



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.134/3
van 28 mei 2021

avis 69.134/3
du 28 mai 2021

over

sur

een voorstel van ordonnantie
'tot wijziging van de Brusselse
Huisvestingscode zoals
goedgekeurd door het besluit
van 17 juli 2003, ertoe
strekken de huurprijzen bindend te maken
en een paritaire
huurcommissie op te richten'
(*Parl.St. Br.Parl.* 2021, nr. A-
306/1)

une proposition d'ordonnance
'modifiant le Code bruxellois
du Logement tel qu' adopté
par l'arrêté du 17 juillet 2003,
visant à rendre contraignante
la grille des loyers et à
instaurer une commission
paritaire locative' (*Doc. Parl.,*
Parl.Rég.Bru.Brux.Cap., 2021,
n° A-306/1)

Op 29 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode zoals goedgekeurd door het besluit van 17 juli 2003, ertoe strekkende het rooster van de huurprijzen bindend te maken en een paritaire huurcommissie op te richten’ (*Parl.St. Br.Parl. 2021, nr. A-306/1*).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 18 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2021.

*

Le 29 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition d'ordonnance ‘modifiant le Code bruxellois du Logement tel qu’ adopté par l’arrêté du 17 juillet 2003, visant à rendre contraignante la grille des loyers et à instaurer une commission paritaire locative’ (*Doc. Parl., Parl.Rég.BruX.Cap., 2021, n° A-306/1*).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 18 mai 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ (hierna: de Brusselse Huisvestingscode) teneinde te voorzien in wat in de toelichting erbij een “een bindend kader voor huurprijzen” wordt genoemd.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) wordt gemachtigd om een bindend rooster van huurprijzen vast te stellen, waarop de partijen zich baseren om het bedrag van de huurprijs te bepalen (voorgestelde artikel 225, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 6 van het voorstel). De in het bindend rooster van huurprijzen bepaalde referentiebedragen zijn van toepassing op alle lopende en toekomstige huurovereenkomsten, behoudens wijziging van de huurprijs ten gevolge van werken (voorgestelde artikel 225, § 2). Bij gebrek aan een akkoord tussen de partijen bij de huurovereenkomst over de aanpassing van de huurprijs aan het bindend rooster van huurprijzen, kan de huurder op eigen initiatief de te hoge huurprijs verlagen tot de maximumreferentiehurprijs (voorgestelde artikel 225, § 3). Voorts wordt de regering gemachtigd om een paritaire huurcommissie op te richten die bevoegd is om geschillen te beslechten die betrekking hebben op de naleving van de regelgeving inzake het bindend rooster van huurprijzen, tegen wiens beslissingen beroep kan worden ingesteld bij de vrederechter (voorgestelde artikel 225, § 4). Aan de verhuurder die een woning verhuurt aan een bedrag dat niet in overeenstemming is met de referentiebedragen van het bindend rooster van huurprijzen of die een beslissing van de paritaire huurcommissie niet naleeft, kan een administratieve geldboete worden opgelegd (voorgestelde artikel 225, § 5).

De huurovereenkomst moet de minimum- en maximumreferentiehurprijzen vermelden zoals bepaald door het bindende rooster van huurprijzen, alsook de criteria die zijn gebruikt om tot deze referentiehurprijzen te komen (voorgestelde artikel 218, § 1, 7°, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 4 van het voorstel). De bijlage die bij de huurovereenkomst moet worden gevoegd, moet de wettelijke bepalingen bevatten met betrekking tot het bindende rooster van huurprijzen (voorgestelde artikel 218, § 5, 12°, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 5 van het voorstel).

Ook in geval van onderverhuring mag de huurprijs van de onderverhuurde woning die bestemd is als hoofdverblijfplaats van de onderverhurende huurder, niet hoger zijn dan de maximale referentiehurprijs die is vastgesteld door het bindende rooster van huurprijzen

¹ Aangezien het om een voorstel van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

(voorgestelde artikel 230, § 5, vijfde (lees: zesde) lid, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 7 van het voorstel).

Tenslotte wordt de paritaire huurcommissie, in plaats van de rechter, de bevoegdheid verleend om bij afwezigheid van akkoord tussen de partijen de herziening van de huurprijs toe te staan. In dat geval doet de commissie uitspraak overeenkomstig het bindend rooster van huurprijzen (voorgestelde artikel 240, tweede en vijfde lid, van de Brusselse Huisvestingscode; artikel 8 van het voorstel).

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op een door de regering vast te stellen datum en is van toepassing op de huurovereenkomsten en onderhuurovereenkomsten die na de inwerkingtreding ervan worden gesloten of verlengd (artikel 9 van het voorstel).

BEVOEGDHEID

3.1.1. Zoals vermeld voorziet het voorstel in de oprichting van een paritaire huurcommissie. Volgens de toelichting bij het voorstel gaat het om “een administratieve overheid bestaande uit vertegenwoordigers van verhuurders- en huurdersorganisaties”.

Uit wat volgt blijkt echter dat, gelet op zowel de aard van de bevoegdheden van de paritaire huurcommissie en de aard van haar beslissingen, als de procedure waarin wordt voorzien, het veeleer om een orgaan met jurisdictionele bevoegdheden gaat.

3.1.2. Aan de paritaire huurcommissie wordt een dubbele bevoegdheid verleend: enerzijds “om *geschillen* te beslechten die betrekking hebben op de naleving van de regelgeving inzake het bindend rooster van huurprijzen” (voorgestelde artikel 225, § 4, 1°, van de Brusselse Huisvestingscode); anderzijds om, in de plaats van de rechter, bij afwezigheid van akkoord tussen de partijen de herziening van de huurprijs toe te staan na het verstrijken van elke driejarige periode (voorgestelde artikel 240, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode). Die geschillen hebben betrekking op de door de huurder aan de verhuurder te betalen huurprijs.

