Cour constitutionnelle

Arrêt n° 105/2026
du 17 septembre 2026
Numéro du rôle : 8569

En cause : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2025 « fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs », introduit par l'ASBL « Union Professionnelle du Secteur Immobilier » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 octobre 2025 et parvenue au greffe le 24 octobre 2025, un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2025 « fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs » (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2025) a été introduit par l'ASBL « Union Professionnelle du Secteur Immobilier », l'ASBL « Embuild », l'ASBL « Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen », l'ASBL « Syndicat national des Propriétaires et Copropriétaires », l'ASBL « Federia », Arnaud Delarue et Christophe De Fouras, assistés et représentés par Me François Tulkens et Me Zoé Lejeune, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Loyers Négociés », l'ASBL « Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat », l'ASBL « Syndicat des Locataires », l'ASBL « Les Equipes Populaires », l'ASBL « Habiter Bruxelles », la Confédération des syndicats chrétiens, l'ASBL « Fédération

Bruxelloise Unie pour le Logement », l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Fédération des Services Sociaux » et l'ASBL « Badala », assistées et représentées par Me Véronique van der Plancke, Me Germain Haumont et Me Inca Boonstra, avocats au barreau de Bruxelles (parties intervenantes);

- le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Michel Kaiser et Me Pierre Bellemans, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Clémentine Caillet et Me Baptiste Appaerts, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 20 mai 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Michel Pâques et Yasmine Kherbache, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 3 juin 2026, a fixé l'audience au 1er juillet 2026.

À l'audience publique du 1er juillet 2026 :

- ont comparu :

. Me François Tulkens et Me Zoé Lejeune, pour les parties requérantes;

. Me Véronique van der Plancke et Me Inca Boonstra, pour les parties intervenantes;

. Me Michel Kaiser et Me Pierre Bellemans, pour le président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me Clémentine Caillet, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs Michel Pâques et Yasmine Kherbache ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

– A –

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2025 « fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs » (ci-après, respectivement : l'ordonnance du 10 avril 2025 et l'ordonnance du 28 octobre 2021). Lesdits articles 8 à 13 interdisent aux bailleurs de proposer des loyers abusifs et créent une action en révision d'un tel loyer, à introduire devant le juge. Le caractère abusif du loyer est établi sur la base d'une grille indicative des loyers, dressée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'entrée en vigueur des articles 8 à 13, précités, avait initialement été reportée à une date à fixer par ce dernier. À l'époque, le législateur ordonnanciel avait estimé que la grille existante ne présentait pas les garanties suffisantes pour permettre l'application immédiate de l'interdiction contraignante des loyers abusifs. Il souhaitait que le Gouvernement actualise d'abord la grille indicative des loyers. Les parties requérantes ne contestent pas directement la constitutionnalité des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, mais plutôt la décision de les faire entrer en vigueur, malgré les carences persistantes de cette grille.

A.1.2. Les parties requérantes soutiennent que l'ordonnance du 10 avril 2025, en ce qu'elle fait entrer en vigueur les articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, n'est pas une simple mesure technique. Elle traduit au contraire la volonté du législateur ordonnanciel de légiférer à nouveau en matière d'encadrement des loyers abusifs.

Les parties requérantes n'auraient pas pu diriger le moyen qu'elles soulèvent dans leur recours directement contre les articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, dès lors que l'entrée en vigueur de ces dispositions était conditionnée à l'adoption d'une nouvelle grille indicative des loyers. Si la Cour devait juger qu'une disposition législative se limitant à fixer la date d'entrée en vigueur d'une autre disposition de même nature ne peut jamais faire l'objet d'un recours en annulation, les parties requérantes seraient *de facto* privées de toute possibilité de remettre en cause la constitutionnalité de la mise en œuvre d'un mécanisme contraignant d'interdiction des loyers abusifs qui se fonde sur une grille indicative des loyers inadéquate. Partant, le recours en annulation est recevable *ratione temporis*.

A.2.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt à leur recours.

L'ensemble des griefs soulevés visent soit l'ordonnance du 28 octobre 2021, soit les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 « modifiant les annexes 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 » et du 6 octobre 2022 « modifiant l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 » (ci-après, respectivement : l'arrêté du 30 juin 2022 et l'arrêté du 6 octobre 2022). L'ordonnance du 10 avril 2025 ne cause dès lors pas un préjudice direct aux parties requérantes. À supposer qu'un tel préjudice existe, il trouverait sa source dans des dispositions antérieures à cette ordonnance. Ensuite, l'intérêt invoqué par les parties requérantes n'est pas certain : l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 n'implique pas nécessairement une diminution des loyers à leur détriment. En effet, les loyers trop bas peuvent faire l'objet d'une révision à la hausse, ce qui bénéficierait aux bailleurs. Aucune des parties requérantes n'établit d'ailleurs un risque de diminution d'un des loyers qu'elle ou ses membres perçoivent. Enfin, le préjudice allégué résulte aussi du droit commun des contrats, qui permet déjà une révision du contrat de bail en cas de lésion ou d'abus de circonstances.

Plus particulièrement, les première à quatrième parties requérantes n'établissent pas concrètement en quoi l'ordonnance du 10 avril 2025 porterait atteinte à leur objet statutaire, et les sixième et septième parties requérantes n'établissent pas que les loyers qu'elles perçoivent en tant que bailleurs devraient être effectivement diminués en

raison de cette ordonnance. Par ailleurs, le bail conclu par la septième partie requérante est affecté d'une irrégularité.

A.2.2. En outre, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 10 avril 2025 se limite à fixer l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021. Initialement, le législateur ordonnanciel avait habilité le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur. Rien ne l'empêchait de revenir sur cette délégation et de fixer lui-même cette date. Les critiques formulées dans le recours présentement examiné auraient très bien pu l'être contre l'ordonnance du 28 octobre 2021 ou ses arrêtés d'exécution. Elles sont donc irrecevables *ratione temporis*. En tout état de cause, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur les arrêtés par lesquels le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale met en œuvre l'habilitation qui lui a été conférée en ce qui concerne la grille indicative des loyers.

Enfin, les parties requérantes se méprennent sur la portée des travaux préparatoires de l'ordonnance du 28 octobre 2021 et sur la portée de l'ordonnance du 10 avril 2025. En 2025, le législateur ordonnanciel a estimé que la grille indicative des loyers, révisée en 2022 sur la base d'une étude réalisée en 2021 par l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'Université libre de Bruxelles (ci-après : l'IGEAT), était désormais suffisamment fiable, de sorte qu'il a décidé de l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021. Il a donc fait preuve de cohérence.

A.3. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale développe une argumentation analogue à celle du Gouvernement. Tout d'abord, l'ordonnance du 10 avril 2025 se limite à modifier les modalités d'entrée en vigueur du mécanisme d'interdiction et de révision des loyers abusifs, sans que le législateur ordonnanciel ait légiféré à nouveau en la matière. Les parties requérantes cherchent artificiellement à faire contrôler la constitutionnalité de l'ordonnance du 10 avril 2025 au regard du droit de propriété et du droit au respect des biens, en ce qu'elle réincorporerait l'intégralité d'un régime législatif adopté quatre ans plus tôt, et non attaqué à l'époque, alors qu'elle ne fait pourtant qu'en fixer la date d'entrée en vigueur. Ensuite, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la manière dont les articles 8 et suivants de l'ordonnance du 28 octobre 2021 sont appliqués *in concreto*. Enfin, les parties requérantes ont fait le choix de ne pas introduire de recours contre l'ordonnance du 28 octobre 2021, ni contre les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui établissent la grille indicative des loyers.

A.4. Les parties intervenantes font valoir des arguments similaires. Elles soulignent que, mis à part la date d'entrée en vigueur du contrôle judiciaire des loyers, l'ordonnance du 10 avril 2025 n'ajoute ni ne retranche aucun élément au régime juridique applicable à cet outil. Cette ordonnance ne consacre aucun choix politique ni aucune modification des outils adoptés antérieurement. Compte tenu de l'absence d'un Gouvernement de plein exercice et de la dégradation de l'état du marché bruxellois du logement, le législateur ordonnanciel a décidé de reprendre les choses en main en fixant lui-même au 1er mai 2025, par l'ordonnance attaquée, l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

A.5.1. Les parties requérantes répondent que leurs critiques sont dirigées non pas contre des dispositions antérieures à l'ordonnance du 10 avril 2025, mais contre la décision du législateur ordonnanciel de fixer, par cette ordonnance, l'entrée en vigueur de l'interdiction contraignante des loyers abusifs, ce qui leur cause bien un préjudice. Le fait que le recours soit dirigé contre une ordonnance fixant l'entrée en vigueur d'autres dispositions est certes peu commun, mais cela n'emporte pas l'irrecevabilité du recours.

L'intérêt des parties requérantes est suffisamment établi. L'ordonnance du 10 avril 2025 porte atteinte aux buts statutaires de plusieurs d'entre elles, buts parmi lesquels on retrouve la promotion et la protection du droit de propriété, la défense des intérêts économiques du secteur de la construction et la défense des intérêts des agents immobiliers. En ce que le mécanisme attaqué interdit aux bailleurs de demander un loyer supérieur de 20 % au loyer de référence, cette ordonnance leur cause un préjudice qui n'est pas purement hypothétique. Le fait que les loyers soient seulement présumés abusifs s'ils dépassent de 20 % le loyer de référence, et qu'une marge d'appréciation soit laissée au juge ou à la commission paritaire locative, ne rend pas l'intérêt des parties requérantes purement hypothétique. Enfin, la possibilité que le droit commun permette dans certaines situations une révision des loyers ne remet pas en cause l'intérêt des parties requérantes à contester l'ordonnance du 10 avril 2025. Au reste, plusieurs d'entre elles ont été auditionnées par le Parlement dans le cadre de l'adoption de cette même

ordonnance, ce qui confirme leur intérêt à agir. Quant aux sixième et septième parties requérantes, le montant des loyers qu'elles peuvent réclamer est désormais limité, ce qui suffit à établir leur intérêt. En outre, contrairement à ce que prétend le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'est pas requis que ces parties soient en mesure de démontrer que leur loyer est effectivement abusif, que leurs locataires ne pourraient pas s'appuyer sur le droit commun pour demander la révision des loyers, ni que leurs locataires n'introduiraient aucun recours sur la base de prétendues irrégularités dont les baux pourraient être affectés.

A.5.2. Les parties requérantes soutiennent que si la jurisprudence de la Cour permet de demander l'annulation de dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur, elle n'interdit pas de contester des dispositions législatives fixant l'entrée en vigueur d'autres dispositions (voy. l'arrêt n° 31/99 du 10 mars 1999, ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.031). Autrement dit, la fixation, par une norme législative, de l'entrée en vigueur d'un dispositif défavorable aux parties requérantes constitue, en soi, un préjudice dont l'annulation peut être demandée.

L'ordonnance attaquée n'est pas une simple mesure technique. Le législateur ordonnanciel revient, ce faisant, sur la position qu'il avait exprimée en 2021, sans que les améliorations qui avaient été estimées nécessaires à l'époque aient été mises en œuvre, à savoir la réalisation de nouveaux Observatoires des loyers, l'intégration de nouvelles sources de données à la grille des loyers, notamment celles issues de la banque des baux enregistrés par la Région, et la constitution d'un échantillon de données couvrant 10 % du marché locatif bruxellois. En outre, les parties requérantes n'auraient pas pu agir contre l'ordonnance du 28 octobre 2021. Elles ne pouvaient pas démontrer que l'interdiction contraignante des loyers abusifs était disproportionnée, puisqu'elles ne connaissaient pas le niveau des loyers de référence qui serait finalement appliqué. Elles auraient pu tout au plus remettre en cause le principe même de l'interdiction des loyers abusifs. Or, les parties requérantes ne s'opposent pas à ce principe en soi. Ce qu'elles considèrent comme portant une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété, c'est l'entrée en vigueur de cette interdiction sur la base d'une grille indicative des loyers qui n'est pas suffisamment fiable ni représentative des prix du marché.

Enfin, il ne peut pas être reproché aux parties requérantes de ne pas avoir attaqué devant le Conseil d'État les arrêtés relatifs à la grille indicative des loyers. Après avoir modifié la grille en 2022, le Gouvernement n'a d'ailleurs pas fixé l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, ce qui montre que la révision opérée à la suite des travaux de l'IGEAT n'était pas suffisante. Les parties requérantes n'avaient donc aucun intérêt à s'opposer à cette révision de la grille.

A.6. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le préjudice allégué par les parties requérantes est purement hypothétique, dès lors qu'il n'est pas démontré concrètement que le dispositif d'encadrement des loyers entraînera une baisse de la rentabilité des biens donnés en location sur le marché locatif bruxellois. La circonstance que certaines parties requérantes ont été auditionnées dans le cadre des travaux parlementaires ne suffit pas à établir leur intérêt. Par ailleurs, l'ordonnance attaquée ne régit pas les activités et professions dont les intérêts sont défendus par les deuxième à cinquième parties requérantes.

Ensuite, le renvoi à l'arrêt n° 31/99, précité, n'est pas pertinent, dès lors que, dans l'affaire qui a conduit à cet arrêt, la Cour était saisie du contrôle tant de la disposition de fond que de la disposition réglant son entrée en vigueur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lorsqu'il a révisé la grille indicative des loyers, n'était pas tenu de respecter l'ensemble des éléments mentionnés dans les travaux préparatoires de l'ordonnance du 28 octobre 2021 – mais non dans l'ordonnance elle-même – en vue de cette révision. Il convient d'ajouter que les parties requérantes ont délibérément choisi de ne pas attaquer en temps utile l'ordonnance du 28 octobre 2021, ni les arrêtés du 30 juin 2022 et du 6 octobre 2022. Elles ne peuvent pas remédier à cette abstention dans le cadre du recours en annulation de l'ordonnance du 10 avril 2025. L'absence de recours direct contre le mécanisme d'interdiction des loyers abusifs ne résulte pas de l'irrecevabilité du recours présentement examiné, mais de ce que les parties requérantes se sont abstenues d'introduire un recours en temps utile contre les normes effectivement critiquées. Enfin, un propriétaire confronté à une action en révision du loyer peut toujours, dans le cadre de cette procédure, contester la validité de la grille indicative des loyers.

A.7. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale développe une argumentation analogue. Il ajoute que les critiques des parties requérantes sont dirigées contre la grille indicative des loyers et qu'une éventuelle annulation de l'ordonnance du 10 avril 2025 ne serait pas susceptible de leur apporter un avantage concret.

Quant au moyen unique

A.8. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'ordonnance attaquée, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle fixe l'entrée en vigueur de l'interdiction des loyers abusifs au 1er mai 2025, ce qui porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au respect des biens des bailleurs, qui voient leur liberté de proposer le loyer qu'ils souhaitent restreinte sur la base d'une grille de loyers dits « de référence », mais qui ne sont en réalité ni fiables ni représentatifs des prix du marché.

En 2021, le législateur ordonnanciel avait décidé de reporter l'entrée en vigueur de l'interdiction des loyers abusifs, au motif que la grille indicative des loyers n'était pas fiable ni représentative des prix du marché. Et c'est de manière totalement incohérente qu'il agit, quatre ans plus tard, en adoptant l'ordonnance attaquée, qui fixe l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, alors que la grille indicative n'a pas été substantiellement améliorée. Aucun des éléments techniques jugés essentiels en 2021 n'a été mis en œuvre pour améliorer cette grille. La taille de l'échantillon sur la base duquel elle a été élaborée (à savoir 14 000 locataires, soit 4,5 % du marché locatif bruxellois) reste insuffisante, sans compter que les données utilisées sont anciennes. Le dernier Observatoire des loyers à Bruxelles a été réalisé entre 2019 et 2020. Depuis, les loyers de référence n'ont été mis à jour que sur la base de leur indexation annuelle, ce qui ne permet pas de rendre compte de certaines augmentations de prix distinctes de l'inflation. Les indices de difficulté relatifs aux quartiers ont été eux aussi calculés à partir de données anciennes, datant de 2003 à 2010. La fiabilité des études des Observatoires des loyers est également remise en question par l'IGEAT. Enfin, les loyers de référence sont nettement inférieurs à la valeur locative réelle des logements bruxellois, ainsi qu'il ressort de la comparaison entre ces loyers de référence et les loyers réellement proposés sur le marché bruxellois, tels que ceux-ci sont calculés par le logiciel Smartblock à partir d'annonces publiées sur les principaux sites de mise en location de biens immobiliers. Or, l'ingérence dans le droit au respect des biens est disproportionnée si les loyers autorisés sont nettement inférieurs à la valeur du marché des biens en question, quand bien même le bailleur ne se trouverait pas dans l'impossibilité de réaliser des bénéfices (CEDH, 30 juillet 2015, *Zammit et Attard Cassar c. Malte*, ECLI:CE:ECHR:2015:0730JUD000104612, § 62; 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, ECLI:CE:ECHR:2009:0915JUD004704506, § 62).

Ensuite, l'interdiction des loyers abusifs s'applique à l'ensemble des baux privés du marché locatif bruxellois, et ce de manière permanente. Le manque de clarté de l'ordonnance du 28 octobre 2021 doit également être pris en compte dans la vérification du « juste équilibre » de l'ordonnance attaquée. Or, les critères relatifs à l'existence d'« éléments de confort substantiels » ou de « défauts de qualité substantiels » sont particulièrement flous. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2024 « établissant la liste des défauts de qualité substantiels intrinsèques visée à l'article 107/2 du Code bruxellois du logement » (ci-après : l'arrêté du 25 janvier 2024) ne permet pas de lever cette incertitude.

Les parties requérantes renvoient à titre de comparaison aux grilles des loyers qui existent en Région wallonne et en Région flamande, et qui sont régulièrement actualisées. En l'état, il existe un risque non seulement que la grille indicative des loyers ne sanctionne pas uniquement les bailleurs qui pratiquent des loyers réellement abusifs, mais aussi qu'elle plafonne tous les loyers de manière générale au-dessous des prix du marché. Alors que l'interdiction des loyers abusifs visait à faciliter l'accès au logement pour les personnes à revenus modestes, elle aboutit à ce que ce soient majoritairement des locataires aisés, habitant dans des quartiers prisés de Bruxelles, qui saisissent la commission paritaire locative pour contester leur loyer.

A.9.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le moyen unique n'est pas fondé. L'ordonnance du 10 avril 2025, en ce qu'elle tend à lutter contre les loyers abusifs et à favoriser l'accès au logement pour l'ensemble des habitants de la Région, poursuit un objectif légitime d'intérêt général. Le législateur ordonnanciel jouit d'une marge d'appréciation étendue dans les matières socioéconomiques, comme en l'espèce.

Ensuite, le législateur ordonnanciel a agi de manière cohérente. La grille indicative des loyers a bien été révisée en vue d'en accroître la fiabilité et la pertinence avant que l'ordonnance attaquée fasse entrer en vigueur les articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

La taille de l'échantillon était suffisante pour assurer la fiabilité de la modélisation des loyers de référence, compte tenu de la méthodologie révisée. Il n'était pas nécessaire d'atteindre un pourcentage minimum de baux au regard de l'ensemble des baux du marché locatif bruxellois pour assurer la fiabilité de la grille sur un plan statistique. D'autre part, les données utilisées pour la révision de la grille en 2022 sont suffisamment récentes, eu égard par ailleurs à l'indexation des loyers de référence, ce que confirment l'étude de l'IGEAT de 2025 et l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (« SILC » ou *Statistics on Income and Living Conditions*). Cette dernière étude, qui présente un haut degré de fiabilité par rapport aux autres études disponibles, montre une augmentation des loyers moindre que celle de l'indice santé, qui sert à l'indexation des loyers de référence. Qui plus est, les dix dernières années n'ont connu aucun changement majeur qui rendrait les indices de difficulté des quartiers de 2015 obsolètes. Ces indices ne sont qu'un des paramètres pris en compte pour obtenir la grille indicative des loyers de référence, dont l'incidence est du reste relativement faible. Les données issues des Observatoires des loyers sont certes perfectibles, mais elles sont suffisamment fiables. Par ailleurs, selon le chercheur de l'IGEAT auditionné par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est impossible de déterminer si les biais affectant ces enquêtes favorisent les ménages les plus pauvres ou les ménages plus riches. Enfin, les données évoquées par les parties requérantes présentent des biais significatifs tendant à une surévaluation des loyers.

A.9.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne que les critiques relatives aux notions de « défauts de qualité substantiels » et d'« éléments de confort substantiels » concernent l'ordonnance du 28 octobre 2021 et l'arrêté du 25 janvier 2024, et que, du reste, les articles 4 et 7 de cette ordonnance sont entrés en vigueur en 2021. En tout état de cause, ces notions offrent un degré de prévisibilité suffisant, compte tenu des travaux préparatoires de l'ordonnance du 28 octobre 2021, de l'arrêté précité du 25 janvier 2024 et de la jurisprudence de la commission paritaire locative.

Ensuite, il ressort de l'arrêt du 19 décembre 1989, *Mellacher e.a. c. Autriche*, de la Cour européenne des droits de l'homme (ECLI:CE:ECHR:1989:1219JUD001052283) qu'une telle ingérence dans le droit de propriété est admissible, ce à quoi il convient d'ajouter que l'avis de la section de législation du Conseil d'État établit que la réglementation attaquée n'est pas de nature à empêcher le bailleur de couvrir ne fût-ce que ses frais ou à lui imposer un loyer sensiblement inférieur à la valeur de marché des biens. Le propriétaire a de surcroît la possibilité de démontrer, sur la base des caractéristiques du bien loué, qu'un loyer supérieur de 20 % ou plus par rapport au loyer de référence est justifié. Enfin, il n'y a pas de réduction automatique des loyers en vigueur sur la base de la grille de référence. Une éventuelle réduction du loyer doit être sollicitée et faire préalablement l'objet d'un contrôle par le juge ou d'une analyse par la commission paritaire locative, composée paritairement de représentants des bailleurs et des locataires.

A.9.3. À titre infiniment subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande qu'en cas d'annulation, les effets des dispositions attaquées soient maintenus.

A.10. Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale développe une argumentation analogue. Il souligne que l'objectif du mécanisme attaqué est de garantir le droit à un logement décent au sens de l'article 23 de la Constitution. L'ordonnance attaquée a été adoptée à la suite d'un processus démocratique et de débats confirmant le caractère juste et rationnel de la décision de faire entrer en vigueur un régime législatif qui n'a jamais été contesté.

A.11. Les parties intervenantes développent une argumentation similaire. Elles soulignent que si la Cour devait exercer un contrôle de l'ordonnance du 10 avril 2025 sur le fond, seul pourrait être contrôlé le point de savoir si la date d'entrée en vigueur ainsi fixée a permis aux propriétaires-bailleurs de se préparer à l'entrée en vigueur dudit dispositif. Ce point ne fait cependant pas l'objet de véritables critiques de la part des parties requérantes.

Le juste équilibre réalisé par l'ordonnance du 28 octobre 2021 entre les intérêts des propriétaires-bailleurs et les intérêts des locataires repose sur les éléments suivants : (1) le loyer est présumé abusif lorsqu'il dépasse de 20 % le loyer de référence et les bailleurs ne doivent fournir aucune justification pour relever le loyer de référence

d'un cinquième de sa valeur; (2) la présomption de loyer abusif est réfragable, de sorte que le bailleur peut pratiquer un loyer excédant de plus de 20 % le loyer de référence s'il justifie d'éléments de confort substantiels intrinsèques au logement ou à son environnement; (3) les bailleurs ont la possibilité de demander un avis à la commission paritaire locative, dont la pratique démontre qu'elle fonctionne correctement et qu'elle tient compte des intérêts des bailleurs; (4) la notion de loyer de référence ne concerne pas les charges des parties privatives ou communes.

Pour le reste, les propriétaires-bailleurs ont largement eu le temps de se préparer à l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

A.12. Les parties requérantes soutiennent que la révision effectuée en 2022, qui inclut un changement méthodologique, n'est pas suffisante et ne correspond pas à ce que le législateur ordonnanciel avait annoncé et estimé nécessaire en 2021. Les données issues des Observatoires des loyers sont inadéquates, comme il ressort du baromètre social de 2023, sans compter qu'elles ne sont pas fiables car elles n'ont pas été récoltées selon une méthodologie scientifiquement rigoureuse, de l'aveu même de l'IGEAT. Quant à l'étude SILC, précitée, elle n'a pas pour objet d'analyser le marché locatif et le niveau des loyers en tant que tels, mais d'évaluer la part du budget des ménages consacrée au logement. Cette différence méthodologique conduit à une sous-estimation du niveau réel des loyers. Ensuite, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut en effet pas se retrancher derrière la structure fédérale de l'État belge pour justifier les lacunes de sa grille des loyers. Enfin, l'annonce récente par la secrétaire d'État au Logement d'une mise à jour de la grille montre clairement que celle-ci est obsolète et non représentative de la réalité.

Les parties requérantes critiquent également le manque de transparence au sujet de la modification de la grille indicative des loyers. Les deux nouvelles études produites par le Gouvernement suscitent en outre de nouvelles interrogations concernant la prise en compte marginale de la localisation des biens dans le calcul du loyer de référence. L'IGEAT explique en effet que, dans son système d'équations, la localisation n'intervient qu'à concurrence de 3 % dans la détermination du loyer de référence, alors que ce facteur est déterminant. Enfin, les justifications apportées par l'IGEAT doivent être relativisées, compte tenu de la position orientée de ses chercheurs, qui recommandent ouvertement une grille reposant sur des loyers de référence artificiellement bas, afin de tirer l'ensemble des loyers bruxellois vers le bas.

Les parties requérantes joignent à leur mémoire en réponse une nouvelle analyse réalisée par Smartblock, quartier par quartier, qui confirme les résultats initiaux dans 80 % des quartiers. Enfin, en ce qui concerne le renversement de la présomption de loyer abusif, les bailleurs peuvent difficilement prédire quels éléments seront considérés comme des éléments de confort substantiels par la commission paritaire locative ou par le juge, puisque cette notion n'est pas définie ni clarifiée par la jurisprudence. Par ailleurs, le nombre de procédures introduites devant la commission paritaire locative (plus de 101 en 2025) démontre que les loyers de référence sont artificiellement bas : ils poussent les locataires à saisir la commission paritaire locative, même quand la révision de leur loyer ne se justifie pas.

A.13. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale répond que les réserves et pistes d'amélioration formulées par les chercheurs de l'IGEAT s'inscrivent dans la logique d'une amélioration constante de la grille indicative des loyers. Il n'est pas possible d'en déduire que le mécanisme n'est pas suffisamment fiable. En ce qui concerne les données utilisées par le Gouvernement, aucune disposition ordonnancielle n'imposait à celui-ci de recourir à des données plus récentes, et il a été démontré que les données utilisées sont suffisamment pertinentes. D'ailleurs, de nombreuses analyses démontrent que l'indexation sur la base de l'indice santé permet de tenir suffisamment compte de l'augmentation des loyers. Pour le reste, la grille indicative des loyers étant par nature destinée à être adaptée régulièrement, l'annonce d'une mise à jour de la grille n'implique en rien qu'elle serait obsolète. Son fonctionnement est en outre suffisamment transparent. Enfin, la nouvelle étude Smartblock n'est pas une étude scientifique et n'est pas non plus exempte des défauts qui affectaient la première étude. Les différences quant à la localisation sont suffisamment prises en compte par la grille. Pour ce qui est des exemples avancés par les parties requérantes, ils ont été choisis pour les besoins de la cause et représentent des cas isolés, voire artificiels.

A.14. Les parties intervenantes font valoir que les autorités disposent d'une marge de manœuvre étendue quant au choix et à la pondération des paramètres utilisés dans le cadre de la grille indicative des loyers, compte tenu en particulier de la nécessité de lutter contre les discriminations fondées sur la condition sociale. Il ne découle

d'aucune des normes de contrôle invoquées une obligation pour le législateur ordonnanciel de refléter strictement, lorsqu'il agit sur le marché locatif privé, la valorisation marchande de la situation géographique des logements visés. Les exemples choisis par les parties requérantes sont stéréotypés et présentent une réalité tronquée du marché locatif bruxellois et de sa régulation. En l'occurrence, la valeur marchande objective des quartiers comparés est reflétée dans une mesure raisonnable et au regard d'indicateurs objectifs dans la grille indicative des loyers.

– B –

Quant à l'ordonnance attaquée et à son contexte

B.1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 octobre 2021 « visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs » (ci-après : l'ordonnance du 28 octobre 2021) a pour but de garantir l'accès à un logement décent et abordable, dans un contexte de crise de l'accessibilité du logement abordable en Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020-2021, A-330/1, p. 1).

À cette fin, l'ordonnance du 28 octobre 2021 apporte plusieurs modifications au Code bruxellois du logement. Elle institue une commission paritaire locative, compétente pour rendre des avis sur la justesse des loyers des baux d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale (article 4 de l'ordonnance du 28 octobre 2021). Elle introduit également l'interdiction pour les bailleurs de proposer un loyer abusif et prévoit qu'en cas de violation de cette interdiction, une action en révision du loyer abusif peut être introduite devant le juge compétent (article 8). Le loyer est présumé abusif lorsqu'il dépasse de 20 % son loyer de référence. Cette présomption peut être renversée lorsqu'il est établi que la différence entre le loyer pratiqué et le loyer de référence est justifiée par des éléments de confort substantiels intrinsèques au logement ou à son environnement. Le loyer est également présumé abusif lorsqu'il n'excède pas de 20 % son loyer de référence mais que le logement ou son environnement présente des défauts de qualité substantiels intrinsèques (article 7). Le loyer de référence d'un bien est calculé sur la base de la grille indicative des loyers visée à l'article 225 du Code bruxellois du logement, qui est arrêtée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3).

B.2. L'ordonnance du 28 octobre 2021 est entrée en vigueur le dixième jour après sa publication au *Moniteur belge*, soit le 2 décembre 2021, à l'exception de ses articles 8 à 13, dont l'entrée en vigueur devait être fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 14). Il ressort des travaux préparatoires que la mise en œuvre de ces articles dépendait d'une révision ultérieure de la grille indicative des loyers (*Doc. parl.,* Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020-2021, A-330/1, p. 13).

Les travaux préparatoires mentionnent également :

« Afin d'appuyer cet avis concernant la justesse du loyer sur un outil solide et de lutter efficacement contre les loyers abusifs, le Gouvernement veillera à l'amélioration constante de la grille de référence des loyers. Les enquêtes de l'Observatoire des loyers et la révision annuelle de la grille telle que le prévoit l'arrêté du 19 octobre 2017, seront réalisées à cet effet.

Afin de garantir un niveau satisfaisant de représentativité et de fiabilité de la grille indicative, il est ainsi indispensable de collecter davantage de données et de pouvoir disposer, dans les meilleurs délais, d'un échantillon avoisinant 10 % de l'ensemble des baux du marché locatif bruxellois.

À titre de comparaison, les observatoires des loyers en France qui définissent également des loyers médians en fonction de différentes zones territoriales, collectent des données sur les logements représentant 7 à 19 pour cent maximum des biens en location dans ladite zone.

Par la suite, la connaissance qu'acquerra la Région relativement au marché locatif privé représentera une source d'informations à part entière à partir de laquelle la grille de référence sera également déterminée, ce qui permettra d'augmenter encore sa représentativité du marché locatif bruxellois. C'est l'objectif que s'est fixé le Gouvernement lorsqu'il prévoit de constituer ' à brève échéance et au travers de protocoles d'accord avec les institutions concernées (administrations publiques régionales et fédérales, secteur bancaire), une base de données centralisée permettant d'avoir une image fidèle du marché locatif (baux, loyers, garanties, état des lieux, PEB, permis, etc.). Cette base de données servira à assurer une plus grande transparence du secteur immobilier, en particulier du marché locatif. Le Gouvernement proposera une réglementation visant à clarifier le métrage précis des logements et leur identifiant unique. Un enregistrement des logements mis en location sera mis en œuvre au regard de cet objectif. La grille de référence des loyers sera déterminée sur la base de ces données complètes, et sa publicité sera renforcée ' » (*ibid*., pp. 3-4).

B.3. La grille indicative des loyers mentionnée en B.1 est instituée par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 « instaurant une grille indicative de référence des loyers » (ci-après : l'arrêté du 19 octobre 2017). Cet arrêté a été

modifié, postérieurement à l'ordonnance du 28 octobre 2021, par des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 juin 2022 et du 6 octobre 2022.

B.4. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2025 « fixant l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs » (ci-après : l'ordonnance du 10 avril 2025) modifie l'article 14 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 en vue de fixer au 1er mai 2025 l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de cette ordonnance.

Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ordonnance du 10 avril 2025.

Quant à la recevabilité

B.5. Le Gouvernement et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que les parties intervenantes, contestent l'intérêt des parties requérantes à l'annulation.

B.6.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.6.2. L'ordonnance du 10 avril 2025, en ce qu'elle fixe la date d'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, lesquels prévoient l'interdiction pour les bailleurs de proposer un loyer abusif ainsi que la possibilité d'introduire une action en révision du loyer abusif devant le juge compétent, est de nature à affecter directement et défavorablement la situation des sixième et septième parties requérantes, qui sont propriétaires de biens immobiliers qu'elles donnent en location. Le risque de diminution des loyers que ces parties requérantes perçoivent est établi avec suffisamment de vraisemblance et il n'est pas requis que ces parties justifient davantage ce risque. Pour le reste, ni la circonstance que le mécanisme puisse aussi, dans certaines situations, bénéficier aux bailleurs, ni l'éventuelle

irrégularité dont le bail d'une des parties requérantes serait affecté ne conduisent à une autre conclusion.

Dès lors que l'intérêt de ces parties requérantes est établi, la Cour ne doit pas examiner s'il l'est aussi en ce qui concerne les autres parties requérantes.

L'exception est rejetée.

B.7. Le Gouvernement et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que les parties intervenantes, soutiennent que le recours est, d'une part, irrecevable *ratione materiae* en ce qu'il est dirigé en réalité contre les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui règlent la grille indicative des loyers et, d'autre part, irrecevable *ratione temporis* en tant qu'il vise des dispositions antérieures, non modifiées, de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

B.8. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Par ailleurs, aux termes de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours tendant à l'annulation d'une disposition législative n'est recevable que s'il est introduit dans le délai de six mois suivant la publication au *Moniteur belge* de la disposition attaquée.

B.9. Les parties requérantes précisent qu'elles ne contestent pas directement la constitutionnalité des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021, mais plutôt la décision de les faire entrer en vigueur, prévue par l'ordonnance du 10 avril 2025, alors que la grille indicative des loyers sur laquelle repose l'interdiction des loyers abusifs, telle qu'elle a été établie par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, n'est pas fiable ni représentative des prix du marché.

B.10. Comme il est dit en B.4, l'ordonnance du 10 avril 2025 a pour unique objet de fixer au 1er mai 2025 l'entrée en vigueur des articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021. Pour le reste, le législateur ordonnanciel n'a pas légiféré à nouveau en la matière.

En ce que le recours critique la décision du législateur ordonnanciel de faire entrer en vigueur les articles 8 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 alors que la grille indicative des loyers sur laquelle repose l'interdiction des loyers abusifs ne serait pas fiable ni représentative des prix du marché, le recours porte en réalité sur l'arrêté du 19 octobre 2017 qui règle la grille indicative des loyers, tel qu'il a été modifié par les arrêtés du 30 juin 2022 et du 6 octobre 2022. D'ailleurs, les critiques des parties requérantes portent essentiellement sur cette grille indicative des loyers. Dans cette mesure, le recours ne relève pas de la compétence de la Cour.

Si les dispositions législatives fixant l'entrée en vigueur d'autres dispositions de même nature peuvent faire l'objet d'un recours en annulation, il n'est pas permis, à l'occasion d'un tel recours, de faire valoir contre la disposition réglant cette entrée en vigueur des griefs qui concernent en réalité d'autres normes.

B.11. Les autres griefs soulevés dans le recours concernent le champ d'application de l'interdiction des loyers abusifs et le manque de clarté des notions d'« éléments de confort substantiels » et de « défauts de qualité substantiels ». Ils sont dirigés en réalité contre des dispositions non modifiées de l'ordonnance du 28 octobre 2021.

En tant qu'il est dirigé contre ces dispositions, et dès lors qu'il a été introduit après l'expiration du délai de six mois suivant la publication au *Moniteur belge* de l'ordonnance du 28 octobre 2021, le recours est irrecevable *ratione temporis*.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 septembre 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul