement une photographie du marché locatif bruxellois, les locataires bruxellois s'acquittent, en moyenne, d'un loyer de 700 euros ; l'intervalle de confiance autour de la moyenne étant compris entre 692 euros et 708 euros. 50% des locataires paient un loyer inférieur à 660 euros, un quart des locataires louent pour moins de 550 euros par mois et un quart d'entre eux pour plus de 800 euros par mois[2].

92% des logements du parc locatif privé bruxellois sont des appartements (de différents types tels que les appartements classiques, duplex, studios ou loft), 4% des logements sont des maisons unifamiliales et 4% sont des chambres louées chez l'habitant ou dans des maisons de rapport[3].

Actuellement, et ce depuis quelques années, la part du budget du ménage attribuée au loyer peut atteindre, voire même dépasser les deux tiers. Ainsi, plus de 50% des locataires bruxellois paient une somme qui représente entre 41% et 65% de l'ensemble des ressources du ménage alors que le tiers – voire le quart - est la limite communément admise. A l'exception d'une légère stagnation en 2012, le coût de la location à Bruxelles est en constante hausse depuis le début des années 2000[4].

Cette hausse du loyer touche en premier lieu les personnes les plus pauvres qui occupent des biens de piètre qualité, souvent insalubres. Les charges afférentes (énergie, eau, charges communes) ne sont pas en reste : elles augmentent considérablement le budget du ménage alloué au loyer. Cette hausse générale des loyers s'expliquerait, partiellement, par une amélioration de la qualité des logements due, entre autre, à l'adoption d'une réglementation plus rigoureuse en matière de salubrité[5]. En effet, le niveau de confort d'une partie des logements se serait amélioré notamment par l'équipement de salle de bain et/ou d'une installation de chauffage central, de doubles vitrages, d'outils de régulation thermique et de meilleurs performances énergétiques[6]. Toutefois, l'Observatoire des loyers 2017 (page 36)

[2] Observatoire des Loyers, Enquête 2017 réalisée par M.-L. De Keersmaecker, p.10.
[3] *Ibid*., p.11.
[4] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *La dé-fédaralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions, Bruxelles*, Larcier, 2014, pp. 288-290.
[5] *Ibid.*
[6] Observatoire des Loyers, Enquête 2017, *op.cit.*, p. 108.

démontre aussi que les loyers des logements de mauvaise qualité sont plus élevés que le logements de qualité moyenne[7].

La Région bruxelloise a la particularité d'être une zone urbaine exigüe, sous forte pression foncière et démographique[8]. Face à la précarisation d'une frange non négligeable de la population bruxelloise, des mesures ont été adoptées afin de soulager les ménages qui rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver un logement et payer un loyer.

A titre d'exemple, sachant que l'attente pour l'attribution d'un logement social est en moyenne d'une dizaine années, les candidats locataires peuvent demander à bénéficier d'une allocation-loyer octroyée par les pouvoirs publics, pour compenser la faiblesse de leurs revenus[9].

Le RBDH, au même titre que d'autres associations œuvrant dans le domaine du logement, considère que d'autres mesures doivent être adoptées d'urgence, à l'instar de grandes villes européennes dans lesquelles le loyer moyen a aussi flambé. Il s'agit cette fois d'encadrer efficacement les loyers du marché locatif privé.

L'une des mesures envisagées pour opérationnaliser cette mesure d'encadrement des loyers est l'instauration d'un organisme public composé paritairement de représentants de locataires et de bailleurs, - ce qui existe déjà au sein d'autres Etats européens, notamment en France, aux Pays-Bas et au Grand-Duché de Luxembourg. Il s'agit des commissions paritaires locatives.

L'idée sous-jacente est de mettre en place un organisme réellement accessible à l'ensemble de la population, de par sa gratuité et son absence de formalisme, susceptible de remédier à des situations conflictuelles de manière rapide et efficace afin d'améliorer, d'une part, les relations entre propriétaires et locataires et, d'autre part, l'adéquation entre les loyers pratiqués et les caractéristiques du logement[10].

Cette volonté de mettre en place une Commission paritaire locative (également appelée CPL ci-après), en Région bruxelloise, s'inscrit pleinement dans l'application de l'article 3 du Code bruxellois du Logement, prolongation de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit fondamental de mener une vie conforme à la dignité humaine, notamment à travers la consécration du droit à un logement décent[11].

Cette disposition du Code prévoit que :

---

[7] Observatoire des Loyers, Enquête 2017, *op.cit.*, p. 36.

[8] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *op.cit.,* p.292

[9] A ce titre, une récente ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles capitale a été adoptée. Elle n'est pas encore entrée en vigueur au moment de la rédaction de ce texte. L'un des objectifs poursuivis par cette ordonnance est d'uniformiser le système d'allocation. Auparavant, plusieurs types d'allocation logement existaient régis respectivement par différents Arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

[10] FeBUL – BFUH, « Questionnaire sur l'éventualité d'une « commission paritaire locative » en Région Bruxelloise » - http://www.febul.be/index.php/communication/documents-utiles/actualites/54-commission-paritaire-questionnaire-fe-bul

[11] Art. 23, al.3, 3° de la Constitution.

> *« Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de* ***favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), abordable financièrement,*** *procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs).* ***Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental*** *».*

Ainsi, cette disposition prévoit explicitement l'obligation pour les autorités publiques de garantir la mise à disposition d'un logement décent qui doit, entre autre, être abordable financièrement.

La récente régionalisation du bail permet dorénavant de créer une véritable politique régionale qui prend en considération toutes les spécificités du parc locatif privé de la Région de Bruxelles-Capitale.

Cependant, la mise en place d'une telle **Commission disposant d'un réel pouvoir décisionnel-contraignant requiert de prendre en considération le paysage institutionnel bruxellois, le cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur et de trouver un équilibre parmi les intérêts, souvent divergents, entre bailleurs et locataires**.

À titre d'exemple, trois expériences pilotes avaient été lancées le 1e janvier 2005 à Bruxelles-Ville, Charleroi et Gand. Trois objectifs devaient être remplis[12] :

- *Mettre en œuvre un service extra-judiciaire de médiation en matière de conflit locatif ;*
- *Déterminer une grille de critères objectifs et subjectifs de référence pour déterminer les tarifs locatifs sur le marché du logement privé ;*
- *Élaborer un projet de bail-type de résidence principale.*

La présente étude a pour objectif d'analyser la faisabilité juridique d'instaurer une commission paritaire locative en Région de Bruxelles-Capitale, à l'aune, entre autre, de ces expériences pilote. Mais, plus concrètement, la **problématique de cette étude porte sur la faisabilité juridique de la mise en place d'une commission paritaire locative indépendante régionale disposant toutefois, au-delà d'une « simple » compétence de médiation, d'un pouvoir de juridiction contentieuse**, et ce au vu du rapport de force déséquilibré entre locataires et propriétaires, la marge de négociation d'un locataire variant entre « faible » (pour les plus outillés) à « inexistante »[13]. **La question se pose également de savoir sous quelle forme – juridiction ou autorité administrative - pourrait se décliner une telle commission.**

[12] N. BERNARD, T. DAWANCE et L. GOSSENS, *Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience-pilote fondatrice,* Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 20.

[13] Voy. RBDH, « La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles testée par le RBDH », 23 mai 2019, https://medium.com/@inforbdh/la-grille-indicative-7daa696eb3bb.

Selon le RBDH, *« La mission de cette commission serait de décider, sur base de la grille de loyers de référence, sur le loyer du logement concerné et de fixer le 'juste' loyer du logement. La décision de la commission pourrait être contestée éventuellement par le locataire ou le bailleur en appel auprès du tribunal. Une telle commission offrirait plusieurs avantages : elle est plus accessible, moins chère et plus spécialisée que le juge de paix. La commission pourrait aussi, sur base des dossiers traités, faire des recommandations pour une adaptation de la grille de loyers de référence »*[14].

Pour appuyer la nécessité de la création de cette Commission paritaire locative, le RBDH a testé, en 2019, l'efficacité actuelle de la grille indicative des loyers sur la fixation de ces derniers :

« *Premier chiffre qui saute aux yeux : près de 70% (69,9 %) des loyers réels sont supérieurs au loyer de référence maximum. 17,73 % des loyers réels se situent effectivement dans la fourchette indicative et 12,37 % sont inférieurs au loyer indicatif minimum. Dans les quartiers populaires centraux (croissant pauvre) la proportion de logements supérieurs au loyer indicatif maximum est encore plus élevée : elle est de 78%.*

Nous constatons également que les loyers réels ne dépassent pas qu'un peu, mais fortement les loyers indicatifs : ils dépassent en moyenne de 39% le loyer de référence maximum !

Ces chiffres hallucinants montrent que le marché locatif bruxellois est gravement faussé et que les ménages à faibles revenus en particulier sont victimes de loyers trop élevés.

C'est pourquoi un appel est lancé au futur gouvernement bruxellois. La grille ne doit pas être purement indicative, mais doit avoir un impact réel sur les loyers. Les propriétaires qui exigent des loyers trop élevés doivent être contraints de les diminuer »[15].

Cette nécessité est corroborée par l'évaluation, par le gouvernement bruxellois lui-même, de la grille indicative des loyers 6 mois après sa parution. Selon les informations en possession du RBDH[16], l'évaluation conclut que la parution de la grille n'aurait pas influencé les prix des loyers[17], une constatation parfaitement prévisible après seulement 6 mois de publication[18].

Fort de ces constats, dans un premier chapitre, on mettra en perspective le caractère « indicatif » de la grille des loyers avec la nécessité d'optimaliser l'encadrement et de réguler ces derniers de manière plus contraignante (**I**).

---

[14] http://loyertropcher.brussels/revendications/.

[15] Voy. RBDH, « La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles testée par le RBDH », 23 mai 2019, https://medium.com/@inforbdh/la-grille-indicative-7daa696eb3bb.

[16] Au grand regret du RBDH, ce dernier n'a pas pu obtenir d'information exhaustive du cabinet de la Ministre Fremault. L'évaluation de la grille wallonne a, elle, été publiée dans son intégralité en ligne : http://www.cehd.be/media/1158/rapport_evaluation_grille_indicative_loyers_final_2017.pdf.

[17] http://celinefremault.be/fr/la-grille-des-loyers-ne-met-pas-le-proprietaire-en-cage-lecho

[18] Voy. RBDH, « La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles testée par le RBDH », 23 mai 2019, https://medium.com/@inforbdh/la-grille-indicative-7daa696eb3bb.

On soulèvera ensuite la faisabilité juridique de confier, en matière de fixation des loyers, une compétence décisionnelle (à savoir contraignante pour les parties) à une autre instance – plus souple, plus rapide et gratuite - que le Juge de Paix et ses juridictions d'appel (**II**). Pour démontrer que la mise en place d'une telle commission paritaire est légalement faisable dans le paysage institutionnel bruxellois, l'existence et le fonctionnement d'autres organismes en charge du logement seront également analysés.

Dans la foulée, la question cruciale du statut de cette commission paritaire sera soulevée : est-il possible d'ériger cet organisme sous la forme d'une autorité administrative ou d'une juridiction administrative régionale (**III**) ?

Enfin, dans une perspective comparative, la pratique de certains États voisins en la matière sera brièvement évoquée, en épinglant ce qui pourrait utilement inspirer le législateur bruxellois (**IV**).

A. <u>Concepts-clés</u>

- **Arbitrage**[19] : *« Institution par laquelle un tiers règle le différend qui oppose deux ou plusieurs parties, en exerçant la mission juridictionnelle qu'elles lui ont volontairement confiée ».*

- **Bail d'habitation**[20] : *« Bail portant sur un logement à l'exclusion des hébergements touristiques au sens de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 »,* à savoir l'hôtel, l'appart-hôtel, la résidence de tourisme, l'hébergement chez l'habitant, le centre d'hébergement de tourisme social et le terrain de camping.

- **Commissions paritaires locatives**[21] : Ce sont des mécanismes nouveaux de concertation sociale appliqués aux rapports individuels entre bailleurs et locataires.

- **Exigence de sécurité élémentaire du logement**[22]: *« des normes minimales relatives à la stabilité du bâtiment, l'électricité, le gaz et le chauffage » .*

- **Exigence de salubrité élémentaire du logement**[23] : *« des normes minimales relatives à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, aux égouts ainsi qu'à la configuration du logement quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement ».*

[19] P. de BOURNONVILLE, « Définitions », Rép. not., Tome XIII, La procédure notariale, Livre 6, *Arbitrage,,* Bruxelles, Larcier, 2017, n°1.
[20] Art.2 §1er, 30° du Code bruxellois du logement.
[21] N. BERNARD, T. DAWANCE et L. GOSSENS, *op.cit*., pp. 19-20.
[22] Art.4 §1er, 1° du Code bruxellois du logement.
[23] Art.4 §1er, 2° du Code bruxellois du logement.

- **Exigence d'équipement élémentaire**[24] : *« des normes minimales relatives à l'eau froide, l'eau chaude, les installations sanitaires, l'installation électrique, le chauffage, ainsi que le pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments ».*

- **Logement**[25] : *« l'immeuble ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages ».*

- **Médiation**[26] : *« Processus volontaire de gestion des conflits, par lequel les parties recourent à un tiers indépendant et impartial, le médiateur. Son rôle est d'aider les parties à élaborer elles-mêmes, en toute connaissance de cause, une entente équitable qui respecte les besoins de chaque intervenante ».*

B. Compétences générales en matière de bail d'habitation confiées à la Région de Bruxelles-Capitale

Le droit au logement, et plus précisément la matière portant sur le bail d'habitation, a été largement régionalisé.

En effet, l'ordonnance du 27 juillet 2017 « visant la régionalisation du bail d'habitation » est entrée en vigueur le 1e janvier 2018. Dans la foulée, des arrêtés d'exécution, notamment, ont été adoptés :

1) L'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant un modèle-type d'état des lieux à valeur indicative qui est entré en vigueur le 16 novembre 2017. Cet arrêté établit un modèle-type d'état des lieux d'entrée de location d'une habitation en Région de Bruxelles-Capitale.

2) Les arrêtés d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 et du 10 novembre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers. Ces arrêtés ont pour objectif d'établir, sur la base de critères retenus suite à des enquêtes empiriques sur les loyers à Bruxelles, une grille de référence de loyers qui est actuellement simplement indicative et non contraignante.

3) L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », entré en vigueur le 16 décembre 2017. Cet arrêté

[24] Art.4 §1er, 3° du Code bruxellois du logement.
[25] Art.2 §1er, 3° du Code bruxellois du logement.
[26] D. MOUGENOT, « Définitions », Rép. not., Tome XIII, La procédure notariale, Livre 0, *Principes de droit judiciaire privé,* Bruxelles, Larcier, 2008, n°103.

conditionne l'octroi du label « logement étudiant de qualité » au respect d'une série de critères de qualité.

4) L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 instaurant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien impérativement à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur visé à l'article 223 du Code du Logement et qui entré en vigueur le 1e janvier 2018. L'article 223 du Code bruxellois du Logement vise le régime des réparations et entretien entre le preneur et le bailleur.

5) L'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative qui est entré en vigueur le 12 juillet 2018

L'ordonnance du 27 juillet 2017 a un champ d'application très large mais exclut les logements sociaux qui sont donnés en location par une société immobilière de service public.

En effet, depuis de nombreuses années la location sociale, en ce compris la fixation du loyer en fonction des revenus du locataire, la durée du contrat de bail et l'obligation d'occuper le bien attribué, est régie par d'autres textes bruxellois[27] qui ne sont pas intégrés à la présente étude.

[27] N. BERNARD, « Le nouveau droit bruxellois du bail d'habitation – Bail d'habitation », *Jurim Pratique*, 2018/1, p.22.

I. DU CARACTÈRE INDICATIF DE LA GRILLE DES LOYERS À LA NÉCESSITÉ DE LES RÉGULER DE FAÇON CONTRAIGNANTE[28]

Avec le bail bruxellois, le gouvernement bruxellois a introduit la **grille indicative de référence des loyers** dont le but est de servir d'indication pour les bailleurs et locataires par rapport au loyer juste, médian de leur logement : nous décrirons, premièrement, la grille de façon critique (**A**). Il convient de démontrer, ensuite, qu'une intervention du législateur ordonnanciel pour **renforcer le contrôle effectif des loyers dans une relation contractuelle** est compatible avec le droit à la propriété privée des bailleurs (**B**). Nous évoquerons enfin le **pouvoir contraignant de fixation des loyers par le Juge de Paix** (**C**).

A. La grille indicative de référence des loyers

Le contrôle par les autorités publiques des loyers dans le marché locatif privé a déjà été débattu lors de plusieurs législatures. Cette problématique transcende les frontières, - plusieurs États européens ont déjà pris la décision de réguler les loyers de manière à limiter la crise du logement[29].

L'enjeu de la réglementation des loyers regroupe, en réalité, trois aspects : un aspect *économique*, un aspect *social* et un aspect *politique*.

Le problème est avant tout *économique* car l'une des spécificités du marché immobilier est qu'il est un marché dit de dysfonctionnement, à savoir un marché dans lequel la demande excède largement l'offre. On parle alors d'une pénurie. Il y a un déséquilibre notoire au profit des bailleurs car les preneurs n'ont pas d'autre choix que de se soumettre aux prix du marché même s'ils sont exorbitants[30].

Le manque de logements s'explique aussi, en amont, par le fait qu'il est plus rentable de louer un immeuble à des entreprises pour en faire des commerces ou des bureaux plutôt que de le louer à des particuliers sous forme d'habitation.

L'enjeu est également *social* car le montant des loyers dans un marché donné est l'un des principaux facteurs de l'inflation, qu'il impacte dès lors plusieurs activités économiques et provoque donc des conséquences sur le plan sociétal. Par exemple, la gentrification bouleverse grandement la structure sociale de quartiers entiers avec pour conséquence que les « locaux » doivent quitter leur environnement d'origine car ils ne sont plus en mesure financièrement d'occuper un logement dans ces quartiers. Par ailleurs, les intérêts des bailleurs et des preneurs étant souvent divergents, il existe un vrai conflit social[31].

---

[28] Sur cette question, voy. RBDH, « La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles testée par le RBDH », 23 mai 2019, https://medium.com/@inforbdh/la-grille-indicative-7daa696eb3bb.
[29] Voir en ce sens le chapitre IV sur la régulation des loyers dans les États voisins.
[30] M. LEHMANN, « Le contrôle du loyer en droit comparé », *R.D.I.D.C.*, 2014/4, pp. 484-485.
[31] *Ibid.*, p.487.

Quant à l'aspect *politique*, il est délicat pour les autorités publiques de prendre des mesures portant sur la régulation des loyers qui sont, certes, d'intérêt public, mais qui dissuaderaient les investissements privés dans le secteur immobilier. De ce fait, le législateur bruxellois doit trouver un juste équilibre entre limiter la hausse des loyer et maintenir la rentabilité de l'investissement dans l'immobilier[32].

Comme mentionné plus haut, lors de la régionalisation du bail, le Gouvernement a adopté dans la foulée une grille indicative de référence des loyers[33].

Une grille indicative des loyers préexistait déjà en 2012, à la demande du Gouvernement bruxellois. L'objectif de cette grille était d'estimer un loyer réel et objectif en fonction d'un certain nombre de critères en prenant une sorte de photographie des valeurs du marchés.

L'idée n'était pas d'imposer au bailler un loyer précis mais de les inviter à tenir en compte un prix moyen afin de les inciter à ne pas exiger un montant exorbitant en fonction du logement loué[34].

Cette première grille, datant de 2012, prenait en compte de multiples facteurs auxquels elle associait une valeur pécuniaire. Une partie invariable, constituant quelque part le montant de base avant toute autre opération, a été fixée à un montant de 239 euros. A partir de ce montant, est calculé le nombre de m2 multiplié par 2,51 euros, auquel s'ajoute la présence de certains éléments dits de confort. A l'inverse, la présence du vinyle et la localisation du logement dans certains quartiers entraînent une soustraction[35] :

[32] *Ibidem.*
[33] L'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers qui est entré en vigueur le 16 novembre 2017.
[34] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *op.cit.*, p. 295.
[35] *Ibid.*, pp. 296-297.

Constante	**239 euros**
Superficie (nombre de m2 à multiplier par ce chiffre)	2,51 euros
Salles de bain (nombre à multiplier par ce chiffre)	131,8 euros
Chambres (nombre à multiplier par ce chiffre)	43,9 euros
Garage (si oui, ajouter ce chiffre)	46,4 euros
Maison unifamiliale 2 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	123,5 euros
Maison unifamiliale 3 ou 4 façades (si oui, ajouter ce chiffre)	234,6 euros
Ascenseur (si oui, ajouter ce chiffre)	9,7 euros
Thermostat (si oui, ajouter ce chiffre)	11,2 euros
Vannes thermostatiques (si oui, ajouter ce chiffre)	14,3 euros
Parquet dans le séjour (si oui, ajouter ce chiffre)	16,9 euros
Vinyle dans le séjour (si oui, *retrancher* ce chiffre)	22,8 euros
Cuisine isolée du séjour (si oui, *retrancher* ce chiffre)	21,2 euros
Balcon (si oui, ajouter ce chiffre)	22,5 euros
Terrasse (si oui, ajouter ce chiffre)	11,3 euros
Jardin (si oui, ajouter ce chiffre)	34,9 euros
Vidéophone (si oui, ajouter ce chiffre)	63,4 euros
Lave-vaisselle (si oui, ajouter ce chiffre)	51,6 euros
Double-vitrage à toutes les fenêtres (si oui, ajouter ce chiffre)	19,6 euros
Feu ouvert (si oui, ajouter ce chiffre)	15 euros
Baignoire ET douche (si oui, ajouter ce chiffre)	108,6 euros
Alarme (si oui, ajouter ce chiffre)	12,2 euros
Quartier 1 (si oui, *retrancher* ce chiffre)	84,4 euros
Quartier 2 (si oui, *retrancher* ce chiffre)	46,4 euros
Quartier 4 (si oui, ajouter ce chiffre)	41,5 euros
Quartier 5 (si oui, ajouter ce chiffre)	216,6 euros

La nouvelle grille indicative de référence des loyers est annoncée par l'ordonnance du 27 juillet 2017 et échafaudée par le Gouvernement bruxellois. Le double objectif poursuivi par le Gouvernement est, d'une part, donner une idée plus claire du marché locatif bruxellois et, d'autre part, de développer des politiques sociales.

Le nouvel article 225 du Code bruxellois du Logement prévoit que cette grille est arrêtée par le Gouvernement mais il précise d'emblée qu'elle ne constitue pas une contrainte supplémentaire pour le propriétaire.

Cette précision déforce dès le départ l'utilité de cette grille construite de manière empirique, notamment sur la base des données issues d'enquêtes sur les loyers à Bruxelles. Elle reprend grandement la méthodologie de la précédente grille et consacre aussi son caractère indicatif.

Une série de critères sont pris en compte, tels que la localisation (1), le type de logement, le nombre de chambres, la superficie du logement et l'état du logement (2), la présence ou non d'éléments de confort (3) ainsi que le niveau de performance énergétique (4).

Par ailleurs, il est prévu, qu'à défaut d'une révision annuelle de la grille par le Ministre, les loyers repris au sein de la grille sont indexés. Les critères pris en compte pour l'évaluation de la grille sont, notamment, les suivants[36] :

1° sa représentativité, à savoir le pourcentage des loyers réellement pratiqués qui la respectent au sein des enquêtes sur les loyers à Bruxelles visées à l'article 2, §2 du même arrêté d'exécution ;
2° la pertinence des critères repris dans la grille, de même que l'importance qui leur est attribuée compte tenu des données disponibles;
3° la connaissance qu'a le public de la grille et le degré d'utilisation qu'il en fait;
4° les politiques sociale ou environnementale menées par le Gouvernement.

1. *La localisation du logement*

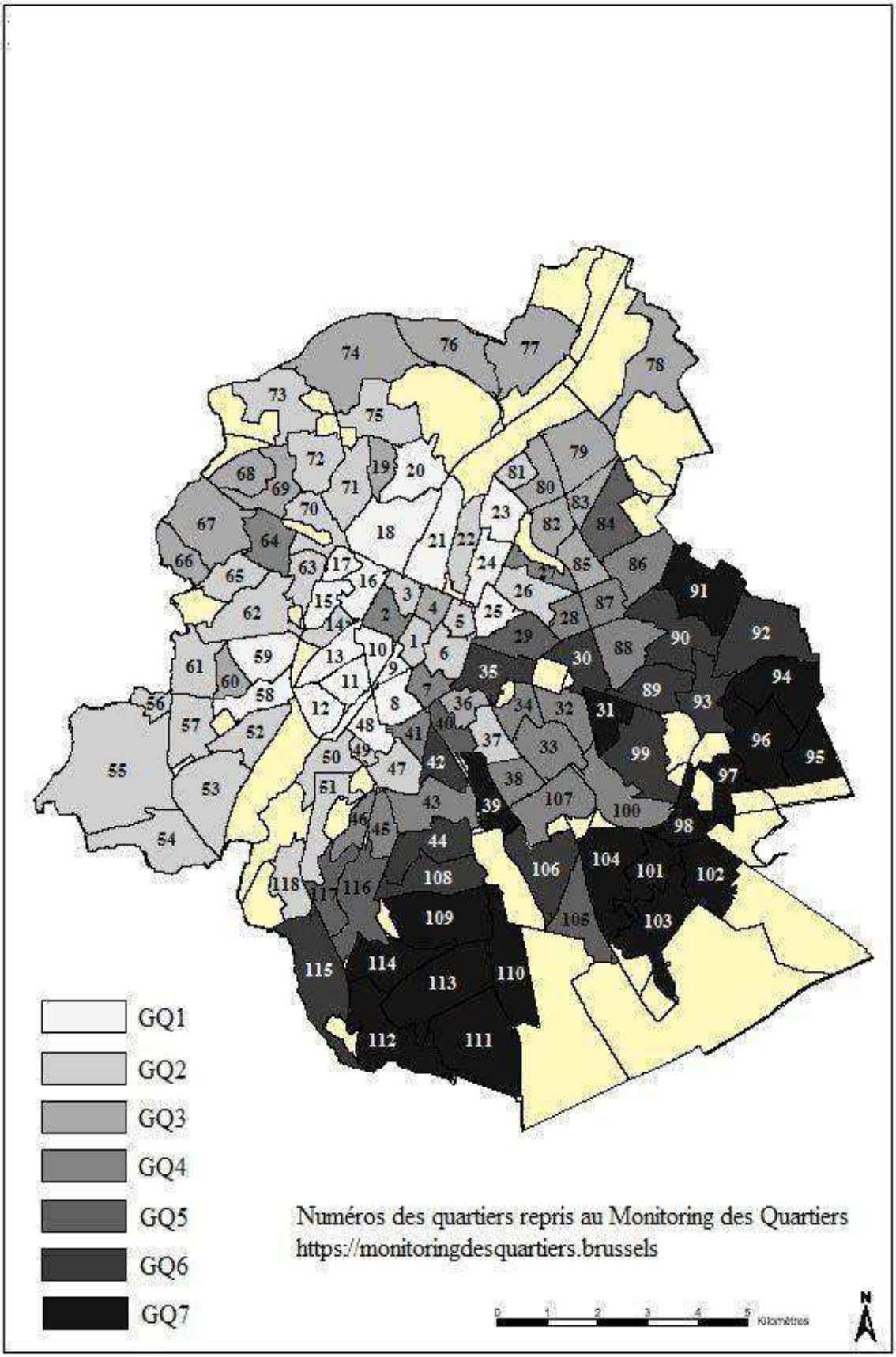
La grille se fonde sur le découpage de la Région de Bruxelles-Capitale en 7 zones et 118 quartiers réalisé par le Monitoring des quartiers.

On remarque, à la lecture de la carte, que les zones dans lesquelles le loyer est le plus bas sont principalement dans le croissant pauvre de Bruxelles, c'est-à-dire[37] :

- A l'intérieur du Pentagone, à l'ouest de la jonction nord-midi plus les Marolles;
- A l'est d'Anderlecht et de Molenbeek-Saint-Jean (entre le chemin de fer et le canal);
- Au nord : la commune de Saint-Josse, l'ouest de Schaerbeek et les zones industrielles le long du canal;
- Au sud : le bas de Saint-Gilles et le bas de Forest.

L'on constate aussi que la zone 7 reprend les quartiers composant les communes réputées les plus aisées de Bruxelles, telles que Uccle, Auderghem, Watermael Boisfort, Woluwe-Saint-Pierre et Woluwe-Saint-Lambert .

[36] Art. 9, §2 de l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers.
[37] https://monitoringdesquartiers.brussels/glossaire/.


GQ1
GQ2
GQ3
GQ4
GQ5
GQ6
GQ7
Numéros des quartiers repris au Monitoring des Quartiers
https://monitoringdesquartiers.brussels
0 1 2 3 4 5 Kilomètres
N

L'une des principales critiques de ce découpage par zone est qu'il fige, dans le temps, l'appréciation des quartiers alors que certains sont en plein évolution. Dans une certaine mesure, il découragerait aussi les investisseurs à acheter dans les quartiers de moins bien cotés. Finalement, la question se pose de savoir si un tel découpage n'influerait pas le marché locatif à l'avenir[38].

Cette carte pourrait être revue sur une base régulière par le Gouvernement afin de prendre en compte l'évolution des quartiers. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit revue trop fréquemment (par exemple, annuellement) car l'évolution peut, certes, être rapide mais pas si fulgurante. Les choix d'investissements et les politiques publique de redynamisation des quartiers s'étendent sur du long terme.

2. *Le type de logement, le nombre de chambres la superficie et l'état du logement*

L'annexe 3 de l'Arrêté d'exécution du Gouvernement du 19 octobre 2017 reprend plusieurs critères en un seul tableau qui représente le loyer médian par mètre carré de surface habitable minorés ou majorés de 10%.

Annexe 3

Grille indicative des loyers mensuels par m² de superficie habitable en se basant sur des intervalles de variation de 10% autour du loyer médian

Type de logement	Etat	Intervalles de variation des loyers mensuels médians par m² de surface habitable du logement et par quartier (€/m²)													
		Q1		Q2		Q3		Q4		Q5		Q6		Q7	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Studio	0	9,9	12,1	10,2	12,5	10,5	12,9	11,4	13,9	11,7	14,3	12,0	14,7	12,3	15,1
	1	11,4	13,9	11,8	14,4	12,2	14,9	12,6	15,3	12,8	15,6	12,8	15,6	12,8	15,6
	2	11,4	13,9	11,8	14,4	12,2	14,9	13,8	16,8	13,9	17,0	14,0	17,1	14,0	17,1
App.1ch.	0	7,9	9,7	7,9	9,7	8,0	9,7	8,6	10,5	9,2	11,2	9,2	11,3	9,2	11,3
	1	8,4	10,2	8,6	10,5	9,1	11,2	9,1	11,2	9,3	11,4	9,5	11,6	9,5	11,6
	2	9,1	11,2	9,1	11,2	9,1	11,2	9,5	11,6	9,5	11,6	9,5	11,6	9,5	11,6
App.2ch.	0	6,9	8,5	7,1	8,6	7,1	8,7	7,9	9,6	8,6	10,5	8,7	10,6	8,8	10,7
	1	7,0	8,6	7,3	8,9	7,5	9,2	8,5	10,4	8,7	10,7	9,0	11,0	9,0	11,0
	2	7,1	8,7	7,5	9,2	7,9	9,6	9,0	11,0	9,0	11,0	9,0	11,0	9,5	11,6
App.3ch.	0	6,6	8,1	6,8	8,3	7,1	8,7	7,9	9,6	7,9	9,6	7,9	9,6	8,8	10,7
	1	6,7	8,2	7,0	8,6	7,2	8,8	7,7	9,4	8,3	10,1	8,8	10,8	8,8	10,8
	2	6,9	8,4	7,2	8,8	7,5	9,2	8,4	10,2	8,7	10,6	9,1	11,1	9,4	11,5

[38] Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis – Avant-projet d'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instaurant une grille indicative de référence des loyers (22 décembre 2016), p. 6.

Type de logement	Etat	Intervalles de variation des loyers mensuels médians par m² de surface habitable du logement et par quartier (€/m²)													
		Q1		Q2		Q3		Q4		Q5		Q6		Q7	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
App.4ch.+	0	6,5	8,0	6,5	8,0	6,5	8,0	6,5	8,0	7,9	9,6	7,9	9,6	8,2	10,0
	1	6,5	8,0	6,5	8,0	6,5	8,0	8,2	10,0	8,2	10,0	8,2	10,0	8,2	10,0
	2	6,9	8,4	6,9	8,4	6,9	8,4	8,4	10,2	8,4	10,3	8,4	10,3	8,4	10,3
Maison 1ch.	0	4,9	5,9	5,2	6,4	6,9	8,4	6,9	8,5	7,0	8,6	7,1	8,7	7,1	8,7
	1	5,4	6,6	5,8	7,1	7,6	9,3	7,7	9,4	7,8	9,5	7,9	9,6	7,9	9,7
	2	6,3	7,7	6,8	8,3	8,9	10,9	9,0	11,0	9,1	11,2	9,2	11,3	9,3	11,3
Maison 2ch.	0	4,9	5,9	5,2	6,4	6,9	8,4	6,9	8,5	7,0	8,6	7,1	8,7	7,1	8,7
	1	5,0	6,1	5,4	6,6	7,0	8,6	7,1	8,7	7,2	8,8	7,3	8,9	7,3	8,9
	2	6,3	7,7	6,8	8,3	8,9	10,9	9,0	11,0	9,1	11,2	9,2	11,3	9,3	11,3
Maison 3ch.	0	4,6	5,7	5,0	6,1	6,5	8,0	6,6	8,1	6,7	8,2	6,7	8,2	6,8	8,3
	1	4,8	5,9	5,2	6,3	6,8	8,3	6,8	8,4	6,9	8,5	7,0	8,6	7,0	8,6
	2	5,4	6,6	5,8	7,1	7,6	9,3	7,7	9,4	7,8	9,5	7,8	9,6	7,9	9,6
Maison 4ch.+	0	4,3	5,3	4,6	5,7	6,1	7,5	6,2	7,5	6,2	7,6	6,3	7,7	6,3	7,7
	1	4,4	5,4	4,8	5,8	6,3	7,7	6,3	7,8	6,4	7,8	6,5	7,9	6,5	8,0
	2	5,4	6,6	5,8	7,1	7,6	9,3	7,7	9,4	7,8	9,5	7,8	9,6	7,9	9,6

Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a déjà eu l'occasion de souligner qu'il y a différentes manières de mesurer le nombre de m2. En effet, il existe actuellement diverses notions de surface/superficie dans les textes réglementaires bruxellois. Le mesurage peut aussi différer dans les codes propres à certaines fédérations professionnelles. Pour ces raisons, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale propose qu'un Code de mesurage, objectif et facilement contrôlable soit arrêté. En outre, une confusion persiste entre la surface habitable et la superficie plancher[39].

Sans aller jusqu'à l'adoption d'un Code de mesurage, il serait opportun que l'Exécutif bruxellois arrête une seule et unique manière de mesurer la superficie d'un logement. Le législateur ordonnanciel n'aurait pas à intervenir pour lui confier cette mission car elle découle d'ores et déjà des compétences qui lui sont confiées par l'article 225 du Code du logement.

3. *Les éléments de conforts*

Certains éléments dits de confort sont ajoutés à l'équation afin d'évaluer de manière plus réaliste le loyer de référence. Ces éléments de confort permettent de mesurer la qualité d'un logement. Les éléments retenus sont limités et suffisamment clairs à l'exception des espaces récréatifs qui peuvent correspondre à différents types d'espace.

[39] Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis d'initiative -Grille indicative des loyers (17 mai 2018), pp.4-5.

Annexe 4
Majoration ou minoration du loyer en fonction de la présence d'attributs du logement

Attributs du logement	Modalités	Variation du loyer mensuel de (€)
Deuxième salle de bain	Présence d'une deuxième salle de bain = 1 ; sinon = 0	+192
Présence de garages	Nombre de garages	+76
Espace de rangement	Présence d'un espace de rangement = 1 ; sinon = 0	+14
Convecteurs	Présence de convecteurs = 1 ; sinon = 0	-50
Outils de régulation thermique	Absence d'outils de régulation thermique = 1 ; sinon = 0	-21
Espaces récréatifs	Absence d'espaces récréatifs = 1 ; sinon = 0	-34

4. *La performance énergétique (PEB)*

Le certificat de performance énergétique entraîne un impact important sur le prix du loyer[40].

A titre d'exemple, un certificat A majore le loyer de 150 euros. A l'inverse, un certificat G minore le loyer de 20 euros.

Annexe 5
Majoration ou minoration du loyer en fonction du certificat de performance énergétique

Certificat de performance énergétique (PEB)	Variation du loyer mensuel de (€)
A	+ 150
B	+ 100
C	+ 50
D	+ 20
E	0
F	- 10
G	- 20

***

Cette grille est critiquée pour plusieurs raisons. Il est reproché au Gouvernement de ne pas avoir repris dans l'actuelle grille l'environnement (présence d'espaces verts, quartier bruyant,…) et les services de proximité pour les famille (crèches, écoles, transports en commun, commerces,…). Concernant la qualité intrinsèque du logement, est aussi critiquée l'absence, parmi les variables de prix, de certains éléments indispensables dans un ménage comme la possibilité d'une connexion internet et d'une prise de téléphone et, plus généralement, l'état de salubrité, la luminosité et le taux éventuel d'humidité[41].

[40] Les exigences en matière de PEB sont principalement régies par le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie.
[41] La Ligue des Familles, «La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles – Mieux la comprendre et pistes pour l'améliorer», Février 2018, p.6

Plus globalement, la première et principale critique de cette grille est, d'une part, l'absence d'effet contraignant à l'égard des bailleurs et, d'autre part, le risque d'encourager ceux-ci à augmenter leur loyer jusqu'au niveau le plus élevé de la tranche[42].

Il est certain que pour assurer un meilleur accueil d'une telle grille et renforcer son efficacité, celle-ci doit être revue régulièrement afin de prendre en considération l'évolution du marché et rassurer les investisseurs privés[43]. Ce serait d'ailleurs une des missions confiée à la future commission paritaire locative.

En tout état de cause, la grille a été conçue pour répercuter la qualité générale du bien de manière à permettre aux bailleurs d'amortir leurs différents investissements[44]. Cela ne les pousserait donc pas à délaisser l'entretien et la rénovation de leurs biens loués, au contraire, mais une amélioration notoire du logement se répercuterait sur le prix.

Par contre, contrairement à ce qui a été préconisé, il est indispensable que cette grille soit, dans une certaine mesure, contraignante car son caractère indicatif actuel ne permet pas d'apporter une plus-value garantie pour les preneurs.

Enfin, il convient de saluer la mise à disposition d'un logiciel qui calcule gratuitement et très rapidement le montant moyen du loyer en fonction du marché. Toutefois, l'on peut regretter que la plateforme précise d'emblée que *« Sur le marché privé, le montant du loyer est toujours fixé librement par le bailleur »*[45].

B. Compatibilité d'une régulation plus contraignante des loyers avec le respect du droit à la propriété privé

La légalité d'un contrôle accru des loyers peut poser question au regard du droit à la propriété privée, garanti tant par l'article 16 de la Constitution que par l'article 1er du Protocole n°1 additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'article 16 de la Constitution prévoit que :

> *« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».*

L'article 1er du Protocole n°1 prévoit que :

[42] *Ibidem.*
[43] Y. NINANE, N. BERNARD, L. DEBROUX, D. SPROCKEELS, J. VAN MEERBEECK et J. van ZUYLEN, « Rapport de la mission d'étude visant à baliser la problématique du bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale », *Jurim Pratique*, 2016/3, pp. 73-75.
[44] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *op. cit.*, p.324
[45] https://logement.brussels/louer/bail-dhabitation/loyer-de-reference.

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

« Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

1. *La légalité du contrôle public des loyers à l'aune du droit interne*

A priori, les principes de la liberté contractuelle et de l'autonomie de la volonté ne permettent pas à l'État d'intervenir pour contrôler le montant du loyer convenu entre deux parties à un contrat.

Toutefois, des exceptions à ces principes existent déjà en matière de logement, notamment l'interdiction d'augmenter le loyer si un bien fait l'objet de baux successifs et la mise en location publique d'un logement inoccupé appartenant à un particulier.

Ainsi, l'article 241 du Code du logement bruxellois interdit expressément que le loyer de base d'un bien faisant l'objet de baux successifs, conclus avec des preneurs différents pour une durée inférieure ou égale à trois ans, auxquels il est mis fin moyennant un congé donné par le bailleur, soit, pendant neuf années successives, supérieur au loyer exigible au début de cette période, proportionnellement adapté au coût de la vie. Une dérogation est possible si la valeur locative normale du bien loué a augmenté de 20% au moins par le fait de circonstances nouvelles ou de 10% au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué.

Si un bailleur ne respecte pas cette interdiction, le législateur ordonnanciel accorde le pouvoir au juge de réduire le loyer demandé au loyer exigible en vertu du précédent bail, proportionnellement adapté au coût de la vie.

Le loyer proportionnellement adapté est alors calculé de la manière suivante : loyer de base au début de la période de neuf années multiplié par l'indice santé du mois précédant le mois de la conclusion du nouveau bail et divisé par l'indice santé du mois précédant le mois de la conclusion du bail au début de la période de neuf années.

Cette règle constitue incontestablement une forme de contrôle public des loyers dans le marché locatif privé. L'idée est d'empêcher les bailleurs de faire flamber le loyer d'un même logement dans un délai relativement court.

Par ailleurs, le Code bruxellois du logement prévoit aussi la possibilité pour un opérateur immobilier public ou une agence immobilière sociale de disposer d'un droit de gestion publique

des logements lorsque le logement privé est manifestement inoccupé ou non occupé conformément à la destination du logement ou lorsque le logement est déclaré inhabitable[46].

Une autorité publique peut donc prendre possession d'un logement inoccupé, nonobstant l'absence de consentement du propriétaire, afin de le mettre en location pendant une période de neuf années à un tarif dit social. L'opérateur récupère, progressivement, les frais avancés pour la rénovation du logement concerné au détriment du propriétaire qui obtient, *in fine*, un montant minime mensuel[47].

Ce mécanisme, existant dans les trois Régions, a fait l'objet de plusieurs recours devant la Cour constitutionnelle qui a affirmé que des mesures pareilles *« ne présentent donc pas le caractère d'une contrainte en matière de politique des prix mais relèvent des instruments décrétaux qui permettent de mener une politique du logement social»*[48].

Concernant le mécanisme instauré à la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour a estimé que :
*« **La mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droit** réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé. Le droit de gestion publique instauré par les dispositions attaquées concerne les seuls logements inoccupés, ceux qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation et ceux qui ont été déclarés inhabitables, conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale. Il n'implique pas de modification du régime relatif au droit de propriété tel qu'il est défini par le Code civil »*[49].

Elle a ajouté que :

« Si le droit de gestion publique instauré par l'ordonnance attaquée prévoit de nombreuses limitations au droit de propriété sur les immeubles qu'elle vise, il n'implique pas pour autant un transfert obligatoire de propriété ni une confiscation générale des biens, qui relèvent du champ d'application des articles 16 et 17 de la Constitution
[…]
*En adoptant les dispositions attaquées, le législateur ordonnanciel entendait concrétiser le droit au logement en stimulant efficacement l'offre de logements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (Doc., Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2002-2003, A-416/1, pp.1,5 et 11). **Un tel objectif est conforme à l'intérêt général. Eu égard à l'article 23 de la Constitution, cet objectif s'impose au législateur compétent** »*[50].

Elle a conclu en confirmant sans équivoque la légalité de ce mode de gestion publique des logement :

---

[46] Art. 15 du Code bruxellois du logement.
[47] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents »,*op. cit*., p.318.
[48] Concernant le décret flamand – C. Const., n°40/99 du 30 mars 1999, B.10.
[49] C. Const., n°69/2005 du 20 avril 2005, B.10.3.
[50] *Ibid*., B.16.1. et B.17.2.

« Eu égard à ce qui précède et compte tenu du poids particulier que le Constituant a lui-même accordé au droit à un logement décent, les dispositions attaquées, en raison de leur nature et des garanties offertes, ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des propriétaires concernés.

Dès lors que les restrictions que les dispositions attaquées apportent au droit de propriété ne sont pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le choix de soumettre de la même manière à ces dispositions les logements inoccupés qui sont la propriété d'un particulier et les logements inoccupés qui sont la propriété d'une autorité publique – et dès lors de ne pas viser d'abord ces derniers logements – relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnanciel et ne peut porter atteinte au constat de constitutionnalité »[51].

Ces deux exceptions, à savoir la régulation des loyers des baux successifs et la mise en location par des autorités publiques de biens inoccupés appartenant à des particuliers, sont déjà deux ingérences importantes et incontestables, dans la propriété privée, par des autorités publiques au nom de l'intérêt général. Et pourtant, la légalité de ces deux mesures n'est plus contestée.

De ce constat, une intervention plus importante de la Région de Bruxelles-Capitale par la mise en place d'une CPL exerçant un contrôle relatif des loyers ne devrait pas être problématique si elle justifie cette intervention dans le marché privé locatif pour une raison d'intérêt général et que les mesures adoptées sont proportionnées à l'objectif poursuivi, à savoir la limitation de l'inflation des loyers afin de garantir à tous l'accès à un logement décent.

2. *La légalité du contrôle public des loyers à l'aune du droit international*

La question de la légalité de l'intervention étatique dans la régulation des loyers et la mise en location d'immeubles appartenant à des particuliers a déjà été amenée à plusieurs reprises devant la Cour européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dans l'affaire *Mellacher et autres c. l'Autriche*, les requérants, propriétaires de biens immeubles, se plaignaient d'une atteinte à leurs droits de propriété, garantis par l'article 1er du Protocole n°1 et de leur liberté de contracter, en raison des réductions de loyers imposées par l'État autrichien et qu'ils estimaient excessives au profit de leurs locataires[52].

La Cour strasbourgeoise avait alors exercé un contrôle de proportionnalité en vérifiant si l'ingérence étatique quant à la réduction des loyers se justifiait en l'espèce. Pour ce faire, elle a vérifié si une mesure d'ingérence ménage un *« juste équilibre »* entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux des

[51] *Ibid.*, B.17.10 – B.17.11.
[52] CEDH, *MELLACHER et autres c. Autriche*, n°10522/83, 11011/84 et 11070/84 du 19 décembre 1999.

individus. Il fallait vérifier s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé[53].

En l'espèce, la Cour avait considéré que l'intervention du législateur autrichien d'autoriser aux locataires de demander une réduction du loyer au mètre carré se justifiait par la volonté de ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable et d'améliorer la qualité des logements concernés était conforme à l'article 1e, alinéa 2 du Protocole. Par conséquent, la mesure contraignante de réduction de loyer ne portait pas atteinte au droit de propriété[54].

Toutefois, même si la Cour reconnaît aux États la volonté de garantir « la protection des intérêts des locataires dans une situation caractérisée par la pénurie de logements à bon marché », elle n'accepte pas toutes les formes d'ingérence en matière de location d'habitation au bénéfice des locataires. Étant dans une approche casuistique, elle prend soin à mettre en balance les intérêts du bailleur et du locataire[55].

C. Fixation contraignante des loyers par le Juge de Paix

La Ministre en charge du Logement et à l'origine de la grille de référence des loyers a précisé que, malgré le caractère indicatif de la grille, **proposer un « loyer raisonnable »,** dans le chef des propriétaires privés, compte tenu des caractéristiques du bien, lui semble « **cohérent et logique** », et qu'en ce qui concerne la grille des loyers, il s'agit « *d'un **outil destiné à donner à tous une « idée » générale** de ce que serait un loyer médian pour un bien répondant aux mêmes caractéristiques générales. Mais pas particulières ! Il ne faut donc **pas trop vite confondre, selon moi, loyer indicatif de référence et loyer raisonnable** ! Il est dès lors pour moi inenvisageable que la grille serve à déterminer dans tous les cas ce que serait un loyer raisonnable ou non. **Bien entendu, il faut lutter contre les loyers abusifs** ! Bien entendu, le marché est sous tension, et spécialement dans certains secteurs. (…) »*[56].

Autrement dit, **l'absence de force obligatoire de la grille des loyers ne porterait nullement atteinte au droit des locataires de bénéficier d'un loyer raisonnable et de lutter contre les loyers abusifs**. Lors des débats parlementaires le 15 décembre 2016 en Commission Logement du Parlement de la Région Bruxelles-capitale, sur le projet d'ordonnance relatif à la régionalisation du bail, la Ministre, en réponse aux questions de tous les partis francophones, invitait d'ailleurs les juges de paix à s'emparer de la question des loyers abusifs au regard de la grille de référence en cours d'élaboration[57]. En poursuivant ainsi : « *Si ces locataires victimes de loyers excessifs sont très certainement une majorité à en être parfaitement conscients, cet outil (la grille de loyer,* ndlr*) leur permettra par eux-mêmes d'effectuer une première vérification de la hauteur de cet excès et de décider de la suite à y donner.* Plus encore

[53] *Ibid.*, §48.
[54] *Ibid.*, §§55-57.
[55] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *op. cit.*, p. 319-322.
[56] Débats autour de la proposition d'amendement n° 107 d'Alain Maron (voy. Projet d'ordonnance sur les baux à loyers (A-488/2), 6 juillet 2017, p. 112.
[57]CRI n°35, pp. 20 et suivantes.

: *« **Le juge de paix est déjà habilité à corriger des loyers excessifs. Rien n'empêche ce dernier de se saisir de ce nouvel outil, mais il devrait selon moi toujours le faire au cas par cas, toujours en lien avec les très nombreuses caractéristiques non prises en compte par la grille**, (...). Les médiateurs ou les arbitres pourront d'ailleurs faire de même. Vous souhaitiez donner des armes aux locataires (...). Moi également ! ».* Et enfin, *« Il est utile que **les juges conservent une marge de manœuvre pour adapter leur approche du loyer au cas par cas**. En effet, de nombreux éléments, non pris en compte dans la grille, peuvent justifier un dépassement : il n'est pas possible de tout calculer à l'euro près et d'intégrer tous les facteurs »*[58]/[59].

La compétence du Juge de Paix pour fixer, de façon contraignante, le loyer – sur la base notamment de la grille indicative de référence – ne souffre donc d'aucune contestation[60].

Le 15 janvier 2019, la justice de Paix de Saint-Gilles a d'ailleurs condamné un propriétaire au remboursement de loyers trop perçus « *tenant compte de la réduction de loyer de 150€/mois à dater de la signature du contrat (...) pour loyer excessif (déraisonnable) (...)* »[61]. D'autres dossiers du même type sont en cours auprès des justice de Paix de la RBC.

Jugement du 15 janvier 2019 – Résumé des faits et du droit

Dans cette affaire, les locataires, cités en justice par le propriétaire du fait d'arriérés de loyers, sollicitent une réduction sur leur loyer de 150€/mois, à dater de la signature du contrat de bail. Ils font notamment référence à l'application de **l'article 3 du Code bruxellois du Logement**. Pour rappel, cette disposition, entrée en vigueur le 8 juillet 2013, précise – de façon essentielle – que : « *Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de favoriser la mise à disposition d'un **logement** conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), **abordable financièrement**, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et outres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental* » (c'est nous qui soulignons). Dans leurs conclusions écrites, les locataires rappellent également que les travaux parlementaires, ayant précédé l'adoption de cette disposition, précisent qu' «*il est à espérer qu'avec l'adoption de ce nouveau texte, les bruxellois trouvent davantage de nouveaux logements de qualité mais à prix abordables, y compris dans les logements du domaine privé » (Doc A-355/2 – 2012/2013 de la RBC, p. 38).*

A l'appui de leur demande, les locataires font parallèlement référence :

- à l'article **225 du Code bruxellois du Logement**, applicable aux baux en cours au 1er janvier 2018, prévoyant désormais que « *Le Gouvernement arrête une grille indicative de référence des loyers à laquelle pourront se référer les parties sans que cela ne constitue une contrainte supplémentaire pour*

[58] Débats autour de la proposition d'amendement n° 107 d'Alain Maron (voy. Projet d'ordonnance sur les baux à loyers (A-488/2), 6 juillet 2017, p. 112.

[59] CRI n°35, pp. 20 et suivantes. De même, en conclusion des débats parlementaires portant sur cette question, la cheffe de groupe PS déclara que « *tout locataire sur lequel pèse un loyer manifestement déraisonnable peut dès à présent s'appuyer sur l'article 3 pour ester en justice. Sous peu, il pourra également se fonder sur la grille de référence des loyers* ».

[60] V. van der PLANCKE et N. BERNARD, « Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement », *Observatoire de la Santé et du Social – Université Saint-Louis,* 2019, pp. 55 et s., https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

[61] J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, n°RG 18A699, inédit. Ce jugement est définitif, il n'est plus susceptible d'aucun recours. Pour consulter le jugement, voy. http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/190115JugementSaintGillesAnonymisé.pdf

le propriétaire. Cette grille de loyers est construite sur la base de critères internes et externes du logement tels que sa localisation, sa superficie habitable, ou le nombre de pièces existantes. Le Gouvernement peut également prévoir que les loyers qui ressortent de cette grille soient majorés ou minorisés en fonction d'autres critères comme la présence d'éléments de confort ou d'inconfort particulier. Elle est aisément accessible au public. »

- aux **arrêtés d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 et du 10 novembre 2017**instaurant une grille indicative en référence des loyers[2]. L'annexe de ce dernier arrêté prévoit, en outre, la *« majoration ou minoration du loyer en fonction d'attributs du logement: ces loyers peuvent être majorés ou minorés d'une somme forfaitaire, compte tenu de la présence d'éléments de confort ou d'inconfort particulier;*

Concrètement, les locataires à la cause ont procédé à l'évaluation de leur loyer sur la base de l'outil mis à disposition par la Région Bruxelloise (https://loyers.brussels/), en ayant pris en considération, dans le quartier Hôtel des Monnaies, un appartement « une chambre » datant d'avant 2000, d'une superficie de 64m2 et sans double vitrage, pour aboutir ainsi à un loyer qui devrait – en application de la grille indicative – se situer entre 380,60€ et 495,80€.

Les locataires en déduisent, à juste titre, que le loyer réclamé par leur propriétaire à raison de 650€/mois était hors proportion par rapport au loyer de référence, compte tenu des caractéristiques du bien loué, excédant ainsi le loyer indicatif d'environ 33%.

Ils proposent dès lors – très raisonnablement – de ramener le loyer réclamé au montant de 500€/mois, ce qui représente encore toujours un loyer plus élevé que celui découlant de la grille indicative, mais plus raisonnable et proportionné par rapport aux caractéristiques du bien. De plus, cette proposition de 500€ ne tient même pas compte des critères de minoration qui pourraient être pris en considération dans le cas d'espèce (la présence de convecteurs, l'absence d'espaces récréatifs (tels qu'une terrasse, un jardin, un balcon ou une cour), le simple vitrage,…).

La justice de Paix de Saint-Gilles donne raison aux locataires et condamne, par jugement du 15 janvier 2019, le propriétaire au remboursement de loyers trop perçus « *tenant compte de la réduction de loyer de 150€/mois à dater de la signature du contrat (...) pour loyer excessif (déraisonnable) (...)*».

Comme les locataires l'y avaient invitée, la Juge de Paix, pour aboutir à un tel verdict, est revenue aux sources, en décortiquant les débats parlementaires ayant entouré l'adoption de la grille des loyers.

La juge fait dès lors état de débats parlementaires en Commission Logement du Parlement de la Région Bruxelles-Capitale lors desquels, la Ministre du logement en exercice, en réponse aux questions des partis francophones, précisa en effet que : « *sur la portée de cette grille, il s'agit d'un premier pas. (...) un premier pas peut-être encore vers une utilisation par les juges amenés à s'en emparer dans des cas où il serait fait état de loyers abusifs. Évidemment, je ne puis m'engager pour eux sur ce dernier aspect étant donné que cela ne fait pas partie du giron des compétences régionales, et qu'il y a lieu de respecter la séparation des pouvoirs. Mais il est logique de penser que la nouvelle grille pourra constituer une balise supplémentaire dans l'évaluation faite par tout juge, ou même, médiateur ou arbitre amené à agir dans le cadre d'un conflit locatif »*[62].

Une parlementaire y précisait à son tour que : « *La grille indicative des loyers est un outil attendu dans notre politique régionale du logement. Je pense qu'il faut que nous nous réjouissions d'abord de son arrivée. C'est aussi un outil qui deviendra plus ou moins utile en fonction de la manière dont les uns et les autres vont s'en emparer. Je pense évidemment aux locataires et aux bailleurs, mais aussi aux associations, aux juges de paix et aux autres acteurs du secteur.* (…) »[63]Cette oratrice précisait encore en la Commission que : « (…) *Je souhaiterais également rappeler tout l'attachement que mon groupe*

[62] Compte rendu intégral des interpellations et des questions, Commission du Logement, réunion du jeudi 13.12.2016, C.R.I. COM 2016-2017), n°35, p.28 (nous soulignons).
[63] *Op cit.,* p 39. (nous soulignons).

porte à la grille de référence des loyers, premier pas important vers une régulation des loyers. Aussi indicative soit elle, elle permettra, en l'état actuel du code, à des justices de paix de statuer sur le caractère raisonnable ou non d'un loyer. Nos travaux en témoigneront et j'espère que ceux-ci serviront de base à une nouvelle jurisprudence qui permette de limiter les abus manifestes dont certains bruxellois sont victimes. (...) »[64]

A la même occasion, un autre orateur y ajouta : « (*...) Je ne vais pas m'attarder plus longuement sur tous les points, mais l'un d'entre eux mérite d'être soulevé : celui du loyer raisonnable. Le logement est droit fondamental et à ce point prégnant qu'il ne peut être laissé à la seule détermination du marché. Dans cet esprit, le gouvernement est dans l'obligation d'être attentif aux loyers démesurés demandés par certains propriétaires (...)* »[65].

La Ministre du logement en exercice, en réponse à certaines questions, précisa ensuite que : « (…) *la grille a d'abord et avant tout, je le répète, une portée informative générale. Il s'agit donc d'un outil destiné à donner à tous une idée générale de ce que serait un loyer médian pour un bien répondant aux mêmes caractéristiques générales. Mais pas particulières ! Il ne faut donc pas trop vite confondre, selon moi, loyer indicatif de référence et loyer raisonnable ! Il est dès lors pour moi inenvisageable que la grille serve à déterminer dans tous les cas ce que serait un loyer raisonnable ou non. Bien entendu, il faut lutter contre les loyers abusifs ! Bien entendu, le marché est sous tension, et spécialement dons certains secteurs. Mais donner de l'information, une information objective, claire et transparente, à l'ensemble du public, locataires comme bailleurs, me semble déjà être une première étape que personne n'a jusqu'ici eu le courage ou la détermination de franchir alors pourtant qu'elle est déjà à même, selon moi de mettre à plat pas mal de croyances et de tensions évitables concernant la hauteur supposée excessive ou faible d'un loyer. Pour autant, et vous le souligniez M. Maron, la juge de paix est déjà habilité à corriger les loyers excessifs. Rien n'empêche ce dernier de se saisir de ce nouvel outil, mais il devrait selon moi toujours le faire au cas par cas, toujours en lien avec les nombres caractéristiques non prises en compte par la grille, assez logiquement d'ailleurs si l'on veut éviter un outil impraticable, incompréhensible ou basé sur des données peu solides. Les médiateurs ou les arbitres pourront d'ailleurs faire de même. Vous souhaitiez donner des armes aux locataires, M. Maron. Moi également ! Je reprends ici textuellement ce que je vous disais déjà le 15 décembre à ce propo*s : *« Si ces locataires « victimes » de loyers excessifs sont très certainement une majorité à en être parfaitement conscients, cet outil leur permettra néanmoins et surtout d'effectuer une première vérification de la hauteur de cet excès et de décider de la suite à y donner. C'est cela qui est important : donner directement du pouvoir aux gens et non systématiquement agir en leur nom. (...) »*[66]; « *il est inopportun de cadrer l'utilisation que les juges de paix feront de la grille. Ce n'est pas de la compétence de la Région ni même nécessaire : selon la Ministre, il est au contraire utile que les juges conservent une marge de manoeuvre pour adapter leur approche du loyer au cas par cas. En effet, de nombreux éléments, non pris en compte dans la grille, peuvent justifier un dépassement : il n'est pas possible de tout calculer à l'euro près et d'intégrer tous les facteurs. (...) »*[67].

La Juge de Paix a logiquement déduit de ces travaux parlementaires que l'intention du législateur est que la grille de référence des loyers ait une portée informative envers bailleurs, locataires, juges de paix et autres acteurs du secteur, pour des baux déjà contractés (« tous locataire sur lequel pèse un loyer manifestement déraisonnable ») et futurs, et de fournir aux juges un outil pour décider d'un éventuel excès en leur laissant une marge d'appréciation.

Il faut également en déduire, selon la Juge, que le législateur a aussi voulu permettre au locataire ayant déjà contracté un bail d'évaluer par la suite le montant du loyer par rapport à sa (non-)conformité avec

[64] Compte rendu intégral de la Séance plénière du mardi 18.07.17 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, C.R.I N°37 – Session 2016-2017, p. 45-46 (nous soulignons).
[65] *Op cit.,*p. 50. (nous soulignons).
[66] Session Ordinaire du 06.07.17 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, A-488/2 – 2016/2017, p. 49. (nous soulignons).
[67] *Op cit.,* p. 112. (nous soulignons).

la grille des loyers, même si elle est indicative, car ce n'est souvent qu'en habitant le bien (et non pas lors de la première visite préalable), que le locataire constate les manquements.

En décider autrement aurait pour conséquence que le but poursuivi par les nouvelles dispositions du Code bruxellois du logement seraient vidées de tout sens.

Toutefois, vu les nombreux obstacles à la saisine du Juge de Paix vécus par les personnes[68], on ne peut – en aucun cas - parier sur l'efficacité de la grille de référence à travers les quelques rares courageux qui saisiront le juge pour tenter une (re)négociation de leur loyer.

II. FAISABILITÉ JURIDIQUE DE CONFIER UNE COMPÉTENCE DÉCISIONNELLE (CONTRAIGNANTE POUR LES PARTIES) EN MATIÈRE DE FIXATION DES LOYERS À UNE AUTRE INSTANCE QUE LE JUGE DE PAIX ?

Au vu du coût et de la durée d'une résolution judiciaire ainsi que de la crainte d'un certain public à l'égard du monde judiciaire, la création d'une Commission paritaire locative – pour fixer les loyers de façon contraignante – est, à raison, largement préconisée.

En effet, **l'attractivité d'un recours pour se voir reconnaître le « droit à un loyer raisonnable » sera, sans conteste, tributaire de plusieurs paramètres importants[69]** :

- gratuité ou non du recours ;
- degré de formalisme et délai endéans lequel le recours doit être introduit ;
- recevabilité de l'introduction du recours par une autre personne que l'intéressé (par une association qui défend le droit au logement des personnes précarisées, par exemple) ;
- durée de la procédure, suspension ou pas de la mesure litigieuse pendant l'examen du recours et possibilité d'être entendu ;
- étendue du pouvoir décisionnel de l'instance de recours : caractère contraignant ou pas de sa décision, simple *pouvoir d'annulation* de la mesure litigieuse ou *pouvoir de réformation* (l'instance de recours peut alors prendre une décision qui se substitue à la mesure contestée, ce qui est plus efficace qu'une annulation impliquant le renvoi du dossier à l'instance ayant adopté la décision litigieuse), possibilité d'octroyer – ou pas – des dommages et intérêts,…

La Commission paritaire locative pourra être conçue en réunissant toutes ces qualités : rapidité, gratuité, absence de formalisme, pouvoir de substituer au loyer fixé par le propriétaire un loyer raisonnable établi par la CPL,...

[68] V. van der PLANCKE et N. BERNARD, « Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement », *Observatoire de la Santé et du Social – Université Saint-Louis,* 2019, pp. 10 et s., https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

[69] V. van der PLANCKE et N. BERNARD, *op cit.*, p. 16, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf ; voy. également "Rapport de synthèse", p. 11, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/noteoss4_synthese_fr.pdf

Il convient toutefois de s'interroger sur la conformité, au regard des articles 144 et 145 de la Constitution, de la transmission à une autre instance que les tribunaux (juge de paix et juridictions d'appel) d'un contentieux relevant du droit civil tel que le droit à la propriété consacré à l'article 544 du Code civil et le droit au logement à « coût raisonnable » consacré notamment aux article 23 de la Constitution et 3 du Code bruxellois du Logement (**A**).

Pour démontrer que la mise en place d'une telle commission paritaire au pouvoir décisionnel est légalement faisable dans le paysage institutionnel bruxellois, l'existence et le fonctionnement d'autres organismes en charge du logement seront également décrits (**B**).

Le pouvoir de médiation de la CPL

A l'instar des « huurcommissies » aux Pays-Bas[70], la CPL devrait être conçue d'abord comme un organe décisionnel, pour les raisons d'efficacité de son action comme évoqué *supra.* Mais il est évident que, saisie d'un litige autour de la fixation d'un loyer, elle pourra toujours – préliminairement - tenter la médiation si la qualité de relation entre les parties le permet.

Il est ainsi largement préconisé que les CPL soient aussi en charge de la résolution amiable des conflits locatifs relatifs au montant du loyer[71]. Au contraire de la compétence « contentieuse », cette compétence de médiation attribuée à une future CPL ne soulève aucun questionnement de compatibilité avec la Constitution.

La médiation est nouvellement définie par le Code judiciaire de la manière suivante[72] :
« La médiation est un processus confidentiel et structuré de concertation volontaire entre parties en conflit qui se déroule avec le concours d'un tiers indépendant, neutre et impartial qui facilite la communication et tente de conduire les parties à élaborer elles-mêmes une solution ».

Ainsi, la CPL saisie pourrait, à l'instar des juges de paix, agir dans un premier temps comme organe de médiation et puis, en cas d'échec, comme organe décisionnel.

Cela n'empiètera pas sur les services de médiation communaux qui sont déjà sollicités généralement pour des problèmes de voisinage, familiaux ou de nature locatif. Ils ne sont pas particulièrement spécialisés en matière de bail.

D'ailleurs, d'autres mécanismes de médiation dans le domaine du bail ont déjà été consacrés, notamment en matière de « label logement étudiant », l'arrêté instaure une possibilité pour les signataires ou les bénéficiaires d'un bail relatif à un bien labellisé de soumettre tout différend à un médiateur agréé conformément au Code judiciaire[73].

Il s'agit d'un indicateur supplémentaire de la volonté du législateur d'encourager la population à recourir plus régulièrement à une étape de médiation avant d'envisager la saisine du juge.

En effet, dans le cadre de la réforme de Pot-pourri VI, la loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution

[70] Pour plus d'informations à leur sujet, voy. *infra,* chapitre IV.
[71] Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis d'initiative – Commission paritaire locative (15 mars 2018), p. 5.
[72] Art. 1723/1 du Code judiciaire.
[73] Art. 17 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements étudiants en vue d'obtenir le label "logement étudiant de qualité"

des litiges a consacré le droit collaboratif, dont la médiation[74]. Le législateur a manifesté une réelle volonté d'institutionnaliser la médiation tant comme mode parajudiciaire que préjudiciaire de règlement des litiges en reconnaissant la coexistence d'une justice imposée à côté d'une justice négociée[75].

A la différence de la Direction d'Inspection Régionale du Logement, des instances générales de médiation et des instances générales de conciliation, la CPL, comme organe de médiation, aura le mérite d'être un organe paritaire, de jouir d'une grande indépendance et d'avoir une grande expertise en matière de bail et de logement[76].

Il faudra tout de même veiller à ce que toutes les commissions paritaires locatives soient composées d'au moins un médiateur agréé. Ainsi, en cas d'obtention d'un accord de médiation par ce dernier, la procédure d'homologation sera d'autant plus facile, conformément à l'article 1733 du Code judiciaire.

A. Le respect des articles 144 et 145 de la Constitution

L'article 144 de la Constitution prévoit que :

> *« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.*
> *Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'état ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».*

Quant à l'article 145 de la Constitution, il prévoit que. :

> *« Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».*

Cette *summa divisio* n'est pas toujours aisée. A ce jour, il n'existe pas une seule et même définition des droits civils et politiques.

Par cette distinction, unique, entre les droits civils et politiques, le Constituant a envisagé toutes les catégories de contestations relatives à la protection d'un droit et a rejeté l'existence de toute autre catégorie de droit. L'objectif de ces deux dispositions est de garantir que tout titulaire d'un droit, indépendamment de sa nature, bénéficie d'une protection judiciaire[77].

La Cour constitutionnelle a été amenée à se prononcer au sujet de cette distinction et a apporté quelques éléments permettant de qualifier un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution et un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution.

---

[74] C. DELFORGE, « Chapitre 1 – La loi du 18 juin 2018 et la promotion de la médiation: vers un changement de paradigme? » in La médiation autrement, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 16.
[75] Ibid., p.19.
[76] Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis d'initiative – Commission paritaire locative (15 mars 2018), p. 6.
[77] M. VASTMANS et K. POLET, « La répartition de compétences entre le Conseil d'État et les juridictions judiciaires dans le cadre du contentieux de l'attribution des marchés publics – Son évolution et ses perspectives à la lumière de la réforme de la justice administrative » in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2013-2014/Chronique des Marchés Publics 2013-2014*, Bruxelles, EBP Consulting, 2014, pp. 538-539.

« L'existence même d'un contrôle de constitutionnalité des lois portant sur la possibilité d'attribuer les contestations relatives à des droits particuliers à une juridiction administrative par la vérification de leur caractère politique implique de retenir un critère matériel afin de définir ces droits et exclut la possibilité de les identifier par la simple référence à un critère organique, lequel permettait jusque-là de déterminer qu'un droit subjectif était de nature politique par la simple circonstance que le législateur avait institué une juridiction administrative pour connaître des litiges y afférents »[78].

Ainsi, il est possible pour une juridiction administrative de connaître les litiges qui portent sur un droit civil.

Dans le cadre d'un contentieux préjudiciel, la Cour a rappelé qu'elle n'est pas compétente pour vérifier, de façon directe, si une norme législative viole l'article 144 de la Constitution.

Néanmoins, elle a précisé que :

« Toutefois, en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être retirée à certains : s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée puisqu'elle se heurterait à l'article 144. Elle violerait donc les articles 10 et 11 de la Constitution.

(...)

Pour pouvoir répondre à la question préjudicielle, la Cour doit examiner si, en confiant à une juridiction administrative les litiges portant sur la demande des attestations en question, le législateur a considéré à juste titre les droits en cause, de manière implicite, comme des droits politiques.

Le droit d'exercer comme indépendant une profession réglementée dans le secteur des petites et moyennes entreprises du commerce et dans celui de l'artisanat présente des aspects de droit privé et des aspects de droit public.

Les aspects de droit privé résident essentiellement dans le fait que c'est par la conclusion et l'exécution de contrats soumis en principe à des dispositions de droit civil que se réalisera l'exercice de la profession.

Toutefois, ce droit présente également des aspects de droit public en ce que, dans la réglementation en cause, le commerçant ou l'artisan est soumis à l'action d'autorités administratives. En effet, la profession est réglementée non seulement afin de protéger celui

[78] N. BANNEUX, «La Cour d'arbitrage: juge de l'attribution des litiges? », *R.F.D.L.,* 2006/3, p.375.

qui veut exercer cette profession mais aussi, et principalement, dans le souci, relevant de la sauvegarde de l'intérêt général, d'établir un équilibre entre la protection de la profession dans son ensemble et celle des consommateurs.

Le législateur n'a pas procédé à une appréciation manifestement déraisonnable en considérant que les aspects de droit public étaient en l'espèce prédominants. Il a donc pu considérer le droit d'exercer certaines professions de commerçant ou d'artisan comme un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution »[79].

L'une des indications retenues pour identifier la nature d'un droit (civil ou politique) est l'intensité du lien qui existe entre la reconnaissance d'un droit subjectif et les prérogatives de la puissance publique qui permet de qualifier ce droit. Les droits « administratifs » sont généralement qualifiés de droits politiques[80].

Ainsi, sur la base de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la reconnaissance d'un droit subjectif revendiqué peut être qualifié de politique lorsque l'action administrative/publique est fort présente. Toutefois, lorsque le droit concerné trouve son origine dans un corpus de règles qui relève en partie du droit public et en partie du droit privé, il faudrait identifier quels sont les aspects prédominants[81].

Il est intéressant de relever que tout en reconnaissant le caractère civil, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit d'exercer une profession comme indépendant, la Cour constitutionnelle le qualifie de « droit politique » :

« En ce qu'il a attribué les litiges concernant les conditions d'accès à de telles professions à des juridictions administratives, le législateur a fait usage de la faculté qui lui est offerte par l'article 145 de la Constitution. Ce faisant, il a donc pris une mesure qui n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 144 de cette dernière.

Le fait que, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'exercer une profession comme indépendant soit considéré comme un droit civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas de nature à conduire à une conclusion différente. En effet, les exigences de cette disposition conventionnelle sont satisfaites par la législation belge en ce que les contestations portant sur les conditions d'accès à une telle profession sont attribuées à une instance juridictionnelle disposant d'une compétence de pleine juridiction, instance par ailleurs soumise au contrôle de cassation du Conseil d'État »[82].

En l'espèce, la **reconnaissance d'un droit subjectif revendiqué** – **le droit à un logement à « coût abordable » - peut être qualifié de politique** dès lors qu'il trouve son origine dans un

[79] Cour Const., n°41/2002 du 20 février 2002, B.9.2. et B.11 – B.12.2.
[80] I*bid*., p. 376.
[81] N. BANNEUX, *op.cit*., p. 378.
[82] Cour Const., n°41/2002 du 20 février 2002, B. 12.2 et B.12.3.

corpus de règles qui relève en partie du droit public et en partie du droit privé : l'article 3 du Code bruxellois du logement consacrant « **le droit à un logement à « coût abordable » »** précise d'ailleurs qu' « ***il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental ».*** Dans les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de cette disposition, « le groupe sp.a se réjouit que (…) ce texte va dans la bonne direction. (…) Mais il faut que les résultats suivent. ***Il est à espérer qu'avec l'adoption de ce nouveau texte, les Bruxellois trouvent davantage de nouveaux logements de qualité mais à prix abordables, y compris dans les logements du domaine privé***. A cet égard, l'allocation loyer peut être une des solutions »[83].

Le **droit fondamental au logement à loyer abordable** largement consacré à l'échelle internationale, européenne et régionale[84], impose directement des obligations aux pouvoirs publics : via **l'offre accrue de logement social** disponible, via la **création d'aides diverses au logement** (allocation loyer, aide à la constitution de la garantie locative,…), mais aussi via des **mécanismes protégeant *effectivement* les locataires contre des loyers abusifs** (adoption d'une grille dont le respect est contrôlé par une autorité publique,…).

En se prévalant d'un droit subjectif de nature désormais « politique », le locataire pourrait dès lors demander à une instance – autre que les Tribunaux du pouvoir judiciaire - de vérifier que la législation en matière de régulation des loyers ait été effectivement respectée.

B. Comparaison avec d'autres organismes non-judiciaires dans le domaine du logement et du bail en général

Contrairement à une idée reçue, le Juge de Paix n'a pas le monopole décisionnel en matière logement en général.

Ainsi, en matière de bail, certaines autorités ont un véritable pouvoir décisionnel contraignant pour les bailleurs et les preneurs. Par exemple, la Direction de l'Inspection Régionale du Logement peut conditionner la possibilité de conclure un contrat de bail ou provoquer la nullité/caducité d'un tel contrat pour des raisons de salubrité ou de sécurité publiques (1.), la Commission de fermage fixe les critères sur lesquels se basent les calculs de fermage (2.) et la Chambre de recours de la société wallonne du logement fixe les loyers dans le marché locatif social (3.).

1. Fonctionnement actuel de la Direction de l'Inspection Régionale du Logement (D.I.R.L.) et ses compétentes

Conformément à l'article 6 du Code bruxellois du logement, le service d'inspection régionale du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (généralement appelé la D.I.R.L.), a pour

[83]Doc. A-355/2 – 2012/2013 de la RBC, p. 38.

[84] Voy. V. van der PLANCKE et N. BERNARD, « Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement », *Observatoire de la Santé et du Social – Université Saint-Louis,* 2019, pp. 55-57, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

mission de contrôler le respect des critères de sécurité, salubrité et d'équipement de logement visés à l'article 4 du même Code et de délivrer des attestations de contrôle, c'est-à-dire l'attestation délivrée après qu'une enquête en conformité des critères susmentionnés ait été diligentée par ce service.

Les prérogatives de la DIRL sont relativement étendues car elle effectue des visites sur place, après avertissement préalable du bailleur et du locataire, mais aussi, en cas de défaut de consentement du locataire, après avoir obtenu l'autorisation du tribunal de police[85].

Dans le cadre de sa compétence d'enquête, la DIRL est saisie[86] :

- soit d'une demande d'attestation de contrôle de conformité, introduite par le bailleur ;
- soit sur plainte émanant d'un locataire, d'un opérateur immobilier public, d'une association reconnue ou d'un tiers justifiant d'un intérêt ;
- soit d'initiative lorsque il existe des indices sérieux et concordants consignés dans un procès-verbal ;
- soit sur la base d'un avertissement de non-conformité adressé par le délégué de l'administration chargé des allocations logement.

La DIRL, en sa qualité d'autorité extra-judiciaire, jouit du pouvoir en dehors de toute procédure judiciaire, d'infliger une amende administrative aux bailleurs dont le bien ne respecte pas les normes de sécurité, de salubrité et d'équipement[87].

En 2013, le législateur bruxellois a été jusqu'à retirer aux juridictions de l'ordre judiciaire (plus précisément, le tribunal de première instance de Bruxelles) la compétence de trancher les contestations relatives à l'amende pour vacance immobilière et l'a confiée à une instance administrative interne qui est le fonctionnaire délégué du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'objectif poursuivi par le législateur était de contrer les deux inconvénients de la saisine du juge : la durée de la procédure qui peut être très longue et le prix de celle-ci alors que la procédure devant le fonctionnaire déléguée est de 30 jours maximum et est gratuite[88].

Avant que cette modification législation de retrait de la compétence des juges, la Cour constitutionnelle a été invitée à examiner si l'impossibilité pour un tribunal, statuant en degré d'appel d'admettre des circonstances atténuantes et de réduire l'amende administrative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution[89].

Eu égard à la volonté du législateur ordonnanciel de donner application à l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un logement décent, le choix de celui-ci d'opter pour une sanction administrative et non pénale et de son droit d'imposer des peines particulièrement

[85] Art. 7, §1er du Code bruxellois du logement.
[86] Art. 7, §2 du Code bruxellois du logement.
[87] N. BERNARD, « Quelles garanties offre pour le justiciable la sanction administrative en matière de logement? », *J.L.M.B.*, 2017/37, p. 1750.
[88] Ibid., p.1748.
[89] C. Const., n°159/2016 du 14 décembre 2016

lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité, la Cour a considéré que le montant de l'amende n'étant pas déraisonnablement élevé et que l'ingérence dans le droit au respect des biens occasionnée est proportionnée ainsi que raisonnablement justifiée[90].

Cette position de la Cour démontre qu'il est constitutionnel pour le législateur ordonnanciel de réduire la compétence de l'ordre judiciaire au profit d'une autorité administrative régionale.

Lorsque le Service d'inspection régional constate que le logement ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement, il dispose aussi du pouvoir d'interdire au bailleur de mettre en location, de faire occuper ou de proposer en location le bien concerné. Cette décision d'interdiction est exécutée par le bourgmestre[91].

Cette prérogative n'est pas négligeable car si un bailleur décide de louer un logement frappé d'une interdiction, le contrat de bail est nul de plein droit[92]. Si le contrat de bail a été conclu avant que l'interdiction ne soit arrêtée, ce dernier est alors caduc de plein droit[93].

La nullité de plein droit est une sanction grave pour laquelle la saisine du magistrat n'est, théoriquement, pas nécessaire[94]. Ainsi, le juge est supposé avoir perdu tout pouvoir d'appréciation dans le cas d'une nullité ou d'une caducité découlant d'une décision d'interdiction de la DIRL.

La nullité étant la sanction la plus grave, elle est appliquée dans les cas où le bailleur a signé un bail irrégulier en sachant que le bien ne pouvait être loué. Il devra alors restituer les loyers indûment perçus. Si l'interdiction est postérieure à la conclusions du contrat de bail, celui-ci est déclaré caduc et n'a d'effet que pour l'avenir[95].

Dans les faits, certains juges démontrent qu'ils désirent garder encore un certain pouvoir d'appréciation en ne suivant pas nécessairement les rapports rendus par la DIRL.

Parmi eux, quelques-uns ne cachent pas leur mécontentement face au choix de certains locataires de saisir la DIRL plutôt que de saisir la justice de paix en premier lieu en cas de problème avec leur bailleur. Ces magistrats s'offusquent de ce que qu'ils qualifient comme étant une « violation des pouvoirs » et estiment que le tribunal ne devrait pas devenir « une simple chambre d'entérinement des décisions administratives »[96].

---

[90] *Ibid*., B.6 à B.8
[91] Art. 8 du Code bruxellois du logement
[92] Art. 219, §4 du Code bruxellois du logement
[93] *Ibidem*.
[94] N. BERNARD, « Le nouveau droit bruxellois du bail d'habitation – Bail d'habitation », *op.cit.,* p.56.
[95] N. BERNARD, « L'impact sur le contrat de location des manquements aux normes régionales de salubrité: le tournant de la régionalisation du bail », *J.T*., 2018/29, n°6741, pp. 650 – 652.
[96] B. LOUVEAUX, « Chapitre III – Les sanctions administratives en cas de non-conformité du bien loué », *Droit du bail*, Bruxelles, Larcier, 2019, p.497-498 (voir en ce sens J.P. Anderlecht, 2e cant., 30 septembre 2015).

D'autres jugent prennent en considération les rapports d'enquête et leur consacrant une valeur technique probante mais se gardent tout de même le droit de prendre la décision finale[97].

Malgré la résistance de certains magistrats, à l'aune du Code bruxellois du logement, il est désormais incontestable qu'ils aient perdu toute marge d'appréciation dans ce type de contentieux lorsque une décision interdiction de location a été arrêtée par la DIRL. Ils sont dans l'obligation de prononcer la nullité ou la caducité, selon les cas.

Cependant, en pratique, la question s'est posé de savoir si cela ne pénalise pas, *in fine*, le locataire qui sera évincé du logement. D'ailleurs, il convient de souligner que la DIRL n'a aucune obligation d'auditionner le locataire avant sa prise de décision[98].

En tout état de cause, le juge reste compétent pour prononcer les dommages et intérêts au bénéfice du preneur si la faute est imputable au bailleur, notamment les frais de déménagement et de relogement[99].

Enfin, contrairement à l'opinion de certains juges, l'article 219 du Code bruxellois du logement garantit une cohésion entre l'autorité administrative et les compétences du juge judiciaire[100].

Le fonctionnement de la DIRL démontre que des autorités administratives disposent d'un pouvoir quasi-judiciaire, sans être pourtant des juridictions, et que leurs décisions peuvent entraîner la nullité (ou la caducité) d'un contrat conclu entre des personnes physiques portant sur un logement privé.

Cela déforce grandement l'argument de certains réfractaires aux Commissions paritaires locatives selon lequel, au nom du respect de la propriété privé, une autorité publique autre qu'un Tribunal ne peut s'ingérer dans une relation contractuelle, et que seul le juge y serait habilité.

Évidemment, cette ingérence se justifie pour des raisons d'intérêt public mais la garantie d'accéder à un logement accessible financièrement par les autorités régionales relève aussi de l'intérêt public.

[97] N. BERNARD, « Le nouveau droit bruxellois du bail d'habitation – Bail d'habitation », *op.cit.,* p.67.
[98] I B. LOUVEAUX, Chapitre III – Les sanctions administratives en cas de non-conformité du bien loué », *op.cit.,* pp.497-498.
[99] Art. 219, §4 du Code bruxellois du logement.
[100] B. LOUVEAUX, Chapitre III – Les sanctions administratives en cas de non-conformité du bien loué » *op.cit.*, p.498.

2. *Fonctionnement actuel de la Commission des fermages*

L'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermage a institué une commission des fermages dans chaque province et dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale[101]. Ces commissions ont pour mission de fixer, pour chacune des régions agricoles de leur province et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, les coefficients pour le calcul des fermages maxima autorisés des terres agricoles et des bâtiments[102].

Ces commissions sont composées de trois membres preneurs, trois membres propriétaires fonciers et d'un fonctionnaire du ministère de l'Agriculture qui occupe le poste de président.

En Région Flamande, la composition est légèrement différente : il y a cinq membres preneurs et cinq membres propriétaires fonciers[103].

La fixation des coefficients permettant de calculer les fermages maxima autorisés pour les terres et les bâtiments constitue indubitablement une exception à la libre fixation des prix.

Mais ce système connaissait certaines limites car les coefficients pouvaient différer fortement d'une commission à une autre, et donc, d'une province à une autre avec pour conséquence que des biens ruraux géographiquement proches et situés au sein d'une même région agricole pouvaient être soumis à des fermages avec des différences importantes.

En 2017, pour pallier à ce problème, la Région flamande a décidé d'instituer une seule et unique commission des fermages[104].

Quant à la Région wallonne, la compétence de la fixation des coefficients a été retirée aux commissions de fermage et a été confié au gouvernement[105].

Il convient de souligner que ces commissions disposent uniquement d'un pouvoir de fixation de coefficient mais n'ont aucune compétence pour prendre une décision administrative contraignante en cas de contentieux. Elles ne sont pas non plus une quasi-juridiction. Si un preneur souhaite introduire une demande de remboursement de fermages indûment payés, il doit nécessairement saisir les juridictions de l'ordre judiciaire[106].

Par contre, le fermage légal actuel est critiqué car il ne correspondrait plus à la valeur vénale croissante des terres agricoles et de l'évolution de l'agriculture. De ce fait, dans le but d'éliminer les candidats-locataires concurrents, de nombreux agriculteurs paient un montant

---

[101] Ces commissions de fermages n'existent plus en Région wallonne depuis le 16 décembre 2016.
[102] Art. 1e, al. 2 de l'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermage.
[103] Art. 3 de l'arrêté royal du 11 septembre 1989 relatif aux commissions des fermage, entré en vigueur le 2 octobre 1989.
[104] P. RENIER, « Chapitre 10 – Du fermage », *Le bail à ferme*, Bruxelles, Larcier, 2018, p.120.
[105] Art. 2 du décret du 20 octobre 2016 limitant les fermages, entré en vigueur le 10 novembre 2016.
[106] P. RENIER, « Chapitre 10 – Du fermage », *op.cit.*, p.125.

supplémentaire qui est un pas de porte appelé communément « chapeau »[107] afin d'obtenir un bail à ferme de longue durée ainsi qu'un fermage majoré alors que cela est interdit dans la loi du 4 novembre 1969 limitant les fermages[108].

Le principal intérêt du fonctionnement de ces commissions de fermage pour la future CPL est que cela démontre, une fois de plus, la possibilité légale, pour une instance autre qu'un juge, de limiter le montant d'une mise en location entre deux particuliers. Ainsi, pour les terres données en location à un agriculteur, le loyer demandé, le fermage maximum est fixé par ces commissions de fermage.

Cependant, le contournement du fermage régulièrement pratiqué par les agriculteurs et les propriétaires fonciers démontre l'importance de l'instauration d'une autorité en charge de contrôler le respect des limitations. Sans la mise en place d'un organisme de contrôle, un tel dispositif perd une partie significative de son utilité.

3. *Fonctionnement actuel de la chambre de recours de la Société wallonne du logement*

Le Code wallon du logement prévoit en son article 171*bis* la mission d'une chambre de recours dans le logement social wallon. Cette chambre est chargée d'instruire et de statuer sur les recours introduits par les candidats-locataires et les locataires dans les matières suivantes : la procédure de candidature, les priorités d'accès, les décisions d'attribution de logement et la fixation du montant du loyer.

Ainsi, cette chambre présente plusieurs particularités intéressantes :

- Tout d'abord, elle est composée, de manière paritaire, de représentants des locataire et des représentants des sociétés de logement, sous la présidence d'un magistrat effectif ou honoraire.

- Par ailleurs, cet organe administratif jouit d'un véritable pouvoir décisionnel, notamment dans le domaine de la fixation des loyers, même s'il est limité au marché locatif social wallon.

Au départ, la chambre n'était pas compétente pour la question du surloyer mais a créé sa propre jurisprudence en liant cette problématique à celle de la mutation[109].

Enfin, son existence démontre qu'elle n'empiète pas sur les compétences du juge de paix. Ce dernier reste, bien évidemment, compétent pour la résolution du bail, les demandes relatives aux réparation par le locataire et l'expulsion de celui-ci.

[107] La Cour de cassation a considéré le paiement du chapeau comme étant un moyen frauduleux de contournier la législation sur la limitation des fermages. (Cass., 31 octobre 1985).
[108] V. LAMAL, « Fermage et chapeau: la limitation des fermages dépassée? », *R.D.R.-T.A.R.,* 2012/2-3, p. 245.
[109] N. BERNARD, « La chambre de recours dans le logement social wallon : description et premiers enseignements jurisprudentiels (en matière de transmissibilité du bail, notamment) » J.T. 2012/16, n°6476, p.322.

Certes, le champ d'application de cette chambre étant exclusivement limité aux logements sociaux, la finalité sociale peut expliquer une plus grande intrusion dans ce type de contentieux. Néanmoins, un mécanisme similaire, prenant en compte les particularités du marché locatif privé, composé essentiellement de personnes physiques, peut tout à fait être envisagé à Bruxelles dès lors que les pouvoirs publics ont amorcé, à travers la grille indicative de référence, une régulation des loyers.

Il convient toutefois de souligner que le Conseil d'État a affirmé à plusieurs reprises que la chambre de recours dans le logement social wallon ne consiste aucunement en une juridiction administrative[110] :

> *Les articles 145, 146 et 161 de la Constitution sont libellés comme suit:*
> *" Art. 145. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.*
> *Art. 146. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. [...]*
> *Art. 161. Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi".*
>
> *En vertu du principe de légalité que consacrent ces trois dispositions, la qualité de juridiction administrative doit avoir été expressément reconnue par le législateur. A tout le moins, l'intention, qui aurait animé celui-ci, de reconnaître une telle qualité à une institution qu'il crée doit-elle être établie à suffisance, soit qu'elle ait été exprimée directement au cours des travaux préparatoires, soit qu'elle ressorte d'un nombre suffisant de caractéristiques dont le législateur a doté l'institution concernée et son mode de fonctionnement.*

Or, le libellé de l'article 171*bis* du Code wallon du logement et de l'habitat durable :

« ne consacre pas expressément, dans le chef de la chambre de recours, la qualité de "juridiction administrative". Dès lors que l'intention, qui aurait animé le législateur, de reconnaître une telle qualité ne ressort pas d'une lecture d'ensemble des travaux préparatoires des décrets précités, il convient de rechercher si elle peut être décelée de façon certaine, au regard des caractéristiques de la chambre de recours sur lesquelles la requérante croit devoir insister. Avant tout, il s'impose de relever que, même si elles sont censées servir l'indépendance et l'impartialité de la chambre de recours, deux qualités requises – par ailleurs – de toute juridiction, les modalités de composition de cette instance n'autorisent pas à accueillir la thèse de la demanderesse en cassation. En effet, outre que de nombreuses autorités administratives ont été conçues de manière telle que ces garanties soient assurées, c'est la réalisation d'un objectif de responsabilisation des sociétés de logement et des locataires, et non la volonté de créer un organe juridictionnel, qui a conduit le législateur à confier le traitement des recours

[110] C.E., n°226.143 du 21 janvier 2014, IV.2.

à une chambre composée de représentants des différents acteurs concernés, et non plus – comme précédemment – des seuls organes de la Société wallonne du Logement ».

Dès lors, le Conseil d'État refuse d'exercer sa compétence de cassation administrative et d'annuler, par conséquent, une décision rendue par la chambre de recours. Cette jurisprudence sera confirmée en 2016, le Conseil d'État affirmant que les caractéristiques de la chambre de recours ne constituent pas des indices suffisants à ce que cette instance, serait implicitement mais certainement une juridiction administrative[111].

Cependant, la décision rendue par la chambre de recours constitue une décision administrative susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

A ce titre, à défaut pour le législateur ordonnanciel de reconnaitre à la commission paritaire locative la qualité de juridiction administrative, elle pourra tout de même jouir du statut d'autorité administrative (voy. *infra*) adoptant des décisions contraignantes susceptibles, le cas échéant, de recours en annulation devant le Conseil d'État. Quant aux effets civils des décisions d'une telle commission, ils resteraient de la compétence du juge judiciaire (voy. *infra*).

[111] C.E., n°235.531 du 20 juillet 2016, IV.2.

III. LA COMMISSION PARITAIRE LOCATIVE : JURIDICTION ADMINISTRATIVE RÉGIONALE OU AUTORITÉ ADMINISTRATIVE ?

La question soulevée à ce stade est celle de savoir si la CPL consisterait en une juridiction administrative (A) ou en une autorité administrative (B).

A. La création et l'organisation d'une juridiction administrative régionale

L'article 161 de la Constitution prévoit que :

« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ».

De prime abord, à la lecture de cette disposition, seul le législateur fédéral serait compétent pour créer et organiser des juridictions administratives. Cependant, il faut prendre en considération la modification adoptée simultanément à l'insertion de cette disposition constitutionnelle, de l'article 19, §1er, al.1er de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles qui permet aux communautés et régions de recourir aux pouvoirs implicites dans les matières que la Constitution réserve à la loi[112].

1. *La théorie des pouvoirs implicites*

En se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour constitutionnelle a considéré que cette disposition crée une compétence accessoire au profit des communautés qui peuvent régler les matières qui relèvent de l'autorité fédérale en vertu d'une reconnaissance expresse de la loi en vertu de sa compétence résiduelle[113].

En d'autres mots, *« les compétences implicites permettent ainsi d'admettre des débordements marginaux de compétence, lorsque ceux-ci apparaissent comme des éléments ou mises en œuvre d'une (autre) compétence matérielle attribuée. C'est toute la logique des compétences implicites : de tels débordements ne sont admis que dans la mesure ou parce qu'ils se rattachent à une autre compétence matérielle principale attribuée, que l'autorité compétente doit pouvoir exercer pleinement, il existe donc un lien de causalité direct (la nécessité) entre le débordement et la compétence principale expressément attribuée»*[114].

Selon la Cour constitutionnelle, trois conditions cumulatives doivent être remplies pour que les compétences implicites soient admises[115] :

---

[112] A.-S. BOUVY, « La place des juridictions administratives régionales et communautaires dans la Belgique fédérale », *R.B.D.C.*, 2015/2, pp. 216-217.
[113] M. UYTTENDAELE, « Leçon XXVIII – Les compétences matérielles dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle», *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 809.
[114] G. ROSSOUX, «Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4, p. 405.
[115] *Ibid.*, pp. 406-407.

1) Cela doit être nécessaire pour l'exercice d'une compétence propre : la mesure doit être justifiée ou impertinence ;
2) L'incidence doit être marginale : le débordement de compétence a un champ d'application limité ou compatible avec les mesures relevant de l'autorité compétente par principe ;
3) La matière doit se prêter à un traitement différencié.

2. Les juridictions administratives déjà existantes

Au début des années 2000, faisant suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a confirmé la compétence pour les entités fédérées de créer une juridiction administrative[116], le Conseil d'État a validé la création de deux juridictions administratives flamandes, à savoir le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études et le Conseil des contestations électorales[117].

Concernant le Conseil de règlement des différends en matière de décisions sur la progression des études, le Conseil d'État s'est principalement limité à vérifier, de manière assez souple, la nécessite pour les étudiants d'obtenir une décision rapide les concernant. Il a estimé que le contrôle des deux autres conditions n'était pas indispensable car elles ne soulevaient pas de problème particulier[118].

Concernant le Conseil des contestations électorales, le Conseil d'état s'est également limité à contrôler la nécessité de la création d'une telle juridiction et a rejoint la position du législateur flamand selon laquelle le contentieux électoral doit être confié à une juridiction administrative qui garantirait mieux le respect des principes d'impartialité, d'indépendance et de compétence par rapport à la députation permanente. Il a, par ailleurs, ajouté que l'impact sur la compétence fédérale dans le domaine du contentieux administratif est marginal car les compétences de cette nouvelle juridiction sont limitées[119].

Toutefois, le Conseil d'État a également fait preuve de plus de sévérité dans son contrôle de la nécessité et de l'impact marginal concernant la création par le législateur flamand d'un Collège du maintien environnemental. Ainsi, il a considéré que le législateur flamand a avancé des motifs trop généraux pour justifier la nécessité d'une telle juridiction avec pour conséquence que cela impacte de manière non marginale la compétence fédérale. Un raisonnement similaire a été tenu à l'égard du Conseil pour les contestations des autorisations[120].

Le législateur flamand a été plus loin en décidant de regrouper l'organisation et la procédure de trois juridictions administratives au sein d'une structure commune : la Cour environnementale

[116] C.Const., n°49/2003 du 30 avril 2003 concernant la commission d'appel (instance juridictionnelle) contre les décisions prises par l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées.
[117] Avis du Conseil d'Etat n°35.979/1 du 30 octobre 2003 et Avis n°36.359.
[118] A.-S. BOUVY, *op.cit.,* p. 220-221.
[119] *Ibdem.*
[120] *Ibid.*, p. 222.

de la Région flamande, le Conseil pour les Contestations des Autorisations et le Conseil des Contestations électorales[121].

Le section de législation du Conseil d'État a considéré, concernant le critère de nécessité, que l'expertise requise d'une seule structure qui englobe trois juridictions n'est pas suffisante mais reconnait que l'impact sur les compétences fédérales n'est que marginal.

Ainsi, le législateur flamand a accéléré le processus de régionalisation des juridictions administratives en veillant à rester dans son champ de compétences.

3. *Une nouvelle juridiction administrative bruxelloise en charge du contrôle des loyers ?*

Le premier et principal obstacle à l'instauration d'une nouvelle juridiction administrative bruxelloise chargée de contrôler les loyers est qu'elle ne pourra pas connaître d'un contentieux entre un bailleur et un locataire.

A l'instar du Conseil d'État, la juridiction administrative régionale ne peut connaître que d'actes issus d'autorités administratives et non d'un particulier à l'égard d'un autre.

A titre illustratif, cette exception constitutionnelle portant sur les droits civils visée à l'article 144 de la Constitution a été rigoureusement respectée et soulignée par la chambre des litiges de la Commission wallonne de régulation de l'énergie qui est une juridiction administrative régionale en charge de trancher les différends portant sur l'accès au réseau ou sur l'application de règlements techniques. Elle a exclu explicitement de son champ de compétences les différends portant sur des droits et obligations de nature civile[122].

En respectant les trois conditions de la théorie des pouvoirs implicites, la seule hypothèse envisageable à la création d'une telle juridiction est qu'elle puisse accueillir les recours contre les décisions d'une autorité administrative qui pourrait être, par exemple, la commission paritaire locative[123].

Ainsi, elle ne serait pas amenée à trancher un litige entre deux particuliers mais exercerait un contrôle de légalité limité aux erreurs manifestes d'appréciation d'une décision administrative émanant d'une autorité administrative[124].

Nous ne plaidons toutefois pas pour l'instauration d'une telle juridiction administrative.
En effet, la CPL prenant des décisions relatives au droit subjectif à bénéficier d'un logement à « coût abordable », les effets civils de celles-ci resteront de la compétence du juge judiciaire.

---

[121] Art. 2 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes.
[122] Art. 49bis, §1er, al. 1er du Décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.
[123] A titre d'exemple, il serait possible de s'inspirer, du Collège de maintien environnemental qui est une juridiction administrative flamande de l'environnement qui se prononce en matière des recours formés contre les décisions d'une entité régionale portant l'imposition d'une amende administrative alternative ou exclusive. Voy. Art. 16.4.19 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.
[124] Le Conseil d'État resterait alors compétent en cas de cassation administrative.

Ce seraient donc les juges de Paix - pour toutes les demandes dont la valeur n'excède pas 5.000 euros – et le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles – pour les demandes non évaluables en argent ou celles dont le montant est supérieur à 5.000 euros – qui pourraient dès lors être saisis d'un recours contre une décision rendue par la CPL[125].

B. La création et l'organisation d'une autorité administrative régionale

1. *Définition d'une autorité administrative*

Pour déterminer la notion d' « autorité administrative », l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État (LCCE) est la disposition de référence même si elle ne définit pas le concept.

Il y a généralement une distinction entre les autorités administratives fédérales et celles qui sont non-fédérales, c'est-à-dire celles qui font partie des autres niveaux administratifs comme les Communautés, les Régions, les provinces, les communes[126].

La Cour de cassation a dégagé dans l'affaire *Gimvindus* les critères permettant d'identifier les autorités administratives[127] :

- les institutions créées ou agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des Communautés et Régions, des provinces ou des communes ;
- qui sont chargées d'un service public ;
- qui ne font pas partie du pouvoir judiciaire ou législatif ;
- dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics ;
- et qui peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

Ces cinq critères sont des conditions nécessaires, cumulatives et suffisantes pour la qualification d'une autorité administrative. Le critère considéré comme étant le plus important est celui du pouvoir de décision unilatérale dans le chef de l'autorité, à savoir l'*imperium*[128].

2. *Création d'une autorité administrative régionale en charge de contrôler les loyers*

La question se pose de savoir si une commission paritaire locative pourrait prendre la forme d'une autorité administrative régionale. Si elle respecte les critères susmentionnés, il n'y aurait, *a priori*, pas d'objection à la création d'un tel organisme.

Pour ce faire :

- elle devra être créée ou agréée, de préférence, par le législateur ordonnanciel ;
- sa mission de service public sera la régulation des loyers au nom de l'intérêt général ;

[125] Voy., par analogie, V. van der PLANCKE et N. BERNARD, « Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement », *Observatoire de la Santé et du Social – Université Saint-Louis,* 2019, p. 63, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf.
[126] Y. MOUSSOUX, « Chapitre 2 – La notion d'autorité administrative », *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 53 -54.
[127] *Ibid.,* p. 58.
[128] *Ibid.,* p. 59.

- il faudra prendre soin à ce qu'elle se distingue du pouvoir judiciaire ou législatif ;
- son fonctionnement pourrait être contrôlé par le Gouvernement et plus précisément par le Ministère du logement ;
- Enfin, son pouvoir serait d'adopter des décisions contraignantes à l'égard des parties à un contrat de bail.

Un exemple intéressant est à relever en matière d'exercice d'un droit subjectif devant une autorité administrative : il s'agit du cas dans lequel le preneur requiert l'intervention de la Direction de l'inspection régionale du logement pour exercer un droit subjectif accordé par le texte de loi lui-même[129].

Pour ainsi dire, tout en étant une autorité administrative, la DIRL connaît d'un droit subjectif exercé par le preneur dans un contrat de bail.

Concernant les décisions rendues par la D.I.R.L., la question s'est posée de savoir si, *in fine*, « le tribunal saisi d'un litige locatif serait-il voué à devenir une simple chambre d'entérinement des décisions administratives ? ».

La DIRL constitue indubitablement un exemple à partir duquel il faudrait s'inspirer en vue de la création d'une commission paritaire locative.

Il serait donc envisageable de créer une autorité administrative qui pourrait être saisie par un preneur qui estime payer un loyer trop élevé par rapport à la grille des loyers. En se prévalant d'un droit subjectif, il demandera à cette autorité administrative de vérifier que la législation en matière de régulation des loyers ait été effectivement respectée. Si ce n'est pas le cas et que la bailleur refuse d'obtempérer, après avoir fait valoir ses arguments, cette commission, à l'image de la DIRL, prendra une décision contraignante.

A défaut de diminuer le loyer (et ce en application de la décision de la CPL) pour qu'il soit conforme à la grille, l'ordonnance ou l'Arrêté de Gouvernement instaurant la CPL pourrait prévoir que le contrat de bail puisse être déclaré caduc de plein droit, par le Juge de Paix, mais uniquement à la demande du locataire. Le détour par le Juge de Paix serait nécessaire pour que le locataire puisse faire valoir ses droits relativement aux indemnités découlant du dommage lié à la caducité du contrat.

[129] N. BERNARD, « Constats d'insalubrité dressés par les administrations régionales et séparation des pouvoirs », *Jurim Pratique*, 2016/3, p.203.

IV. LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES DANS LES ÉTATS VOISINS

Des organismes chargés du contrôle et/ou de la régulation du loyer dans le marché locatif privé existent déjà en France (A), aux Pays-Bas (B) et au Grand-duché de Luxembourg (C) avec leurs particularités respectives. Nous épinglerons ce qui pourrait utilement inspirer le législateur bruxellois pour la création de la CPL bruxelloise.

A. En France : Les commissions départementales de conciliation

1. L'encadrement des loyers

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs prévoyait de fixer un loyer par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage pour les logements comparables. Les Observatoires des loyers ont été alors créés avec pour mission de collecter les données statistiques nécessaires pour déterminer les références.

Face à une crise du logement de plus en plus importante, en 2014 a été adoptée la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme aménagé, dit la loi ALUR. L'un des objectifs de cette loi était de confier à des observatoires locaux des loyers la mission de recueillir les données relatives aux loyers sur une zone géographique déterminée, particulièrement dans les zones dites tendues. Il s'agit des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant et qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social[130].

Dans ces zones de tension, une encadrement des prix des loyers devait être imposé sur la base de trois indicateurs[131] :

- Le loyer médian de référence ;
- Le loyer médian de référence majoré de 20% qui constitue le maximum que le bailleur ne peut dépasser ;
- Le loyer médian de référence minoré qui est inférieur de 30% du loyer médian en dessous duquel le bailleur peut demander une hausse.

Un complément de loyer exceptionnel était prévu pour les logements présentant un certain confort et/ou bien situés.

Ce système d'encadrement des loyers a été appliqué dans un premier temps à Paris[132] puis à Lille.

[130] Art. 17 de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.
[131] Art. 6 de la loi ALUR modifiant la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.
[132] Arrêté fixant les loyers de réfence, les loyer de référence majorés et les loyers de référence minorés dans la commune de Paris entré en vigueur le 1e aout 2015.

Toutefois, en novembre 2017, les tribunaux administratifs de Paris et de Lille ont annulé les arrêtés portant sur l'encadrement des loyers et leurs dispositifs ne sont donc plus applicables.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 portant évolution du logement a repris les grandes lignes des dispositifs annulés mais en les laissant optionnels. Ainsi, l'encadrement des loyers n'est plus obligatoire.

2. *La commission départementale de conciliation (CDC) : sa composition et son fonctionnement*

Les commissions départementales de conciliation sont composées, paritairement, de représentants des organisations de bailleurs et de représentants des organisations de locataires représentatives au niveau départemental ou, à défaut, au niveau régional ou national. Ces organisations sont listées par le préfet[133].

Chacune des commissions désigne en son sein un président et un vice-président choisi alternativement par chaque catégorie de représentants pour une durée d'un an. A défaut d'accord, le préfet intervient pour désigner le président[134].

La commission est compétente pour connaître des litiges ou des difficultés portant sur des logements locatifs situés dans le département concerné[135]. Sa saisine est un préalable à tout recours au juge pour les litiges suivants[136] :

- *hausse d'un loyer sous-évalué au renouvellement du bail,*
- *baisse d'un loyer sur-évalué (demande à l'approche du renouvellement du bail),*
- *encadrement de l'évolution des loyers à la remise en location,*
- *complément de loyer*

Pour les autres litiges en matière de logements locatifs, sa saisine est facultative : le ou les requérants peuvent saisir directement le juge.

La commission peut être saisie tant par un bailleur, un ou plusieurs locataires que par une association représentative des locataires. Les parties sont convoquées et peuvent comparaître en personne ou se faire représenter afin d'être entendues[137].

La commission va alors tenter de concilier les parties et émettre un avis[138]. En cas d'accord entre les parties, ces dernières signent un document de conciliation qui n'est pas susceptible de

[133] Art. 1 du Décret n°2001 – 653 du 19 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 20 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 modifiée et relatif aux commissions départementales de conciliation.
[134] Art. 3 du Décret n°2001.
[135] Art. 3 du Décret n°2001.
[136] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1216.
[137] Art. 7 du Décret n°2001.
[138] Art. 8 du Décret n°2001.

recours devant le juge. Si l'accord n'est pas respecté par l'une des parties, il est possible pour l'autre d'exiger sa bonne exécution devant le juge. L'intervention de cette commission est gratuite[139].

3. *Que retenir pour la commission paritaire locative bruxelloise ?*

Le recours aux commissions départementales de conciliation présentent l'avantage d'être, d'une part, un organe de médiation dont la procédure est entièrement gratuite et, d'autre part, de diminuer la saisine d'une juridiction.

Cependant, ce modèle ne semble pas abouti. Outre le fait que l'encadrement des loyers fait encore débat en France (surtout en région parisienne), ces commissions ne rendent qu'un avis que les parties peuvent ne pas suivre. S'il y a un accord entre les parties au sujet de cet avis, il n'est pas nécessaire d'ester en justice. Par contre, si l'une des parties décide de ne pas suivre l'avis, l'autre ne peut que saisir le juge étant donné que l'avis n'est pas contraignant.

Il serait préférable que la future CPL ait un pouvoir décisionnel contraignant même s'il serait peut-être intéressant de s'inspirer, dans une certaine mesure, du processus de médiation des commissions départementales de conciliation françaises.

B. Aux Pays-Bas : les commissions des loyers

1. *La mise en place d'un système de points*

La politique néerlandaise du logement a retenu deux grandes lignes directrices : la régulation des loyers et le subside locatif. Initialement, la régulation des loyers avait pour but de limiter la perte de pouvoir d'achat de la population en gelant, dans un premier temps les loyers, avant de passer à un système de majorations officielles des loyers[140].

La régulation des loyers comprend un système de points déterminant le loyer maximal pour chaque logement dans le marché locatif privé. Cette régulation ne s'applique pas à certains logements, qui bénéficient d'un régime particulier dit de libéralisation. Le système de points prend en considération les caractéristiques objectives du logement telles que la superficie et l'équipement.

L'une des particularités de ce système d'encadrement des loyers est qu'il est quasiment identique tant dans le secteur locatif privé que dans le secteur locatif social[141].

---

[139] https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1216.
[140] M. ELSINGA, « Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas », *La crise du logement à Bruxelles: problème d'accès et/ou de pénurie* (sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 92.
[141] OCDE, Etudes économiques de l'OCDE: Pays-Bas 2010, Editions OCDE, Paris, p.142.

2. *Les missions des commissions des loyers*

Quant aux caractéristiques liées à l'environnement du logement, elles sont fixées par les commissions des loyers qui sont des organisations indépendantes chargées de trancher les litiges entre les locataires et les bailleurs portant sur l'entretien du bien, le prix du loyer, les charges et l'augmentation du loyer. Il s'agit de commissions paritaires composées d'un président et d'un nombre égal de locataires et de bailleurs[142].

Ainsi, dans les six mois de la signature du bail, le locataire peut demander l'avis de la Commission de location sur la valeur effective du logement. En se référant au système de points qui reprend une série de critères précis, la Commission calcule le loyer raisonnable maximal qui sera communiqué aux différentes parties. En cas de désaccord sur ce montant, les parties saisissent alors le juge du canton afin d'établir, par voie judiciaire, le montant du loyer[143].

Ce mécanisme est toutefois critiqué en raison de son impact sur la volonté d'investissement dans le logement locatif. L'assouplissement des règles, voire la suppression pure et simple de la régulation des loyers est demandée par des représentants du secteur privé. Il est aussi critiqué pour sa complexité et pour ne pas prendre en considération les différences régionales ou locales.[144]

3. *Que retenir pour la commission paritaire locative bruxelloise ?*

Un recours devant le Juge de Paix en cas de désaccord avec la décision rendue par la CPL doit être utilement envisagé en RBC.

C. Au Grand-Duché de Luxembourg : Les commissions de loyer

1. *Le plafonnement des loyers*

L'État luxembourgeois a décidé d'intervenir dans le contrôle des loyers en mettant un place un système de régulation et une « commission des loyers ».

Ainsi l'article 3, (1) de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil prévoit que :

> *« La location d'un logement à usage d'habitation ne peut rapporter au bailleur un revenu annuel dépassant un taux de 5% du capital investi dans le logement ».*

L'article 3, (2) ajoute qu'à défaut d'accord entre les parties, le capital investi est celui engagé :

[142] Ibid., p. 95-96.
[143] N. BERNARD, « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », *op. cit.,* pp 10-11.
[144] M. ELSINGA, « Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas », *op.cit*., p. 98.

- *dans la construction initiale du logement et de ses dépendances telles que garages, emplacements de stationnement, jardin, grenier et cave, qui sont mis à la disposition du locataire et dont le coût est établi au jour de leur achèvement;*
- *dans les travaux d'amélioration, dont le coût est établi au jour de l'achèvement des travaux, lesquels ne peuvent comporter des réparations locatives ou de menu entretien;*
- *dans le terrain sur lequel l'habitation est sise, dont le coût est fixé à celui du jour de son acquisition; le prix du terrain peut toutefois également être fixé forfaitairement par le bailleur à 20 % du capital investi.*

Le capital investi est réévalué le jour de la conclusion du bail ou le jour de l'adaptation du loyer par multiplication avec le coefficient correspondant du tableau des coefficients de réévaluation repris dans la loi luxembourgeoise concernant l'impôt sur le revenu[145].

Dans le cas de la location d'un logement meublé, le loyer peut atteindre maximum le double du loyer d'un logement non meublé. Dans l'évaluation du loyer, la valeur du mobilier est prise en compte[146].

Il faut aussi tenir compte de la vétusté d'un logement si sa construction remonte à 15 ans ou plus. Il y a aura alors une décote de vétusté[147] :

> *« Si la construction du logement remonte à quinze ans ou plus, le capital investi réévalué déterminé d'après les modalités formulées ci-avant, à l'exception du prix du terrain sur lequel l'habitation est construite, frais de l'acte compris, qui ne sont pas pris en compte pour le calcul de la décote, est <u>diminué de 2 % par période de deux années supplémentaires, à moins que le bailleur ne prouve avoir investi des frais équivalents dans l'entretien ou la réparation du logement</u>. Ces frais sont également réévalués selon les modalités prévues par l'alinéa 1er. Au cas où les frais investis n'atteignent pas le montant correspondant de la décote, ils sont compensés avec la décote. Au cas où ils excèdent la décote opérée, ils sont reportés sur les décotes ultérieures ».*

Pour éviter cette décote, le bailleur doit investir pour l'entretien ou la réparation du logement qu'il loue. Il s'agit donc d'un incitant à l'entretien des logements mis en location et l'amélioration générale du marché locatif privé luxembourgeois.

Concrètement, le montant maximal d'un loyer se calcule de la manière suivante[148] :

---

[145] Art.3, (3) de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

[146] Art.4 de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

[147] Art.3, (3) de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

[148] Exemple repris dans L. THIELEN, «Titre VI. – Le loyer », *Tout savoir sur l'immobilier*, Windhof, Promoculture-Larcier,2016, p. 20.

Cas pratique : une maison a été achevée en février 1994 pour 600.000 € sur un terrain acquis pour 100.000 €. Le propriétaire a ensuite agrandi la maison en 2005 par l'ajout d'un jardin d'hiver au prix de 4.000 €, et en 2009 il a remplacé les installations sanitaires de la maison pour un montant de 10.000 €. En avril 2015, il loue la maison à un locataire.

a. Le capital investi est dans ce cas calculé comme suit :

Coût de la construction :	600.000 €
Prix du terrain :	100.000 €
Travaux d'amélioration :	14.000 €
Total des investissements :	714.000 €

b. Application du coefficient de réévaluation :

Maison :	600.000 x 1,37 =	822.000 €
Terrain :	100.000 x 1,37 =	137.000 €
Jardin d'hiver :	4.000 x 1,11 =	4.440 €
Sanitaire :	10.000 x 1,02 =	10.200 €
Total capital réévalué :		973.640 €

c. Calcul de la décote (2% par période de 2 années supplémentaires au-delà de 15 ans à l'exception du prix du terrain : à savoir 3 périodes de 2 ans à partir de 2009, donc 6%) :

6% x 836.640 (973.640 – 137.000) = 50.198,40 €.

Montant du capital investi réévalué (capital réévalué moins décote) : 973.640 – 50.198,40 = 923.441,60 €

d. Loyer annuel maximal : 923.441,60 x 5% = 46.172,08 € (correspondant à un loyer mensuel de 3.847,67 €)

Toutefois, un régime d'exceptions existe : les parties peuvent décider, de commun accord, de contourner le plafonnement du loyer par le biais d'un accord sur le montant du capital investi. Néanmoins, le preneur garde le droit d'introduire une demande de réduction du loyer[149].

Une seconde exception au régime de plafonnement des loyers concerne les logements de luxe, qualifiés légalement de « logements avec confort moderne, non standard »[150]. Sont catégorisés comme étant des logements de luxe, ceux qui disposent d'un certain confort qui ne soit pas

[149] *Ibid.*, pp. 29-30.
[150] Art.6 de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

strictement nécessaire et utile, exigé généralement par une clientèle fortunée. La qualification de cette catégorie de logement est laissée à l'appréciation des commissions des loyers et des tribunaux[151]. Le respect de conditions de montants d'investissement, édictées par la loi, est requis pour la qualification de ce type de biens.

2. *Composition et compétences des commissions des loyers*

Plusieurs commissions de loyers sont instituées dans l'ensemble des communes qui comptent au moins 6.000 habitants. Chaque commission se compose d'un président et de deux assesseurs (deux effectifs et deux suppléants), désignés par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. L'un des assesseurs est choisi par les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la commune. Quant au président de commission ainsi que son suppléant, ils sont généralement choisis parmi les membres du conseil communal.

Pour les communes comptant moins de 6.000 habitants, la composition est légèrement différente. Les assesseurs sont désignés sur la base d'une liste de candidats proposés par les différents conseils communaux qui sont convoqués par le commissaire de district du siège de la commission.

Un secrétaire de commission est désigné par le conseil communal parmi les fonctionnaires communaux ou du commissariat de district.

Les indemnités des différentes personnes composant les commissions des loyers ainsi que les frais de fonctionnement sont à charge de la commune[152].

3. *Procédure devant la commission des loyers*

Avant de pouvoir saisir la commission des loyers, la partie qui demande une réduction ou une augmentation du loyer doit avertir l'autre partie, sous peine d'irrecevabilité de la requête devant la commission. Cette demande ne peut se faire pendant les six premiers mois du bail.

A défaut d'un accord dans le mois qui suit cette notification, le demandeur adressera une requête au collège des bourgmestre et échevins de la commune du logement concerné qui transmettra celle-ci à la commission des loyers compétente[153].

La commission convoquera alors les deux parties afin qu'elles se présentent, soit personnellement, soit par un représentant afin de faire part de leurs observations.

---

[151] L. THIELEN, «Titre VI. – Le loyer », *op. cit.,*p. 29.
[152] Art.7 de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
[153] Art.8 de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

La commission jouit d'un pouvoir d'investigation, notamment d'inspection des lieux loués et l'assistance d'un expert dont les frais seront avancés par la partie requérante pour être, par la suite, ventilés entre les parties.

La détermination du loyer ou des avances sur charges par la commission sera précédée par une tentative de conciliation. En cas d'échec de conciliation ou de non-comparution de l'une des parties, la commission déterminera le montant du loyer (et/ou des avances sur charges) en fonction des critères légaux et réglementaires.

Le procès-verbal sera notifié aux parties qui pourront, si elles le désirent, introduire un recours devant le juge de paix.

A défaut d'une décision de la commission des loyers dans les trois mois à dater de la transmission de la requête, le demandeur pourra alors saisir directement le juge de paix[154].

Il faut souligner deux éléments importants : si les parties sont d'accord, la commission des loyers peut aussi exercer une mission d'arbitrage. Dans ce cas, la sentence arbitrale s'impose aux parties et est susceptible d'exécution directe. Mais aucun recours n'est possible, y compris devant le juge de paix[155].

Le second point est qu'un recours direct devant le juge de paix sans passer par la Commission des loyers dans le cas d'un litige en matière de fixation du loyer et des avances sur charges n'est pas admis. Par ailleurs, la présence d'un avocat n'est pas requise[156].

En résumé, les commissions des loyers luxembourgeoises, composées paritairement, ont trois rôles :

- Un rôle de médiation : elles vont systématiquement proposer aux parties une médiation avant de trancher leur différend ;
- Un rôle d'autorité administrative qui rend des décisions sur le montant des loyers et des avances sur charge susceptibles de recours devant le juge de paix ;
- Un rôle d'arbitrage dont la sentence n'est susceptible d'aucun recours.

4. *Que retenir pour la commission paritaire locative bruxelloise ?*

La future commission paritaire locative devrait s'inspirer de ce mode de fonctionnement, en prenant en compte ses particularités régionales.

[154] Art.9 de la loi luxembourgeoise du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.
[155] *Ibidem.*
[156] L. THIELEN, «Titre VXVII. – Les voies de recours », *Tout savoir sur l'immobilier*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2016, pp.81-83.

Tout d'abord, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'il existe effectivement un système de régulation des loyers imposant un montant maximum en fonction d'une série de critères et qui semble fonctionnel. Cela prouve, une fois de plus, que cela est globalement accepté dans la société luxembourgeoise et que cela ne constitue nullement une violation inacceptable du principe de liberté contractuelle.

Ensuite, contrairement à ce qui se pratique au Luxembourg, il serait plus opportun, comme cela a été démontré dans le projet-pilote à Bruxelles, Gand et Charleroi que des représentants du milieu associatif siègent dans la CPL. Cela présentera l'intérêt de dépolitiser, dans une certaine mesure du moins, la composition de l'organe et d'inclure pleinement la société civile.

Enfin, à l'instar des commissions luxembourgeoises, un pouvoir d'investigation sur place, de même qu'un recours devant le Juge de Paix en cas de désaccord avec la décision rendue par la CPL, devraient également être utilement envisagés en RBC.

En ce qui concerne une mission d'arbitrage la cas échéant confiée à la CPL bruxelloise, il faudra prendre garde que le Code judiciaire belge impose une procédure de reconnaissance et d'exécution des sentences arbitrales devant le tribunal de première instance. Les sentences arbitrales ne peuvent, en Belgique, être directement exécutées comme au Luxembourg.

CONCLUSIONS

Nous avons développé les points suivants :

- Le droit à un logement à « coût abordable » est un droit subjectif fondamental, entraînant des obligations positives à l'égard des pouvoirs publics en matière de régulation des loyers, ce qui consacre la dimension « politique » de ce droit ;
- En conséquence, serait compatible avec les articles 144 et 145 de la Constitution, la création d'une autorité administrative, composée paritairement mais présidée par un juriste professionnel désigné par la RBC, pouvant prendre des décisions obligatoires à l'égard des parties en matière de fixation de loyer ;
- L'avantage comparatif de cette CPL, par rapport au juge de Paix, serait la rapidité, la gratuité et la souplesse de la procédure ;
- Un recours contre les décisions de la CPL pourrait être introduit devant le juge de Paix ou le Tribunal de 1ère Instance.

Demeure encore l'idée qu'il importe d'imaginer d'autres mécanisme destinés à inciter *ex ante* les propriétaires à respecter la grille des loyers, indépendamment de tous recours à leur encontre, afin notamment de limiter le contentieux devant la CPL (une inflation du contentieux pouvant gripper le bon fonctionnement de celle-ci). En effet, l'effet dissuasif d'une « sanction » prononcée par une CPL à l'issue d'une procédure initiée par un locataire n'est peut-être pas suffisante pour faire respecter la grille des loyers. Une régulation incitée en amont, de nature fiscale par exemple, au bénéfice du propriétaire, l'encouragerait à respecter une telle régulation.

Révision du régime fiscal : taxation sur la base du loyer réel en échange d'incitants fiscaux

Actuellement, les revenus immobiliers d'un propriétaire sont taxés sur la base d'un revenu cadastral qui est un montant théorique calculé en 1980 sur les loyers pratiquées en 1975. Il était prévu initialement qu'une péréquation ait lieu tous les cinq ans, mais cela n'a jamais été mis en œuvre, à l'exception d'une indexation en 1994[157].

Étant donné que l'assiette d'imposition reste identique, le propriétaire n'a aucun intérêt à réduire le loyer des logements qu'il loue. D'ailleurs, il a été démontré qu'en moyenne, les loyers actuellement perçus sont quatre fois plus élevés que le revenu cadastral[158].

Par conséquent, il serait intéressant de taxer les revenus immobiliers des bailleurs sur la base des loyers effectivement perçus. Un mécanisme de taxation sur les loyers réels présenterait trois avantages[159] :

[157] N. BERNARD, « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », *Humanisme et solidarité*, n°3, 2016, p.8-11.
[158] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *op. cit.*, p.304.
[159] *Ibid.,* p. 305.

- cela encouragerait les bailleurs à modérer leurs loyers afin de ne pas se retrouver dans une tranche supérieure d'imposition. L'idée est non pas d'imposer l'entièreté du loyer perçu mais seulement la partie qui dépasse un seuil prédéterminé ;
- ce système inciterait aussi les bailleurs à effectuer des travaux de rénovation qui seront déductibles fiscalement. Actuellement, un forfait de 40% est automatiquement soustrait du revenu cadastral brut pour « frais d'entretien et de réparation », indépendamment qu'il y ait eu lieu ou non;
- avec pour conséquence que cela contribuera à lutter contre le travail non-déclaré car les déductions seront acceptées sur la base des factures fournies[160].

Ce système d'imposition pourrait être assoupli en proposant que la taxation sur les loyers réels ne sera perçue qu'à partir de la deuxième, troisième ou quatrième habitation appartenant au même propriétaire. En outre, une autre exception au principe général serait l'absence de taxation sur l'immeuble occupé par le propriétaire, même si une partie est louée.

Une autre règle d'assouplissement serait qu'une telle taxation n'entrerait en vigueur que lorsque l'habitation sera entièrement remboursée ou amortie. Cette règle serait peut-être plus difficile à mettre en œuvre car il s'agira de savoir exactement quel a été le montant total de l'investissement du propriétaire [161] (le prix d'achat augmenté des intérêts bancaires et les éventuels travaux).

Cette nouvelle taxation ne doit pas faire fuir les investisseurs particuliers du marché locatif bruxellois. La Région ne disposant pas des moyens nécessaires pour proposer/construire suffisamment des logements pour répondre à la pénurie, il faudra prendre garde à ne pas alourdir considérablement l'imposition immobilière au risque de décourager les investisseurs privés. Cette peur de faire fuir ces investisseurs doit être contrebalancée par le fait qu'il a été démontré que 80% des biens loués appartiennent à des multi-propriétaires[162].

En tout état de cause, il faut rappeler que ce système de taxation sur le loyer réel existe déjà, entre autres, en France, aux Pays-Bas et en Allemagne.

In fine, en mettant en place ce système d'imposition et en prenant en compte la grille de référence des loyers, il sera alors possible d'envisager le calcul du précompte immobilier non plus à partir du revenu cadastral mais d'une quotité représentant la différence entre le loyer réellement perçu par le bailleur et le loyer de référence. Plus le loyer réel est élevé par rapport au loyer de référence, plus la base d'imposition sera alors importante. *A contrario*, plus le loyer réel se rapproche du loyer de référence, plus le précompte immobilier sera réduit[163].

[160] N. BERNARD, « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », *op.cit.,* pp. 8-11.
[161] N. BERNARD, « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents »,*op. cit*., p.308-309.
[162] *Ibidem*
[163] N. BERNARD, « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014 », *A.D.L.,* 2009/4, p.517.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

BANNEUX N., «La Cour d'arbitrage: juge de l'attribution des litiges? », *R.F.D.L.,* 2006/3, p.369-394

BERNARD N., « La politique du logement en Wallonie et à Bruxelles : dix pistes de travail à l'aube des législatures régionales 2009-2014 », *A.D.L.,* 2009/4, P.501-574

BERNARD N., DAWANCE T. et GOSSENS L., *Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience-pilote fondatrice,* Bruylant, Bruxelles, 2010

BERNARD N., « La chambre de recours dans le logement social wallon : description et premiers enseignements jurisprudentiels (en matière de transmissibilité du bail, notamment) » J.T. 2012/16, n°6476, pp. 321-324

BERNARD N., « Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents », *La dé-fédaralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions, Bruxelles*, Larcier, 2014, p.287-325

BERNARD N., « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », *Humanisme et solidarité*, n°3, 2016, p.8-11

BERNARD N., « Constats d'insalubrité dressés par les administrations régionales et séparation des pouvoirs », *Jurim Pratique*, 2016/3, p.201-207

BERNARD N., « Quelles garanties offre pour le justiciable la sanction administrative en matière de logement? », *J.L.M.B.*, 2017/37, p.1747 - 1756

BERNARD N., « Le nouveau droit bruxellois du bail d'habitation – Bail d'habitation », *Jurim Pratique*, 2018/1, p. 19-288

BERNARD N., « L'impact sur le contrat de location des manquements aux normes régionales de salubrité: le tournant de la régionalisation du bail », *J.T.*, 2018/29, p.650-653

de BOURNONVILLE P. , « Définitions », Rép. not., Tome XIII, La procédure notariale, Livre 6, *Arbitrage,,* Bruxelles, Larcier, 2017, n°1

BOUVY A.-S., « La place des juridictions administratives régionales et communautaires dans la Belgique fédérale », *R.B.D.C.*, 2015/2, p.215-264

DELFORGE C., « Chapitre 1 – La loi du 18 juin 2018 et la promotion de la médiation: vers un changement de paradigme? » in *La médiation autrement*, Bruxelles, Larcier, 2019

ELSINGA M., « Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas », *La crise du logement à Bruxelles: problème d'accès et/ou de pénurie* (sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM), Bruxelles, Bruylant, 2005

LAMAL V., « Fermage et chapeau: la limitation des fermages dépassée? », *R.D.R.-T.A.R.,* 2012/2-3, p. 243-254

LEHMANN M., « Le contrôle du loyer en droit comparé », *R.D.I.D.C.*, 2014/4, p. 484-485

LOUVEAUX B., « Chapitre III – Les sanctions administratives en cas de non-conformité du bien loué », *Droit du bail*, Bruxelles, Larcier, 2019

MOUGENOT D., « Définitions », Rép. not., Tome XIII, La procédure notariale, Livre 0, *Principes de droit judiciaire privé,* Bruxelles, Larcier, 2008

MOUSSOUX Y., « Chapitre 2 – La notion d'autorité administrative », *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.51-107

NINANE Y., BERNARD N., DEBROUX L., SPROCKEELS D., VAN MEERBEECK J. et van ZUYLEN J., « Rapport de la mission d'étude visant à baliser la problématique du bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale », *Jurim Pratique*, 2016/3, p.7-109

RENIER P., « Chapitre 10 – Du fermage », *Le bail à ferme*, Bruxelles, Larcier, 2018

ROSSOUX G., «Les principes de répartition des compétences dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle », *A.P.T.*, 2018/4

THIELEN L., «Titre VI. – Le loyer », *Tout savoir sur l'immobilier*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2016

UYTTENDAELE M., « Leçon XXVIII – Les compétences matérielles dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle», *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011

VASTMANS M. et POLET K., « La répartition de compétences entre le Conseil d'État et les juridictions judiciaires dans le cadre du contentieux de l'attribution des marchés publics – Son évolution et ses perspectives à la lumière de la réforme de la justice administrative » in *Jaarboek Overheidsopdrachten 2013-2014/Chronique des Marchés Publics 2013-2014*, Bruxelles, EBP Consulting, 2014

Jurisprudence

Avis du Conseil d'Etat n°35.979/1 du 30 octobre 2003 et Avis n°36.359

C.E., n°226.143 du 21 janvier 2014

C.E., n°235.531 du 20 juillet 2016

Cour Const., n°40/99 du 30 mars 1999

C. Const., n°41/2002 du 20 février 2002

C. Const., n°49/2003 du 30 avril 2003

C. Const., n°69/2005 du 20 avril 2005

C. Const., n°159/2016 du 14 décembre 2016

CEDH, *MELLACHER et autres c. Autriche*, n°10522/83, 11011/84 et 11070/84 du 19 décembre 1999

Divers

Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis – Avant-projet d'arrêté d'éxecution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instaurant une grille indicative de référence des loyers (22 décembre 2016)

Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, Avis d'initiative – Commission paritaire locative (15 mars 2018)

FeBUL – BFUH, « Questionnaire sur l'éventualité d'une « commission paritaire locative » en Région Bruxelloise » - http://www.febul.be/index.php/communication/documents-utiles/actualites/54-commission-paritaire-questionnaire-fe-bul

La Ligue des Familles, « La grille indicative de référence des loyers à Bruxelles – Mieux la comprendre et pistes pour l'améliorer», Février 2018

OCDE, Etudes économiques de l'OCDE: Pays-Bas 2010, Editions OCDE, Paris