3.1.3. Ofschoon volgens de toelichting de procedure voor de paritaire huurcommissie “zo weinig mogelijk formeel [moet] verlopen”, is de procedure waarin door het voorgestelde artikel 225, § 4, van de Brusselse Huisvestingscode wordt voorzien duidelijk geïnspireerd op de procedure voor een rechtscollege. Zo wordt de procedure ingeleid door middel van een schriftelijk verzoek² waarin de redenen worden uiteengezet waarom de huurprijs niet in overeenstemming is met de bindende referentiehurbedragen. Tevens wordt bepaald dat elke partij zich door een advocaat kan laten vertegenwoordigen,³ wordt in de mogelijkheid voorzien te antwoorden op het verzoek en wordt aan iedere belanghebbende partij de mogelijkheid geboden zich aan te sluiten bij het geschil.

3.1.4. Ten slotte is de beslissing van de paritaire huurcommissie bindend voor de partijen: indien de huurprijs te hoog blijkt te zijn, stelt de paritaire huurcommissie een nieuwe huurprijs vast

² In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van een *verzoekschrift*.

³ Een verhuurder kan zich ook laten vertegenwoordigen door een naar behoren gemachtigde vastgoedmakelaar.

die van toepassing is vanaf de maand waarin de procedure voor de paritaire huurcommissie werd ingeleid (voorgestelde artikel 225, § 4, 10°, van de Brusselse Huisvestingscode). Meer nog, naar luid van het voorgestelde artikel 225, § 4, 9°, van de Brusselse Huisvestingscode is de beslissing van de paritaire huurcommissie “uitvoerbaar bij voorraad, niettegenstaande elk rechtsmiddel en zonder borgtocht”. Die regel neemt over wat in artikel 1397 van het Gerechtelijk Wetboek wordt bepaald ten aanzien van de voorlopige tenuitvoerlegging van (eind)vonnissen.

3.1.5. Ook de mogelijkheid waarin wordt voorzien om *beroep* in te stellen bij de vrederechter tegen de beslissing van de paritaire huurcommissie, wijst erop dat het om een jurisdictionele beslissing gaat.

3.2. In zoverre de voorgestelde regeling ertoe leidt dat een orgaan met jurisdictionele bevoegdheden wordt opgericht, moet erop worden gewezen dat artikel 161 van de Grondwet de bevoegdheid om (administratieve) rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheden en de door hen na te leven procedureregels te bepalen, voorbehoudt aan de federale overheid en dat de ordonnantiegever in beginsel niet bevoegd is om dergelijke regelingen aan te nemen.⁴

3.3. Weliswaar kan op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘betreffende de Brusselse instellingen’, een ordonnantie bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor het Brussels Hoofdstedelijke Parlement niet bevoegd is, maar daartoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

In dit geval kan evenwel niet worden aangenomen dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Uit artikel 144, eerste lid, van de Grondwet vloeit immers voort dat geschillen over burgerlijke rechten *bij uitsluiting* tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoren. Een geschil tussen een huurder en diens verhuurder over de hoogte van de te betalen huurprijs betreft een geding van burgerlijke aard in de zin van die grondwetsbepaling. Vermits de federale wetgever dergelijke geschillen niet aan de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken kan onttrekken,⁵ kan de ordonnantiegever dat *a fortiori* niet door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden.

Daarbij komt nog dat, ofschoon in een tegensprekelijke procedure wordt voorzien, de voorgestelde regeling niet in de nodige waarborgen voorziet opdat de samenstelling en de werking van de paritaire huurcommissie zouden voldoen aan de vereisten van onpartijdigheid en onafhankelijkheid die voortvloeien uit het door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde recht op een eerlijk proces.

⁴ Zie GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

⁵ Het Grondwettelijk Hof heeft weliswaar geoordeeld dat artikel 144 van de Grondwet niet verbiedt dat geschillen eerst aan een arbitraal college dienen te worden voorgelegd, alvorens voor de hoven en rechtbanken te kunnen worden gebracht, op voorwaarde dat het recht op toegang tot de rechter nog op een daadwerkelijke wijze kan worden uitgeoefend (GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.25.2). De procedure voor de paritaire huurcommissie vertoont evenwel geen van de eigenschappen die eigen is aan die van een arbitrageprocedure.

3.4. Er moet worden besloten dat, in zoverre de voorgestelde regeling de paritaire huurcommissie de bevoegdheid verleent om geschillen tussen huurder en verhuurder te beslechten die betrekking hebben op de naleving van de regelgeving inzake het bindend rooster van huurprijzen en om de herziening van de huurprijs toe te staan na het verstrijken van elke driejarige periode, ze geen doorgang kan vinden.

4.1. Daarnaast voorziet de voorgestelde regeling in een beroep tegen de beslissingen van de paritaire huurcommissie bij de vrederechter van het kanton waarin het goed gelegen is en wordt de beroepstermijn bepaald op 30 dagen (voorgestelde artikel 225, § 4, 11°, van de Brusselse Huisvestingscode).

4.2. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van, en het vaststellen van procedureregels voor, de rechtscolleges tot de uitsluitende bevoegdheid van de federale wetgever.⁶ De ordonnantiegever moet bijgevolg, om de voormelde bepaling te kunnen aannemen, een beroep doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.3. Thans wordt in de toelichting bij het voorstel niet aangetoond dat is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De bevoegdheden voor de vrederechten liggen vast. De vrederechten zijn bevoegd voor huurgeschillen. Een huurder of verhuurder kan zich nog steeds tot de vrederechter richten, wanneer een geschil voorligt met betrekking tot de huurprijs. Met de instelling van een paritaire huurprijscommissie wordt een bijkomend orgaan ingesteld, dat uitvoerbare beslissingen kan nemen inzake huurprijsgeschillen.

Het lijkt dat de termijn om beroep aan te tekenen toch problematisch is, gelet op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- het is noodzakelijk voor de uitvoering van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat een ernstige wooncrisis meemaakt, met duizenden daklozen, met nog veel meer mensen en gezinnen die meer dan 50% van hun gezinsinkomsten betalen voor een woning, die vaak bovendien klein en van slechte kwaliteit is, dat er wetgevend wordt ingegrepen. Een huuromkadering die afdwingbaar is, wordt reeds jaren gevraagd door het middenveld dat het recht op wonen verdedigt. De problematiek van Brussel is eigen aan de hoofdstad, zodat een gedifferentieerde regeling zich opdringt. Om de huuromkadering effectief en afdwingbaar te maken, is een paritaire huurcommissie noodzakelijk. De procedure voor de vrederechten is duur en formalistisch voor wie een procedure wenst te voeren en de vrederechten zijn reeds overbelast. Een efficiënte, snelle en gespecialiseerde commissie kan de effectieve afdwingbaarheid van een huuromkadering garanderen. De beslissingen van de huurcommissie moeten dan wel uitvoerbaar zijn. Het recht op hoger beroep is een fundamenteel recht, gegarandeerd door het EVRM. Een partij die niet akkoord is, moet dan ook beroep kunnen aantekenen. De vrederechten lijken de beste kandidaat om als beroepsinstelling te dienen. Gelet op de gelimiteerde bevoegdheid van de paritaire huurcommissies, is het niet te verwachten dat er vaak beroep aangetekend zal worden.

⁶ Zie o.m.: GwH 14 februari 2001, nr. 19/2001, B.4.2; GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.2.4 en B.5.2; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3; GwH 14 november 2012, nr. 139/2012, B.4.3.

Een bijkomend voorstel om de bevoegdheid van de vrederechten te wijzigen op dit punt, zal in het federaal parlement ingediend worden.

- De beroepstermijn kan uit het voorstel van ordonnantie geschrapt worden. Dit wil zeggen dat er aan de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken niet geraakt zal worden. Ieder kan zich dan in elk huurgeschil tot de vrederechter wenden, of er nu een beslissing van een paritaire huurcommissie is tussengekomen of niet.”

4.4. In zoverre, zoals de gemachtigde erkent, thans reeds uit het Gerechtelijk Wetboek voortvloeit dat de vrederechter bevoegd is voor geschillen betreffende de verhuring van onroerende goederen,⁷ en de aanwijzing van de vrederechter in de voorgestelde regeling een loutere bevestiging lijkt te zijn van die regeling, kan getwijfeld worden aan de noodzaak van die aanwijzing. Er kan immers mee worden volstaan te bepalen dat beroep wordt ingesteld bij “de rechter”.⁸ Bijgevolg lijkt niet voldaan te zijn aan de voorwaarden om een beroep op de impliciete bevoegdheden te doen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Uit de voorgestelde regeling vloeit voort dat de in een huurovereenkomst bepaalde huurprijs niet hoger mag zijn dan de maximumreferentiehurprijs vastgesteld overeenkomstig het bindend rooster van huurprijzen (voorgestelde artikel 225, § 1, zevende lid, van de Brusselse Huisvestingscode). Bij gebreke van een akkoord tussen de partijen bij de huurovereenkomst over de aanpassing van de huurprijs aan het bindend rooster van huurprijzen, kan de huurder op eigen initiatief de te hoge huurprijs verlagen tot de maximumreferentiehurprijs (voorgestelde artikel 225, § 3, eerste lid, van de Brusselse Huisvestingscode).

Dienaangaande moet het volgende worden opgemerkt.

5.2.1. De beperking van het eigendomsrecht die het gevolg is van de huurprijsbeperkingen die voortvloeien uit de voorgestelde regeling moet worden beschouwd als een regeling van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1, tweede lid, van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.⁹

5.2.2. In advies 61.439/3 van 6 juni 2017 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het licht van die vaststelling omtrent gelijkaardige regelingen het volgende opgemerkt:

“Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.¹⁰ Op het vlak van het huisvestingsbeleid moet daarbij rekening worden gehouden met de verplichting die op

⁷ Zie artikel 591, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 217, § 2, tweede lid, 218, § 2, tweede lid, en 219, § 3, tweede en derde lid, en § 4, vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode.

⁹ Zie o.m. EHRM 19 december 1989, *Mellacher e.a. v. Oostenrijk*, § 44; EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 160.

¹⁰ Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Zie o.m.: GwH 16 juni 2016, nr. 97/2016, B.6.3; GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016, B.7.4; GwH 10 november 2016, nr. 140/2016, B.12.4.

grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor de gewestwetgevers geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.¹¹

In zoverre met de voormelde amendementen wordt beoogd een stijging van de huurprijzen tegen te gaan, kan worden aangenomen dat ze een doelstelling van algemeen belang nastreven. Evenwel moet erop worden toegezien dat niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan het eigendomsrecht. Dat zou met name het geval zijn als de door de huurcommissie, de Regering of de rechter vastgestelde huurprijzen van die aard zijn dat ze de verhuurder niet in staat stellen zelfs maar de onderhoudskosten te dekken,¹² of wanneer de vastgestelde huurprijzen beduidend lager zouden liggen dan de marktwaaarde van de goederen in kwestie,¹³ zelfs al verkeert de verhuurder niet in de onmogelijkheid om winst te maken.¹⁴⁻¹⁵ Tevens dient bij de beoordeling van de evenredigheid rekening te worden gehouden met beperkingen die in andere amendementen worden voorgesteld, zoals amendementen die ertoe strekken in een verplicht standaardmodel van een huurovereenkomst te voorzien (amendementen nrs. 37 en 76) of die de verhuurder de mogelijkheid ontzeggen om een huurovereenkomst voortijdig te beëindigen (amendementen nrs. 49 en 94).¹⁶

Ofschoon uit de aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeit dat het bestaanbaar kan zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dat de huurprijs door een overheidstussenskomst wordt gewijzigd nadat de huurovereenkomst is gesloten,¹⁷ moet er in waarborgen worden voorzien zodat de inmenging in het recht op eigendom van de verhuurder niet willekeurig of onvoorspelbaar is.^{18,19}

5.2.3. Naar luid van het voorgestelde artikel 225, § 1, zevende lid, van de Brusselse Huisvestingscode mag een huurovereenkomst niet voorzien in een huurbedrag dat hoger is dan de maximumreferentiehurprijs voor de betrokken woning. Alleen een jaarlijkse indexering van het bedrag van de huur is mogelijk, op basis van de relevante bepalingen van de wetgeving op de huurovereenkomsten (voorgestelde artikel 225, § 1, vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode).

¹¹ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.21.4.

¹² Voetnoot 21 van het aangehaalde advies: EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 224.

¹³ Voetnoot 22 van het aangehaalde advies: EHRM 21 januari 2014, *Bittó e.a. v. Slovačije*, § 113; EHRM 5 juli 2016, *Krahulec v. Slovačije*, § 33, *Bukovčanová e.a. v. Slovačije*, § 38 en *Rudolfer v. Slovačije*, § 38; EHRM 10 januari 2017, *Mečiar e.a. v. Slovačije*, § 26.

¹⁴ Voetnoot 23 van het aangehaalde advies: EHRM 30 juli 2015, *Zammit en Attard Cassar v. Malta*, § 62. Zie ook EHRM 15 september 2009, *Amato Gauci v. Malta*, § 62 (“amounts of rent allowing only a minimal profit” zijn “manifestly unreasonable”).

¹⁵ Voetnoot 24 van het aangehaalde advies: Hetzelfde geldt ingeval een verhuurder bij het verstrijken van de huurtermijn verplicht wordt het goed onder dezelfde voorwaarden verder te verhuren: EHRM 12 juni 2012, *Lindheim e.a. v. Noorwegen*, § 120.

¹⁶ Voetnoot 25 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 224.

¹⁷ Voetnoot 26 van het aangehaalde advies: EHRM 19 december 1989, *Mellacher e.a. v. Oostenrijk*, § 51.

¹⁸ Voetnoot 27 van het aangehaalde advies: Zie o.m. EHRM (grote kamer) 19 september 2006, *Hutten-Czapska v. Polen*, § 168; EHRM 26 september 2006, *Ghigo v. Malta*, § 62; EHRM 15 september 2009, *Amato Gauci v. Malta*, § 58; EHRM 21 januari 2014, *Bittó e.a. v. Slovačije*, § 98; EHRM 11 december 2014, *Anthony Aquilina v. Malta*, § 60.

¹⁹ Adv.RvS 61.439/3 van 6 juni 2017 over amendementen bij het ontwerp van ordonnantie ‘houdende de regionalisering van de woninghuurovereenkomst’, opmerking 6, *Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-488/2, 248-249.

De bedragen van de referentiehuurprijzen worden empirisch vastgesteld, met name op basis van de gegevens uit onderzoeken over de huurprijzen in Brussel (voorgestelde artikel 225, § 1, tweede lid, van de Brusselse Huisvestingscode), evenals op basis van interne en externe huisvestingscriteria, waaronder de bewoonbare oppervlakte, het aantal bestaande ruimtes en kamers, de aanwezigheid van een of meer badkamers, de aanwezigheid van een aparte keuken, de energieprestatie zoals aangegeven in het energieprestatiecertificaat, de aanwezigheid van een balkon, terras of tuin, de aanwezigheid van bergruimte (kelder, zolder of berghok), de aanwezigheid van een garage, de aanwezigheid van een lift (voorgestelde artikel 225, § 1, vijfde lid, van de Brusselse Huisvestingscode).

5.2.4. Ofschoon bij het bepalen van de maximumreferentiehuurprijs die niet mag worden overschreden, rekening wordt gehouden met bepaalde objectieve criteria, zoals de woonoppervlakte en het aantal kamers, waarborgt de voorgestelde regeling niet dat die maximumreferentiehuurprijs in alle omstandigheden overeenstemt met de waarde van het gehuurde goed of dat ze de verhuurder in staat stelt zonder verlies²⁰ te verhuren. De waarde van het goed of de verhuurkosten worden immers mee bepaald door elementen waarmee geen rekening lijkt te worden gehouden bij het bepalen van de maximumreferentiehuurprijs, zoals de standing, de graad van afwerking, of het specifieke cachet van het gehuurde goed. Inzonderheid wanneer een eigenaar investeert in de aankoop of renovatie van een goed gelegen in een wijk waar volgens het bindend rooster van huurprijzen de huurprijzen lager zijn dan elders in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest,²¹ bestaat het risico dat de marktwaarde van het gehuurde goed de maximum referentiehuurprijs overstijgt.

De overeenkomstig het bindend rooster van huurprijzen vastgestelde maximumreferentiehuurprijs zal sowieso een veralgemenend karakter hebben en zal uit de aard ervan geen rekening kunnen houden met alle specifieke kenmerken van het gehuurde goed.

5.2.5. Uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit evenwel voort dat er op onevenredige wijze afbreuk zou worden gedaan aan het eigendomsrecht als de overeenkomstig het bindend rooster van huurprijzen vastgestelde maximumhuurreferentieprijs van die aard zou zijn dat ze de verhuurder niet in staat stelt zelfs maar zijn kosten te dekken, of wanneer de vastgestelde huurprijzen beduidend lager zouden liggen dan de marktwaarde van de goederen in kwestie.

Gelet hierop kan niet worden aanvaard dat op absolute wijze in een maximumreferentiehuurprijs wordt voorzien, die in geen enkele omstandigheid mag worden overschreden, terwijl, zoals hiervoor wordt vastgesteld, niet wordt gewaarborgd dat die maximumreferentiehuurprijs overeenstemt met de marktwaarde van het gehuurde goed of dat ze de verhuurder in staat stelt zijn kosten te dekken.

²⁰ Waarbij rekening moet worden gehouden met zowel de investeringskosten voor de aankoop en desgevallend de renovatie van het verhuurde goed, als de onderhoudskosten.

²¹ In het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2017 ‘tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen’ worden zeven categorieën van wijkgroepen onderscheiden en verschillen de maandelijkse huurprijzen per m² bewoonbare oppervlakte van de woning naargelang van de categorie van wijkgroep waarin het goed is gelegen.

In zoverre de voorgestelde regeling ertoe kan leiden dat de verhuurder wordt genoopt zijn goed te verhuren aan een prijs die niet overeenstemt met de marktwaarde ervan of die hem niet in staat stelt zijn kosten te dekken, is de inmenging met het recht op eigendom die eruit voortvloeit onevenredig met het nagestreefde doel.

5.3.1. Naar luid van het voorgestelde artikel 225, § 3, van de Brusselse Huisvestingscode kan de huurder, wanneer de partijen bij de huurovereenkomst het niet eens worden over de aanpassing van de huurprijs aan het bindend rooster van de huurprijzen, op eigen initiatief de te hoge huurprijs verlagen tot de maximumreferentiehurprijs die in de huurovereenkomst wordt vermeld. Indien de huurovereenkomst niet de criteria bevat om met zekerheid de maximum- en minimumreferentiehurprijs te bepalen overeenkomstig het bindend rooster van huurprijzen, kan de huurder op eigen initiatief de huurprijs bepalen “op het niveau dat hij bepaalt”, zonder te kunnen worden geacht in gebreke te zijn gebleven met betrekking tot zijn verplichting om huur te betalen.

5.3.2. De voorgestelde regeling is van toepassing na het sluiten van een huurovereenkomst waarin een huurprijs wordt bepaald die de maximumreferentiehurprijs overstijgt. Door de huurder de mogelijkheid te geven de huurprijs op eenzijdige wijze te verlagen, voorziet het voorstel in een vorm van eigenrichting die niet kan worden aanvaard. Bovendien kan de voorgestelde regeling aanleiding geven tot willekeur, nu indien de huurovereenkomst de criteria niet vermeldt aan de hand waarvan de minimum- en de maximumreferentiehurprijs kunnen worden bepaald, de huurder volledig autonoom de huurprijs bepaalt. In dat geval lijkt hij zelf niet gebonden door het bindend rooster van huurprijzen en zou hij de huurprijs kunnen vaststellen onder de minimumreferentiehurprijs.

Het voorgestelde artikel 225, § 3, van de Brusselse Huisvestingscode kan dan ook geen doorgang vinden.

*

6. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het voorstel op verschillende punten grondig moet worden herwerkt. Gelet hierop ziet de Raad van State af van een nader onderzoek van het voorstel.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumise pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement' (ci-après : le Code bruxellois du logement), afin d'y prévoir ce que les développements de celle-ci appellent « un encadrement contraignant des loyers ».

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) est habilité à fixer une grille contraignante des loyers sur laquelle les parties s'appuient pour déterminer le montant du loyer (article 225, § 1^{er}, proposé, du Code bruxellois du logement; article 6 de la proposition). Les montants de référence prévus par la grille contraignante des loyers s'appliquent à tous les baux en cours et aux baux futurs, excepté en cas de modification du montant du loyer faisant suite à des travaux effectués (article 225, § 2, proposé). En l'absence d'accord entre les parties au contrat de bail quant à l'adaptation du montant du loyer à la grille contraignante des loyers, le locataire peut de sa propre initiative réduire le loyer trop élevé jusqu'au montant du loyer de référence maximal (article 225, § 3, proposé). En outre, le gouvernement est habilité à instituer une Commission paritaire locative, qui est compétente pour trancher les litiges relatifs au respect de la réglementation concernant la grille contraignante des loyers et dont les décisions sont susceptibles de recours devant le juge de paix (article 225, § 4, proposé). Le bailleur qui met un logement en location à un montant qui n'est pas conforme aux montants de référence de la grille contraignante ou qui ne respecte pas une décision de la Commission paritaire locative, peut se voir infliger une amende administrative (article 225, § 5, proposé).

Le bail doit mentionner les loyers de référence minimaux et maximaux tels que déterminés par la grille contraignante des loyers, ainsi que les critères utilisés pour aboutir à ces loyers de référence (article 218, § 1^{er}, 7^o, proposé, du Code bruxellois du logement; article 4 de la proposition). L'annexe à joindre au bail doit mentionner les dispositions légales relatives à la grille contraignante des loyers (article 218, § 5, 12^o, du Code bruxellois du logement).

Même en cas de sous-location, le loyer du bien sous-loué destiné à servir de résidence principale au locataire sous-louant ne peut pas dépasser le montant du loyer de référence maximal déterminé par la grille contraignante des loyers (article 230, § 5, cinquième alinéa (lire : alinéa 6), proposé, du Code bruxellois du logement; article 7 de la proposition).

Enfin, la Commission paritaire locative, au lieu du juge, est donnée la compétence d'accorder la révision du loyer en cas de désaccord des parties. En pareil cas, la commission statue

¹ S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

conformément à la grille contraignante des loyers (article 240, alinéas 2 et 5, proposé, du Code bruxellois du logement; article 8 de la proposition).

L'ordonnance à adopter entre en vigueur à une date à fixer par le gouvernement et s'applique aux baux et sous-baux conclus ou renouvelés après son entrée en vigueur (article 9 de la proposition).

COMPÉTENCE

3.1.1. Comme il a été mentionné, la proposition prévoit la création d'une commission paritaire locative. Selon les développements de la proposition, il s'agit d'une « autorité administrative composée de représentants d'organisations de propriétaires et de locataires ».

Il ressort toutefois de ce qui suit qu'en égard à la nature des compétences de la Commission paritaire locative et à celle de ses décisions, ainsi que de la procédure prévue, il s'agit plutôt d'un organe doté de pouvoirs juridictionnels.

3.1.2. La Commission paritaire locative se voit attribuer une double compétence : d'une part, celle de « trancher des *litiges* relatifs au respect de la réglementation concernant la grille contraignante des loyers » (article 225, § 4, 1°, proposé, du Code bruxellois du logement); d'autre part, en l'absence d'accord entre les parties, celle, en lieu et place du juge, d'accorder la révision du loyer après l'expiration de chaque triennat (article 240, alinéa 2, proposé, du Code bruxellois du logement). Ces litiges concernent le loyer que le locataire doit payer au bailleur.

3.1.3. Bien que, selon les développements, la procédure devant la Commission paritaire locative « doit (...) être aussi peu formaliste que possible », la procédure prévue à l'article 225, § 4, proposé, du Code bruxellois du logement est clairement inspirée par la procédure devant une juridiction. Ainsi, la procédure est introduite au moyen d'une demande écrite ² exposant les raisons pour lesquelles le loyer n'est pas conforme aux montants des loyers de référence contraignants. Il est également précisé que toute partie peut se faire représenter par un avocat ³, qu'il est permis de répondre à la demande et que toute partie intéressée peut se joindre volontairement au litige.

3.1.4. Enfin, la décision de la Commission paritaire locative est contraignante pour les parties : si le loyer s'avère trop élevé, la Commission paritaire locative fixe un nouveau loyer, applicable à partir du mois au cours duquel la procédure a été engagée devant elle (article 225, § 4, 10°, proposé, du Code bruxellois du logement). Qui plus est, selon l'article 225, § 4, 9°, proposé, du Code bruxellois du logement, la décision de la Commission paritaire locative est « exécutoire par provision, nonobstant tout recours judiciaire et sans caution ». Cette règle reproduit ce que prévoit l'article 1397 du Code judiciaire en ce qui concerne l'exécution provisoire des jugements (définitifs).

² Selon les développements, il est question d'une *requête*.

³ Un bailleur peut également se faire représenter par un agent immobilier dûment mandaté.

3.1.5. La possibilité qui est prévue de former un *recours* devant le juge de paix contre la décision de la Commission paritaire locative témoigne du caractère juridictionnel de la décision.

3.2. Dans la mesure où le régime proposé aboutit à la création d'un organe doté de compétences juridictionnelles, il convient de rappeler que l'article 161 de la Constitution réserve à l'autorité fédérale le pouvoir d'instituer des juridictions (administratives) et de déterminer leurs compétences, ainsi que les règles de procédure qu'elles doivent observer, et que le législateur ordonnantiel n'a en principe pas le pouvoir d'adopter de tels dispositifs ⁴.

3.3. S'il est vrai que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', permet qu'une ordonnance comporte des dispositions relatives à des matières pour lesquelles le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétent, il est toutefois requis à cette fin que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, que la matière se prête à une réglementation différenciée et que l'impact des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginal.

En l'espèce, on ne peut cependant pas admettre que la matière se prête à une réglementation différenciée. Il résulte en effet de l'article 144, alinéa 1^{er}, de la Constitution que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont *exclusivement* du ressort des tribunaux. Un litige entre un locataire et son bailleur concernant le montant du loyer à payer est un litige de nature civile au sens de cette disposition constitutionnelle. Le législateur fédéral ne pouvant pas soustraire ces litiges à la compétence des tribunaux ⁵, le législateur ordonnantiel ne le peut *a fortiori* pas en invoquant les pouvoirs implicites.

Par ailleurs, bien qu'une procédure contradictoire soit prévue, le régime proposé n'offre pas les garanties nécessaires pour que la composition et le fonctionnement de la Commission paritaire répondent aux exigences d'impartialité et d'indépendance qui découlent du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3.4. Force est de conclure que, dans la mesure où le régime proposé confère à la Commission paritaire locative le pouvoir de trancher des litiges entre locataire et bailleur concernant le respect de la réglementation relative à la grille contraignante des loyers et d'autoriser la révision de ceux-ci après l'expiration de chaque triennat, il ne peut se concrétiser.

4.1. Par ailleurs, le régime proposé prévoit un recours contre les décisions de la Commission paritaire locative devant le juge de paix du canton où se situe l'immeuble et fixe le délai de recours à 30 jours (article 225, § 4, 11°, proposé, du Code bruxellois du logement).

4.2. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la définition des compétences des juridictions et la fixation des règles de procédure applicables devant celles-ci

⁴ Voir C.C., 27 janvier 2011, n° 8/2011, B.8.4.

⁵ Il est vrai que la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 144 de la Constitution n'interdit pas que les litiges soient d'abord soumis à un collège arbitral, avant d'être portés devant les cours et tribunaux, à condition que le droit d'accès à la justice puisse toujours être effectivement exercé (C.C., 15 janvier 2009, n° 8/2009, B.25.2). Toutefois, la procédure devant la Commission paritaire locative ne présente aucune des caractéristiques propres à une procédure d'arbitrage.

relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral⁶. Par conséquent, pour adopter la disposition précitée, le législateur ordonnantiel doit invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.3. Pour l'heure, les développements de la proposition ne démontrent pas que les conditions permettant de recourir aux pouvoirs implicites sont remplies.

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bevoegdheden voor de vrederechten liggen vast. De vrederechten zijn bevoegd voor huurgeschillen. Een huurder of verhuurder kan zich nog steeds tot de vrederechter richten, wanneer een geschil voorligt met betrekking tot de huurprijs. Met de instelling van een paritaire huurprijscommissie wordt een bijkomend orgaan ingesteld, dat uitvoerbare beslissingen kan nemen inzake huurprijsgeschillen.

Het lijkt dat de termijn om beroep aan te tekenen toch problematisch is, gelet op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

- het is noodzakelijk voor de uitvoering van de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat een ernstige wooncrisis meemaakt, met duizenden daklozen, met nog veel meer mensen en gezinnen die meer dan 50% van hun gezinsinkomsten betalen voor een woning, die vaak bovendien klein en van slechte kwaliteit is, dat er wetgevend wordt ingegrepen. Een huuromkadering die afdwingbaar is, wordt reeds jaren gevraagd door het middenveld dat het recht op wonen verdedigt. De problematiek van Brussel is eigen aan de hoofdstad, zodat een gedifferentieerde regeling zich opdringt. Om de huuromkadering effectief en afdwingbaar te maken, is een paritaire huurcommissie noodzakelijk. De procedure voor de vrederechten is duur en formalistisch voor wie een procedure wenst te voeren en de vrederechten zijn reeds overbelast. Een efficiënte, snelle en gespecialiseerde commissie kan de effectieve afdwingbaarheid van een huuromkadering garanderen. De beslissingen van de huurcommissie moeten dan wel uitvoerbaar zijn. Het recht op hoger beroep is een fundamenteel recht, gegarandeerd door het EVRM. Een partij die niet akkoord is, moet dan ook beroep kunnen aantekenen. De vrederechten lijken de beste kandidaat om als beroepsinstelling te dienen. Gelet op de gelimiteerde bevoegdheid van de paritaire huurcommissies, is het niet te verwachten dat er vaak beroep aangetekend zal worden.

Een bijkomend voorstel om de bevoegdheid van de vrederechten te wijzigen op dit punt, zal in het federaal parlement ingediend worden.

- De beroepstermijn kan uit het voorstel van ordonnantie geschrapt worden. Dit wil zeggen dat er aan de bevoegdheden van de hoven en rechtbanken niet geraakt zal worden. Ieder kan zich dan in elk huurgeschil tot de vrederechter wenden, of er nu een beslissing van een paritaire huurcommissie is tussengekomen of niet ».

4.4. Dans la mesure où, comme le reconnaît le délégué, il résulte déjà du Code judiciaire que le juge de paix est compétent pour connaître des contestations relatives au louage d'immeubles⁷, et que la désignation du juge de paix dans le régime proposé apparaît comme une simple confirmation de cette réglementation, on peut douter de la nécessité de cette désignation. Il

⁶ Voir notamment C.C., 14 février 2001, n° 19/2001, B.4.2 ; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.2.4 et B.5.2 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3 ; C.C., 14 novembre 2012, n° 139/2012, B.4.3.

⁷ Voir l'article 591, 1°, du Code judiciaire.

peut en effet suffire de prévoir qu'un recours peut être introduit devant « le juge »⁸. Par conséquent, les conditions permettant d'invoquer les pouvoirs implicites ne paraissent pas réunies.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Il résulte de la réglementation proposée que le loyer fixé dans un bail ne peut être supérieur au loyer de référence maximum fixé conformément à la grille contraignante des loyers (article 225, § 1^{er}, alinéa 7, proposé, du Code bruxellois du logement). En l'absence d'accord entre les parties au bail quant à l'adaptation du montant du loyer à la grille contraignante des loyers, le locataire peut de sa propre initiative réduire le loyer trop élevé jusqu'au montant du loyer de référence maximum (article 225, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, du Code bruxellois du logement).

À cet égard, il convient de formuler les observations suivantes.

5.2.1. La limitation du droit de propriété résultant des limitations de loyers qui découlent de la réglementation proposée doit être considérée comme une réglementation de l'usage de la propriété au sens de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme⁹.

5.2.2. Au regard de cette constatation, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 61.439/3 du 6 juin 2017 concernant des réglementations similaires, observé ce qui suit :

« Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi¹⁰. En matière de politique du logement, il faut tenir compte à cet égard de l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent¹¹.

⁸ Voir par exemple les articles 217, § 2, alinéa 2, 218, § 2, alinéa 2, et 219, § 3, alinéas 2 et 3, et § 4, alinéa 4, du Code bruxellois du logement.

⁹ Voir notamment Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 44; Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 160.

¹⁰ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Voir notamment C.C., 16 juin 2016, n° 97/2016, B.6.3 ; C.C., 14 juillet 2016, n° 109/2016, B.7.4 ; C.C., 10 novembre 2016, n° 140/2016, B.12.4.

¹¹ Note de bas de page 20 de l'avis cité: C.C., 12 février 2015, n° 16/2015, B.21.4.

Dans la mesure où les amendements précités visent à lutter contre une augmentation des loyers, il peut être admis qu'ils poursuivent un objectif d'intérêt général. Toutefois, il faut veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété. Tel serait notamment le cas si les loyers fixés par la commission locative, le Gouvernement ou le juge étaient de nature à ne pas permettre au bailleur de couvrir ne fût-ce que les frais d'entretien¹², ou si les loyers arrêtés étaient nettement inférieurs à la valeur du marché des biens en question¹³, même si le bailleur ne se trouve pas dans l'impossibilité de réaliser des bénéfices¹⁴⁻¹⁵. Par ailleurs, pour apprécier la proportionnalité, il faut tenir compte des limitations proposées dans d'autres amendements, comme les amendements visant à prévoir un modèle de bail-type obligatoire (amendements n^{os} 37 et 76) ou privant le bailleur de la possibilité de résilier par anticipation un bail (amendements n^{os} 49 et 94)¹⁶.

Bien qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme invoquée que la modification du loyer opérée à la suite d'une intervention de l'autorité après la conclusion du bail¹⁷ peut être compatible avec l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, des garanties doivent être prévues afin que l'ingérence dans le droit à la propriété du bailleur ne soit pas arbitraire ou imprévisible¹⁸ »¹⁹.

5.2.3. Selon l'article 225, § 1^{er}, alinéa 7, proposé, du Code bruxellois du logement, un bail ne peut prévoir un montant de loyer dépassant le montant du loyer de référence maximum pour le logement considéré. Seule une indexation annuelle du montant du loyer est possible, sur la base des dispositions pertinentes de la législation des baux à loyers (article 225, § 1^{er}, alinéa 4, proposé, du Code bruxellois du logement).

Les montants des loyers de référence sont établis empiriquement notamment sur la base des données issues d'enquêtes sur les loyers à Bruxelles (article 225, § 1^{er}, alinéa 2, proposé, du Code bruxellois du logement), ainsi que sur la base de critères de logement internes et externes, notamment la surface habitable, le nombre de pièces et de chambres existantes, la présence d'une ou de plusieurs salles de bain, la présence d'une cuisine séparée, la performance énergétique telle qu'indiquée dans le certificat de performance énergétique, la présence d'un balcon, d'une terrasse

¹² Note de bas de page 21 de l'avis cité: Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 224.

¹³ Note de bas de page 22 de l'avis cité: Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 113; Cour eur. D.H., 5 juillet 2016, *Krahulec c. Slovaquie*, § 33, *Bukovčanová et autres c. Slovaquie*, § 38 et *Rudolfer c. Slovaquie*, § 38; Cour eur. D.H., 10 janvier 2017, *Mečiar et autres c. Slovaquie*, § 26.

¹⁴ Note de bas de page 23 de l'avis cité: Cour eur. D.H., 30 juillet 2015, *Zammit et Attard Cassar c. Malte*, § 62. Voir également Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, § 62 (« amounts of rent allowing only a minimal profit » sont « manifestly unreasonable »).

¹⁵ Note de bas de page 24 de l'avis cité: Il en va de même lorsqu'un bailleur, à l'expiration du délai de location, est obligé de louer le bien aux mêmes conditions : Cour eur. D.H., 12 juin 2012, *Lindheim et autres c. Norvège*, § 120.

¹⁶ Note de bas de page 25 de l'avis cité: Voir notamment Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 224.

¹⁷ Note de bas de page 26 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 51.

¹⁸ Note de bas de page 27 de l'avis cité: Voir notamment Cour eur. D.H. (grande chambre), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 168 ; Cour eur. D.H., 26 septembre 2006, *Ghigo c. Malte*, § 62 ; Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, § 58 ; Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 98 ; Cour eur. D.H., 11 décembre 2014, *Anthony Aquilina c. Malte*, § 60.

¹⁹ Avis C.E.61.439/3 du 6 juin 2017 sur des amendements au projet d'ordonnance 'visant la régionalisation du bail d'habitation', observation 6, *Doc. parl.* Parl. RBC 2016-17, n^o A-488/2, 248-249.

ou d'un jardin, la présence d'un espace de stockage (cave, grenier ou débarras), la présence d'un garage, la présence d'un ascenseur (article 225, § 1^{er}, alinéa 5, proposé, du Code bruxellois du logement).

5.2.4. Bien qu'il soit tenu compte, lors de la détermination du loyer de référence maximum ne pouvant pas être dépassé, de certains critères objectifs, tels que la surface habitable et le nombre de chambres, la réglementation proposée ne garantit pas que ce loyer de référence maximum corresponde en toutes circonstances à la valeur du bien loué ni qu'il permette au bailleur de louer sans perte ²⁰. La valeur du bien ou les frais de location sont en effet également déterminés par des éléments qui ne paraissent pas avoir été pris en compte pour déterminer le loyer de référence maximum, tels que le standing, le degré de finition ou le cachet spécifique du bien loué. Plus particulièrement, lorsqu'un propriétaire investit dans l'acquisition ou la rénovation d'un bien situé dans un quartier où les loyers sont, selon la grille contraignante des loyers, inférieurs à ce qu'ils sont ailleurs en Région de Bruxelles-Capitale ²¹, le risque existe que la valeur de marché du bien loué dépasse le loyer de référence maximum.

Le loyer de référence maximum fixé conformément à la grille contraignante des loyers aura de toute façon un caractère généralisé et ne pourra, de par sa nature, pas tenir compte de toutes les caractéristiques spécifiques du bien loué.

5.2.5 Il résulte toutefois de la jurisprudence précitée de la Cour européenne des droits de l'homme qu'il serait porté atteinte de manière disproportionnée au droit de propriété si le loyer de référence maximum fixé conformément à la grille contraignante des loyers était de nature à ne même pas permettre au bailleur de couvrir ses frais, ou si les loyers fixés étaient nettement inférieurs à la valeur de marché des biens en question.

En conséquence, on ne peut admettre qu'il soit prévu, de manière absolue, un loyer de référence maximum qui ne peut être dépassé en aucune circonstance, alors que - ainsi qu'il a été constaté ci-dessus - il n'est pas garanti que ce loyer de référence maximum corresponde à la valeur de marché du bien loué ni qu'il permette au bailleur de couvrir ses frais.

Dans la mesure où la réglementation proposée peut avoir pour effet que le bailleur soit contraint à donner son bien en location à un prix qui ne corresponde pas à sa valeur de marché ou qui ne lui permette pas de couvrir ses frais, l'ingérence dans le droit de propriété, qui en résulte, est disproportionnée par rapport au but poursuivi.

5.3.1. Selon l'article 225, § 3, proposé, du Code bruxellois du logement, le locataire peut de sa propre initiative réduire le loyer trop élevé jusqu'au montant du loyer de référence maximum mentionné dans le bail lorsque les parties au bail ne s'entendent pas sur l'adaptation du loyer à la grille contraignante des loyers. Si le bail ne contient pas les critères permettant d'établir avec certitude les loyers de référence maximum et minimum conformément à la grille contraignante des

²⁰ À cet égard, il faut tenir compte à la fois des coûts d'investissement pour l'acquisition et, le cas échéant, la rénovation du bien loué, et des coûts d'entretien.

²¹ L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 'instaurant une grille indicative de référence des loyers' distingue sept catégories de groupes de quartiers et les loyers mensuels du logement par m² de superficie habitable différent selon la catégorie de groupe de quartiers où le bien est situé.

loyers, le locataire pourra établir de sa propre initiative le montant du loyer « au niveau qu'il déterminera », sans pouvoir être considéré en défaut d'exécution de son obligation de paiement de loyer.

5.3.2. La réglementation proposée s'applique après la conclusion d'un bail fixant un loyer qui excède le loyer de référence maximum. En permettant au locataire de réduire unilatéralement le loyer, la proposition prévoit une forme d'auto-justice qui ne peut être admise. En outre, la réglementation proposée peut être source d'arbitraire, dès lors que si le bail ne mentionne pas les critères sur la base desquels les loyers de référence minimum et maximum peuvent être fixés, le locataire fixera le loyer en toute autonomie. Dans ce cas, il ne paraît pas être lui-même lié par la grille contraignante des loyers et il pourrait fixer le loyer au-dessous du loyer de référence minimum.

L'article 225, § 3, proposé, du Code bruxellois du logement ne peut dès lors pas se concrétiser.

*

6. Il résulte de ce qui précède que la proposition doit être remaniée en profondeur sur plusieurs points. Dès lors, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen de la proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH