

BAIL EN GÉNÉRAL

Dispositif législatif d'encadrement des loyers et droit de propriété

Cour européenne des droits de l'homme, 5 juillet 2016, n° 23785/07 - *Bukovcanová e.a. c/ Slovaquie*

Mots-clés : BAIL EN GENERAL * Loyer * Encadrement * Droit de propriété * Ingérence

La solution : Le principe de proportionnalité est opposable au dispositif législatif slovaque d'encadrement des loyers afin que puisse être respecté le droit de propriété, prévu à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Conv. EDH.

Observations : Par la décision du 5 juillet 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé la législation slovaque d'encadrement des loyers contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. En particulier, l'article 1^{er} du Protocole n° 1 [protection de la propriété] dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Les requérants sont coindivisaires d'une maison résidentielle à Bratislava (Slovaquie). Cette maison, construite en 1929 par leurs ancêtres, a été réquisitionnée par l'État, puis restituée en 1991. Au moment de sa restitution, cinq appartements étaient occupés par des locataires, bénéficiaires d'un loyer plafonné. En application de la législation nationale slovaque, en effet, le bail est soumis aux conditions suivantes : les requérants devaient accepter l'occupation, par ces locataires, des appartements ; les loyers ne pouvaient dépasser un montant maximal, fixé par l'État ; ils ne pouvaient mettre fin unilatéralement aux contrats de bail et les biens ne pouvaient être vendus à d'autres acheteurs que les locataires eux-mêmes.

Plusieurs affaires ont déjà été soumises à l'appréciation de la Cour s'agissant de la législation slovaque en matière de régulation des loyers (V. not. CEDH 28 janv. 2014, n° 30255/09 (fond) AJDA 2014. 1763, chron. L. Burgorgue-Larsen). Elle avait alors considéré la législation applicable à l'époque comme contraire à l'article 1^{er} du Protocole n° 1 de la Convention, tout en notant que les réformes entreprises pour permettre, notamment, l'augmentation substantielle chaque année des montants des loyers n'étaient pas encore à même de rendre entièrement compatible le cadre législatif slovaque avec la Convention.

Devant la Cour, dans le cas d'espèce, les requérants alléguaient que ce système applicable de contrôle des loyers entraînait des restrictions disproportionnées au respect de leurs droits de propriété.

La Cour observe que la législation régissant le contrôle des loyers s'analyse en une ingérence légale, visant un but légitime de politique sociale, dans les droits des requérants. L'usage des biens des requérants a donc été réglementé conformément à l'intérêt général, ainsi que le permet le second paragraphe de l'article 1^{er} du Protocole n° 1. S'agissant de la proportionnalité de cette ingérence par rapport au but poursuivi, la Cour considère, cependant, que les autorités slovaques n'ont pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la collectivité, d'une part, et la protection du droit des requérants au respect de leurs droits de propriété, d'autre part. En l'espèce, les loyers régulés étaient sensiblement inférieurs aux prix du marché dans la zone considérée. C'est la raison pour laquelle la Cour conclut, à l'instar des conclusions dans l'affaire *Bittó e.a. c/ Slovaquie*, à la violation de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention (points 43 et 44). En prenant en compte toutes les circonstances de l'affaire, et notamment le but et le contexte de la réglementation de contrôle des loyers, la superficie du bien, la durée d'application de la réglementation pour chaque bien, leur lieu et leurs parts indivises respectives, il est accordé aux requérants les sommes respectives de 66 250 € pour M^{me} Bukovcanová, de 66 250 € pour M. Fedeleš, de 27 700 € pour M^{me} Šefčíková et de 21 900 € pour M. Fedeleš fils.

Cette jurisprudence fait écho à la récente législation française mettant en place un nouvel encadrement des loyers dans les zones tendues, tel qu'introduit par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) (L. n° 2014-366, 24 mars 2014, art. 6, I, 3°). En effet, en France, 29 agglomérations (en vertu du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015 en liaison avec le décret du 10 mai 2013 relatif à la taxation des logements vacants, ces agglomérations sont les suivantes : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch-Arcachon, Lille, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence, Meaux, Menton-Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon et Toulouse) sont en principe soumises au régime d'encadrement des loyers de l'article 17-2, I, de la loi du 6 juillet 1989, lequel prévoit un loyer de départ déjà plafonné par la loi. Mais l'application effective du régime d'encadrement est conditionnée par la publication de textes réglementaires, à savoir la fixation par arrêté préfectoral chaque année d'un loyer de référence, d'un loyer de référence minoré et d'un loyer de référence majoré qui ne peut être dépassé.

À ce jour, la mise en place effective du dispositif ne concerne que Paris *intra-muros* pour les locations meublées et non meublées à la faveur de l'arrêté du 25 juin 2015, auquel s'est substitué l'arrêté du 20 juin 2016 prévoyant des valeurs de référence de loyers en hausse de 1 à 2 %. Le montant des loyers est donc soumis à un

double mécanisme de plafonnement. Non seulement le loyer ne peut augmenter au-delà de l'indice de référence des loyers, dont l'évolution a été nulle au deuxième trimestre 2016, mais encore, dans les 80 quartiers de Paris, ce loyer ne peut dépasser le montant maximal d'évolution des loyers, en ce qui concerne le loyer d'une relocation et le loyer des baux renouvelés, tel que fixé par ledit arrêté. En cas de non-respect de cet encadrement des loyers par le propriétaire-bailleur, en particulier si le loyer mentionné dans le bail est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature du contrat alors qu'il s'agit d'un plafond que ne peut pas en principe dépasser le bailleur, le locataire peut intenter une action en diminution du loyer sous réserve du respect de la prescription triennale qui régit dorénavant les contentieux entre bailleurs et locataires (L. 6 juill. 1989, art. 7-1).

Si cette législation poursuit bien un but d'intérêt général, à savoir la lutte contre les loyers abusifs et la spéculation, c'est bien la proportionnalité du dispositif qui est susceptible de retenir l'attention des juges de Strasbourg. En effet, le montant des loyers plafonnés doit s'attacher à ne pas être sensiblement inférieur au prix des loyers de marché. Les pouvoirs publics, avec l'appui des observatoires locaux des loyers, ont donc un rôle primordial à jouer pour veiller au respect du principe de proportionnalité pour garantir ainsi la validité du cadre législatif français.

Pauline Le More
Avocat à la Cour