



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.624/2
du 30 janvier 2017

sur

un avant-projet de décret 'relatif au Fonds de Garantie
Locative'

Le 9 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement, de l'Énergie et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 janvier 2017 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif au Fonds de Garantie Locative'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 janvier 2017.

*

^(*) Par courriel du 12 décembre 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET AU REGARD DU DROIT AU RESPECT DES BIENS ET DU DROIT À UN LOGEMENT DÉCENT

1. L'avant-projet entend abroger l'article 10 de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, qui règle la constitution et la libération de la garantie que, dans le cadre d'un contrat de bail portant sur un logement que le preneur affecte dès l'entrée en jouissance à sa résidence principale, ledit preneur transfère le cas échéant pour assurer le respect de ses obligations.

Il entend par ailleurs mettre en place un nouveau dispositif portant sur le même objet, mais instaurant un mécanisme novateur qui consiste à confier à un seul et même « Fonds de Garantie Locative » (ci-après : le FGL) la mission de recueillir les garanties locatives conventionnelles des locataires ayant conclu un bail de résidence principale, de « colocation » ou un « bail étudiant » ¹.

2.1. Aux fins d'appréhender utilement la réforme en projet, il est essentiel de rappeler les termes exacts de l'article 10 dont l'abrogation est envisagée, tel qu'il a été remplacé par la loi du 25 avril 2007, et les possibilités précises que prévoit actuellement cette disposition.

2.2. Elle est ainsi libellée :

« Art 10. - § 1^{er}. Si, indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil, le preneur donne pour assurer le respect de ses obligations, une des formes de garanties prévues à l'alinéa suivant, celle-ci ne peut excéder un montant équivalent à 2 ou 3 mois de loyer, selon la forme de la garantie locative.

Les garanties mentionnées à l'alinéa précédent peuvent prendre au choix du preneur, trois formes : soit un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière, soit une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie, soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière.

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Sur ces deux dernières notions, voir l'observation particulière ci-après relative à l'article 2 de l'avant-projet.

Lorsque le preneur opte pour un compte individualisé, la garantie locative ne peut excéder un montant équivalent à 2 mois de loyer. Les intérêts produits sont capitalisés au profit du preneur et le bailleur acquiert privilège sur l'actif du compte pour toute créance résultant de l'inexécution totale ou partielle des obligations du preneur.

Lorsque le preneur opte pour une garantie bancaire qu'il s'engage à reconstituer totalement par mensualités constantes pendant la durée du contrat, avec un maximum de trois ans, celle-ci est d'un montant équivalent à trois mois de loyer maximum. L'institution financière devra être celle auprès de laquelle le preneur dispose, le cas échéant, du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement. Si le preneur met fin au versement de ses revenus professionnels ou de remplacement dans l'institution en question, celle-ci est en droit de réclamer la reconstitution intégrale et immédiate de la garantie, sans préjudice de la possibilité de transférer celle-ci à une autre institution financière. Nonobstant la loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit du 22 mars 1993, une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire. La loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation n'est pas d'application. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, modaliser l'obligation de l'institution financière de constituer une garantie bancaire dans le cas où le candidat locataire est tenu, au moment de sa demande, par plus d'une autre obligation de reconstitution pour des garanties bancaires locatives octroyées antérieurement. Après une évaluation faite un an après l'entrée en vigueur de ce système, le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pourra organiser une garantie publique pour couvrir les garanties octroyées par les institutions financières à certaines catégories de locataires qu'Il définit, selon les modalités de financement qu'Il définit. Le preneur ne devra aucun intérêt débiteur à l'institution financière, qui lui accordera des intérêts dès le jour de la constitution totale de la garantie. L'institution financière dispose des privilèges de droit commun vis-à-vis du preneur en cas de non-exécution de son obligation de constituer progressivement la garantie.

Lorsque le preneur opte pour une garantie bancaire, d'un montant équivalent à trois mois de loyer maximum, résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière, c'est le CPAS qui effectue la demande auprès de l'institution financière qui l'accorde au profit du bailleur.

Le Roi fixe le formulaire par lequel les institutions financières attesteront, vis-à-vis des bailleurs, que la garantie locative est octroyée, peu importe la manière dont cette garantie est constituée.

§ 2. Lorsque le bailleur est en possession de la garantie et s'abstient de la placer de la manière prévue au § 1^{er}, alinéa 3, il est tenu de payer au preneur des intérêts au taux moyen du marché financier sur le montant de la garantie, à partir de la remise de celle-ci.

Ces intérêts sont capitalisés. Toutefois, à dater du jour où le preneur met en demeure le bailleur de satisfaire à l'obligation qui lui est imposée par le § 1^{er}, alinéa 3, les intérêts dus sont les intérêts légaux sur le montant de la garantie.

§ 3. Il ne peut être disposé du compte bancaire, tant en principale qu'en intérêts, ni de la garantie bancaire ni du compte sur lequel la reconstitution de la garantie s'est effectuée, qu'au profit de l'une ou l'autre des parties, moyennant production soit d'un accord écrit, établi au plus tôt à la fin du contrat de bail, soit

d'une copie d'une décision judiciaire. Cette décision est exécutoire par provision, nonobstant opposition ou appel, et sans caution ni cantonnement ».

2.3. En 2007, le législateur a justifié les modifications intervenues en ces termes :

« Cette mesure se justifie par le fait que la constitution d'une garantie locative peut constituer un obstacle insurmontable pour le candidat locataire dans sa recherche d'un logement et ce, qu'il soit précarisé ou non. Bien sûr, dans certains cas, le CPAS peut intervenir mais avec un bémol, à savoir celui de stigmatiser le locataire aux yeux du bailleur.

Dès lors, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes qui permettront de lever cet obstacle.

Dans ce cadre, il est nécessaire que l'article 10 de la loi de 1991 soit modifié. Il sera dorénavant possible de constituer la garantie locative de trois manières :

- soit la garantie locative est versée en une seule fois sur un compte : elle sera alors équivalente à maximum 2 mois de loyer ;

- soit la garantie locative est constituée totalement et par mensualités constantes auprès d'un organisme financier en minimum 12 mois (si contrat de bail d'un an) et maximum 36 mois (pour tout bail de plus de 3 ans), sans intérêt dans ce cas, le montant de la garantie s'élève toujours à 3 mois de loyer et le bailleur obtient directement une garantie bancaire ;

- soit le CPAS conclut une convention avec la banque qui octroie la garantie bancaire au propriétaire : dans ce cas, la garantie est également de 3 mois mais il n'y a pas d'échanges financiers, le CPAS se portant garant pour le locataire.

L'effet stigmatisant est supprimé par le fait que le bailleur n'est pas au courant que le CPAS intervient.

Dans tous les cas, le bailleur est garanti du montant total dès la conclusion du contrat.

Le système mis en place est complexe, car la matière est en elle-même complexe. Il permet plus facilement au locataire de constituer la garantie, sans nuire aux droits des propriétaires.

La diminution du montant de la garantie, en cas de garantie 'payée cash' est justifiée par l'évolution divergente du montant des loyers, et celui des réparations locatives.

Le volume de réparations que l'on finançait il y a 10 ans avec l'équivalent de 3 mois de loyer peut être couvert aujourd'hui avec une garantie équivalente à deux mois.

Une nouvelle possibilité de constituer la garantie est instaurée : l'octroi d'une garantie bancaire, qui doit être reconstituée par le locataire sur la durée du bail, avec un maximum de trois ans.

Le propriétaire est donc immédiatement couvert par une garantie appellable.

L'institution bancaire est tenue d'octroyer cette garantie à chacun de ses clients, pour autant que ceux-ci y domicilient leurs revenus réguliers.

Les sommes déposées ne portent pas intérêt pour le locataire jusqu'à reconstitution totale de la somme garantie, ce qui devrait permettre à la banque de couvrir son risque.

Il est cependant prévu une évaluation du mécanisme après un an de fonctionnement, ensuite de laquelle le gouvernement pourrait décider de contregarantir les banques pour certaines catégories de locataires »².

On trouve encore, dans les travaux préparatoires de la loi du 25 avril 2007, les explications et justifications suivantes :

« L'article 10 de la loi sur les baux à loyer de 1991 prévoit que pour assurer le respect de ses obligations, le preneur verse, sur un compte bancaire bloqué ouvert à son nom, une garantie qui consiste en une somme d'argent qui ne peut excéder l'équivalent de 3 mois de loyer.

Toutefois, dans la pratique, certains propriétaires exigent encore le paiement de cette garantie de la main à la main ou sur leur compte bancaire, ignorant par la même occasion, les règles relatives au placement et à la capitalisation des intérêts.

La nouvelle version de l'article 10 de la loi de 1991 ouvrira ainsi trois voies de constitution de la garantie locative, au choix des locataires. Ces trois possibilités existent sans préjudice de l'article 1752 du Code civil qui permet de constituer des « sûretés capables de répondre du loyer », ce qui laisse – entre autres – ouverte la possibilité de constituer des sûretés réelles ou de contracter une assurance.

La première possibilité consiste à déposer sur un compte bloqué le montant de la garantie locative, qui sera ramené de 3 à 2 mois d'équivalent du loyer.

Dans ce cas, le preneur dépose le montant de sa garantie, soit deux mois, en une seule fois sur un compte bloqué. Les intérêts générés par ce placement seront capitalisés.

La seconde formule réside en l'étalement du montant de la garantie locative auprès d'une institution bancaire qui sera obligée de garantir automatiquement le montant total de la garantie, dès la conclusion du contrat de bail. La banque ne pourra en aucun [cas] refuser cette garantie bancaire pour des raisons liées à l'état de solvabilité du preneur. Dans ce cas de figure, il sera demandé l'équivalent de 3 mois de loyer.

Le preneur devra impérativement faire cette demande de garantie bancaire auprès de l'institution financière dans laquelle il dispose d'un compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement.

Le preneur reconstituera le montant dû en 36 mois s'il s'agit d'un contrat de bail 'standard' pour la loi de 1991 (soit un contrat de bail de 9 ans). S'il s'agit d'un bail de 3 ans ou moins, le nombre de mensualités sera équivalent à la durée du contrat de bail.

En tous les cas, cette reconstitution se fera sans intérêts débiteurs ou créditeurs et par montant identique chaque mois. Ceci permettra – entre autres – à la banque de capitaliser sur les mensualités perçues. Par ailleurs, des intérêts créditeurs seront dus par la banque à partir du moment où la totalité de la somme est remboursée.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2873/020, pp. 13-14.

La troisième formule concerne les personnes à faibles revenus ou bénéficiant d'un revenu de remplacement.

Le CPAS conclura un contrat type avec une institution bancaire qui délivrera la garantie bancaire au bailleur. Il est néanmoins laissé à l'appréciation du CPAS la gestion du dossier du candidat locataire et son intervention : soit le CPAS se porte garant pour le preneur sans intervention financière de celui-ci, soit elle lui demande une participation financière symbolique ou non etc. L'important restant la non-stigmatisation du preneur auprès du bailleur »³.

2.4. Enfin, dans son arrêt n° 130/2008 du 1^{er} septembre 2008, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation dirigé contre l'article 10, § 1^{er}, alinéa 4, du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, ce, aux motifs suivants :

1° L'obligation imposée aux institutions financières de constituer la garantie bancaire moyennant remboursement mensuel par le preneur, sans possibilité de refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire, est admissible pour le motif suivant :

« Dès lors que la disposition attaquée vise à favoriser l'accès au marché locatif et cadre donc avec le droit à un logement décent, la mesure qui s'applique à tous les preneurs, quelle que soit leur situation financière, est pertinente pour atteindre ce but. L'objectif ne saurait être réalisé si les candidats-preneurs jugés non solvables étaient exclus de l'octroi de la garantie bancaire litigieuse »⁴.

2° « L'objectif spécifique en vue duquel est fournie cette forme particulière d'octroi de crédit qu'est la garantie bancaire [...] justifie raisonnablement l'exclusion de l'application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation »⁵.

3° « La disposition attaquée comprend elle-même des mesures qui visent à limiter les éventuels effets préjudiciables pour les institutions financières concernées : l'institution financière qui accorde la garantie bancaire doit être celle auprès de laquelle le preneur dispose du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement. Si le preneur ne verse plus ces revenus dans cette institution, cette dernière peut réclamer la reconstitution intégrale et immédiate de la garantie. En outre, les montants que le preneur verse à l'institution financière ne procurent pas d'intérêts jusqu'à ce que la garantie soit totalement constituée. Enfin, même si la disposition attaquée ne semble pas exclure que les institutions financières concernées imputent des frais pour l'octroi d'une garantie bancaire, ce qui pourrait être déduit du silence du législateur sur ce point, il serait toutefois contraire à la loi que ces frais ne soient pas proportionnés à la nature de l'opération, ce qu'il appartient, le cas échéant, au juge de vérifier [...]. En outre, les préjudices éventuels

³ Exposé des motifs de la loi du 25 avril 2007 'portant des dispositions diverses (IV)', commentaire de l'article 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51 2873/001, pp. 76-78).

⁴ Arrêt cité, B.5.2.

⁵ Arrêt cité, B.7.2.

pour les institutions financières concernées sont sans mesure avec le but poursuivi par le législateur [...] » ⁶.

4° N'est pas critiquable le fait que la disposition attaquée prévoit une garantie locative de trois mois, alors que cette garantie n'est que de deux mois lorsque le preneur opte en faveur d'un compte individualisé, dès lors que

« La différence de traitement dénoncée [...] est fondée sur un critère objectif, à savoir la manière dont la garantie locative est fournie »

et que

« Le régime de garantie locative prévu à l'article 103 de la loi du 25 avril 2007 est fondé, selon les travaux préparatoires cités, sur le fait qu'une garantie locative de deux mois de loyer peut suffire à couvrir les dommages locatifs éventuels » ⁷.

5° L'obligation faite aux banques de contracter et de constituer la garantie bancaire ne constitue pas une ingérence – et en tout cas, pas une ingérence disproportionnée – dans le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ⁸.

6° Cette obligation ne porte pas non plus atteinte à la liberté de commerce et d'industrie, laquelle n'est pas absolue ⁹.

3. Pour sa part, le texte en projet entend mettre en place, selon son exposé des motifs, un

« système unique de garantie locative via la mise à disposition des locataires par la Région wallonne d'un fonds de garantie à vocation universelle, véritable service d'intérêt général, c'est-à-dire rassemblant l'ensemble des garanties locatives dont la constitution a été décidée contractuellement entre le propriétaire et le locataire ».

⁶ Arrêt cité, B.8.1 à B.8.3.

⁷ Arrêté cité, B.12 à B.13.3.

⁸ Arrêt cité, B. 18, B.19 et B.20.1.

⁹ Arrêt cité, B.20.2.

4. Si l'on compare le système en vigueur et le système en projet, on observe ce qui suit :

1° S'agissant de la liberté contractuelle

Tout d'abord, contrairement à la situation actuelle, les locataires n'auront plus le choix de la forme de garantie locative, le système en projet imposant la constitution d'une garantie « en espèces » auprès du FGL, non autrement identifié ¹⁰.

Ensuite, selon le texte en vigueur, le preneur, qu'il choisisse la garantie sous la forme de compte individualisé ouvert au nom du preneur ou sous la forme de garantie bancaire, dispose de la liberté de choisir l'institution financière avec laquelle il contractera, la seule réserve étant que, dans la seconde hypothèse, l'institution financière doit être celle où le preneur a choisi librement de faire verser ses revenus professionnels ou de remplacement. Tel ne sera plus le cas dans le système en projet, qui crée un monopole au profit du FGL ¹¹.

2° S'agissant des intérêts produits par les montants versés par le preneur au titre de garantie locative

Dans le système actuel, des intérêts ¹² sont dus par l'institution financière soit dès l'ouverture du compte individualisé, soit dès que la garantie bancaire est entièrement constituée ; dans l'hypothèse de l'ouverture d'un compte individualisé, il est expressément prévu que les intérêts sont capitalisés.

Par contre, dans le système en projet, l'article 14 de l'avant-projet de décret prévoit que

« Tout ou partie des intérêts générés par le FGL sont répartis entre les locataires ayant versés leur garantie locative, proportionnellement à leur contribution et selon les conditions et modalités définies par le Gouvernement ».

Ainsi, non seulement la capitalisation des intérêts n'est plus prévue, mais en outre, il est possible de priver les preneurs d'une partie des intérêts produits par les montants qu'ils auront versés au titre de garantie, et ce, au surplus, sans que le texte en projet détermine les éléments essentiels dudit régime, le Gouvernement étant habilité à en fixer les « conditions et modalités ».

Le commentaire de la disposition mentionne que

« cet article permet de reverser tout ou partie des intérêts aux locataires en fonction des frais qui seront générés par la gestion du Fonds de garantie locative ».

¹⁰ Voir à ce sujet l'observation générale II ci-après.

¹¹ Sauf dans les cas où, « pour de justes motifs » non autrement identifiés, le preneur aurait été exclu du système.

¹² À défaut de précision en sens contraire dans le texte en vigueur, ces intérêts sont dus au taux du marché.

La question se pose de savoir ce que sont ces « frais ». S'agit-il uniquement des frais de gestion administrative du FGL ? Ces frais incluront-ils le cas échéant la rémunération d'un éventuelle concessionnaire de service public ? Comprendront-ils également les frais exposés en vue de financer les étalements de versement de la garantie locative consentis en vertu de l'article 7 de l'avant-projet, ainsi que les éventuelles pertes liées à l'impossibilité de récupérer, conformément à l'article 15 de l'avant-projet, les montants dus par des preneurs insolvable ?

Dans cette dernière hypothèse, par une diminution des intérêts qui leur sont dus, les preneurs en ordre de paiement seraient ainsi appelés à financer les autres preneurs, notamment ceux en défaut de paiement, ce qui n'est nullement le cas dans le système actuel.

3° S'agissant de la possibilité de constituer la garantie par des versements étalés dans le temps

Dans le système en vigueur, la possibilité de constituer une garantie par des versements étalés dans le temps par le recours à une garantie bancaire est offerte à tous les locataires, quelle que soit leur capacité financière ; par ailleurs si, dans ce cas, la garantie est portée à un montant équivalent au maximum à trois mois de loyer ¹³, le preneur dispose de trois ans maximum pour « reconstituer » la garantie auprès de l'institution financière, par des versements mensuels.

Par contre, dans le mécanisme en projet, seuls certains preneurs dont le revenu ne dépassent pas un montant déterminé ¹⁴ ou qui sont en mesure d'établir l'existence de « justes motifs » non autrement identifiés ¹⁵, pourront être « autorisés » ¹⁶ à reconstituer la garantie par des versements mensuels ¹⁷. Par ailleurs, même si la garantie locative ne s'élèvera plus à trois mois maximum de loyer – elle s'élèvera en effet à l'équivalent de deux mois de loyer ¹⁸ –, ce qui peut être vu comme un avantage au bénéfice des preneurs, dans le système en projet, les preneurs qui bénéficieront de la possibilité de constituer leur garantie par des versements mensuels ne disposeront plus que d'un délai maximum d'un ou de deux ans, selon le cas ¹⁹.

¹³ Alors que le montant de la garantie ne peut excéder l'équivalent de deux mois dans la cas de l'ouverture d'un compte bancaire individualisé.

¹⁴ Article 7, § 2, de l'avant-projet.

¹⁵ Article 7, § 3, de l'avant-projet.

¹⁶ Par conséquent, il ne s'agit plus ici d'un droit, mais d'une possibilité dont la mise en œuvre dépendra d'une décision du FGL (article 7, § 2, de l'avant-projet).

¹⁷ Article 7, § 2, de l'avant-projet.

¹⁸ On notera toutefois que, dans le système en vigueur, les montants des garanties sont exprimées en termes de maxima, tandis que le texte en projet prévoit que « La garantie locative est équivalente à deux mois de loyer » (article 3, alinéa 3, du projet).

¹⁹ Article 7, §§ 2 et 3, de l'avant-projet.

4° S'agissant d'autres obligations imposées au preneur

Dans le système en projet, le preneur est « tenu d'adhérer au FGL », sans que l'on comprenne la portée exacte de cette « adhésion » ; de même, il est tenu « d'acquiescer à la mise en œuvre de la procédure prévue aux articles 27 à 35 du chapitre IV de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, en cas de défaut de paiement de tout ou partie du montant de la garantie locative », deux obligations qui ne sont pas prévues dans le système en vigueur²⁰.

5. S'agissant du choix de la forme de la garantie locative, du choix de l'institution à laquelle les locataires peuvent faire appel en vue de constituer celle-ci, du droit du preneur sur les intérêts produits par les sommes versées au titre de garantie locative et de capitalisation desdits intérêts et du mécanisme d'application de la procédure prévue aux articles 27 à 35 de la loi du 12 avril 1965, l'avant-projet apporte des restrictions au droit au respect des biens tel qu'il est garanti notamment par l'article 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel s'étend à des droits allant au-delà du droit de propriété au sens strict²¹.

Ce droit ne revêtant pas de caractère absolu, le législateur peut y apporter certaines restrictions ou limitations à la condition toutefois d'être en mesure de démontrer que celles-ci sont susceptibles de faire l'objet de justifications raisonnables et qu'elles sont proportionnées au but poursuivi.

En l'espèce, les auteurs de l'avant-projet entendent justifier le système mis en place comme suit :

« La loi du 25 avril 2007 stipule que si les parties optent pour une garantie en espèces, seules trois modalités sont possibles. Il est important de souligner que le choix entre ces modalités est réservé au locataire. Voici ces 3 modalités :

- a) une garantie versée sur un compte bloqué au nom du preneur ;
- b) une garantie bancaire que le preneur verse en plusieurs mensualités ;

²⁰ Article 5 de l'avant-projet.

²¹ Ainsi, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « la notion de 'biens' prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété des biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : ce qui importe est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Zwierzynski c. Pologne*, n° 34049/96, § 63, CEDH 2001-VI). Ainsi, à l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des 'droits de propriété', et donc comme des 'biens' aux fins de cette disposition (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH 2000-I). La notion de 'biens' ne se limite pas non plus aux 'biens actuels' et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une 'espérance légitime' et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (voir, par exemple, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII, et *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, § 69, CEDH 2002-VII) » (jurisprudence rappelée notamment dans l'arrêt *Hamer c. Belgique* du 27 novembre 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme, § 75).

c) une garantie bancaire résultant d'un contrat type entre le CPAS et une institution financière.

Ce système, s'il est déjà un rempart protégeant le propriétaire, n'est pas sans poser quelques problèmes :

En effet, pas moins d'une personne sur quatre en Belgique ne dispose pas, en 2015, d'une épargne dite de précaution, c'est-à-dire que ses fonds propres se révèlent insuffisants pour faire face à une dépense plus ou moins importante (de l'équivalent d'un mois de revenu environ) ; par conséquent, même si le montant de la garantie locative ne représente que 2 (ou 3) mois de loyer, la constitution de cette garantie locative peut constituer un frein majeur à l'accès au logement pour certaines personnes qui ne disposent pas d'une épargne minimale.

Le système de la loi de 1991 pose également des difficultés dans la transition entre deux logements locatifs car un locataire qui n'a pas encore récupéré la garantie du premier logement est souvent amené à devoir payer la garantie du second.

En outre, le recours à la garantie locative via le CPAS peut s'avérer être un élément de stigmatisation pour leur bénéficiaires qui sont à la recherche d'un logement. En effet, les propriétaires peuvent, dans certains cas, se montrer méfiants face à la solvabilité d'un locataire recourant aux services d'un CPAS.

[...]

Afin d'éviter aux locataires d'avoir deux garanties locatives actives en même temps, soit jusqu'à 6 mois de loyer neutralisés pour un locataire selon le régime de la loi de 1991, ou de ne pas pouvoir se porter candidat à une location en raison de la neutralisation de la garantie locative précédente alors que cet argent est nécessaire pour constituer la nouvelle garantie locative, le projet de décret organise la portabilité de la garantie entre deux baux ».

Ces justifications perdent de vue les éléments suivants :

1° Le système en vigueur offre déjà la possibilité à tous les preneurs et non pas uniquement à certaines catégories d'entre eux de constituer une garantie locative qui permettra de garantir intégralement le bailleur dès la prise du cours du bail ²², et dont le paiement par le preneur sera étalé sur une longue durée, et ce, comme exposé ci-avant, dans des conditions plus avantageuses pour le preneur que ce que prévoit le texte en projet. Les preneurs confrontés à des difficultés financières sont par ailleurs assurés d'avoir accès à cette forme de garantie dès lors que le système en vigueur interdit aux institutions financières de refuser ladite garantie pour des raisons liées à la solvabilité du preneur.

2° Le système en vigueur entend déjà faire obstacle à la stigmatisation du preneur qui solliciterait l'intervention du CPAS. Tel était au demeurant l'intention du législateur en 2007, intention mise en œuvre par l'habilitation conférée au pouvoir exécutif ²³ de « fixer le formulaire par lequel les institutions financières attesteront vis-à-vis des bailleurs, que la garantie locative est octroyée, peu importe la manière dont cette garantie est

²² Ce qui permet également de rassurer le bailleur lors de la conclusion du contrat de bail.

²³ À savoir le Gouvernement, anciennement et formellement, dans le texte en vigueur, « le Roi ».

constituée »²⁴, de sorte qu'ainsi, le bailleur n'est pas informé de l'intervention éventuelle du CPAS.

Force est de constater que les auteurs de l'avant-projet ne font pas valoir et, *a fortiori*, n'exposent pas en quoi le système en place serait en défaut d'atteindre l'objectif qu'entend rencontrer le texte en projet, objectif que s'était déjà fixé le législateur en 2007, étant de mettre en place des mécanismes qui permettront de lever l'obstacle que représente la constitution d'une garantie locative pour le candidat locataire dans sa recherche d'un logement et ce, qu'il soit précarisé ou non, tout en supprimant l'effet stigmatisant d'une éventuelle intervention du CPAS et en faisant en sorte que le bailleur soit garanti dans tous les cas du montant total de la garantie, dès la conclusion du contrat.

De manière toute aussi essentielle, le dossier ne comporte aucune explication de nature à justifier chacune des restrictions et limitations opérées par le texte en projet à l'égard du droit au respect des biens.

Certes, le système actuel ne comporte pas comme tel un système de « portabilité » de la garantie locative, tel que prévu par les articles 12 et 13 de l'avant-projet à l'examen. Mais l'article 10 en vigueur ne permet pas aux banques d'être dispensées de leur obligation d'accorder une garantie bancaire en cas de non-libération de la garantie précédente. D'autre part, en l'état, le dossier n'indique pas dans quelle mesure la nécessité de mettre en place un régime de « portabilité » de la garantie locative pourrait justifier, à elle seule, la totalité du système envisagé ainsi que l'ensemble des limitations et restrictions qu'il impose par ailleurs²⁵.

6.1. Sur certains aspects, l'avant-projet suscite également des interrogations au regard du droit au logement garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.

Il résulte d'une jurisprudence constante que ledit article 23 de la Constitution comporte un principe de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général²⁶.

Or, aux termes de l'article 4 de l'avant-projet, les locataires peuvent faire l'objet d'une décision d'exclusion pour des motifs non autrement précisés dans le texte, ce qui n'est pas prévu dans le système actuel.

²⁴ Cette habilitation a déjà été mise en œuvre par l'arrêté royal du 4 mai 2007 'pris en exécution de l'article 10, § 1^{er}, dernier alinéa, du Livre III, titre VIII, chapitre II, Section 2, du Code civil'.

²⁵ Spécialement dès lors qu'il n'est pas établi que l'imposition d'un système de portabilité, dans des hypothèses limitées, qui serait imposé aux banques, ne permettrait pas d'atteindre le but poursuivi.

²⁶ Voir en ce sens, par exemple, les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 67/2015 du 21 mai 2015 et n° 133/2015 du 1^{er} octobre 2015.

Par ailleurs, l'article 7, § 2, de l'avant-projet restreint à certaines catégories de locataires la possibilité d'un étalement dans le temps de la constitution de la garantie alors que la législation actuelle ne comprend pas cette restriction ²⁷.

Enfin, le mot « peut », à l'alinéa 1^{er} de l'article 7, § 2, de l'avant-projet, semble indiquer que FGL dispose d'un pouvoir d'appréciation sur ce point, non prévu dans le système actuel.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier ces dispositions au regard du principe de *standstill*.

6.2. En outre, toujours en vertu de l'article 23, de la Constitution, c'est au législateur qu'il appartient de fixer les éléments essentiels du ou des régimes destinés à garantir le droit au logement.

En l'espèce, certaines des délégations consenties au Gouvernement par l'avant-projet à l'examen sont, au regard de ce principe de légalité, excessivement larges.

Il en va ainsi de la détermination de :

1° « la typologie de justes motifs » et de la « procédure pouvant conduire le FGL à prononcer une décision d'exclusion temporaire du FGL » : c'est au législateur qu'il appartient de déterminer ces « justes motifs » ou à tous le moins les critères à mettre en œuvre aux fins d'en arrêter une typologie plus précise ; il en va de même des éléments essentiels de la procédure d'exclusion et du régime même d'exclusion, notamment la détermination de la durée de celle-ci ;

2° « la typologie de justes motifs susceptibles de bénéficier de la dérogation visée [à l'article 7, § 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet] », à savoir les justes motifs en raison desquels « le FGL peut autoriser le locataire à étaler le versement de la garantie locative par mensualité constante sur une durée maximale de deux ans [...] », par dérogation à l'obligation imposée en principe aux locataires de « verse[r] la garantie locative au FGL en une fois avant la date de prise de cours du contrat de bail ».

L'avant-projet sera complété à la lumière de la présente observation.

²⁷ Certes, le paragraphe 3 permet d'étendre la possibilité d'étaler les versements dans le temps à d'autres situations mais uniquement « pour de justes motifs » qui restent à déterminer par le Gouvernement.

II. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET AU REGARD DU DROIT EUROPÉEN

L'avant-projet, selon son exposé des motifs, entend mettre en place un

« système unique de garantie locative via la mise à disposition des locataires par la Région wallonne d'un fonds de garantie à vocation universelle, véritable service d'intérêt général, c'est-à-dire rassemblant l'ensemble des garanties locatives dont la constitution a été décidée contractuellement entre le propriétaire et le locataire ».

Sera donc confiée à une instance, institution ou organisme unique l'activité – que les auteurs de l'avant-projet entendent donc élever au rang de service public – consistant à recueillir les garanties locatives dont la constitution a été décidée par les preneurs et locataires dans le cadre des baux visés par l'avant-projet, à savoir les baux de résidence principale du preneur, les « colocations » et les « baux d'étudiants ».

À cette instance, institution ou organisme est ainsi conféré le droit exclusif de prêter les services concernés, étant entendu que la matière relève actuellement du secteur privé, spécialement du secteur des institutions financières.

Le texte est en défaut de préciser le statut juridique du FGL ainsi que le mécanisme juridique qui sera mis en œuvre pour lui confier, en monopole donc, la mission concernée. Seuls les avis des instances consultées avant l'adoption de l'avant-projet en deuxième lecture par le Gouvernement laissent entendre que ladite mission pourrait être confiée à une institution financière, par le biais d'une concession de service public conférée à l'issue d'une procédure d'attribution de marché ; la note au Gouvernement fait également état de la préparation d'un cahier spécial des charges relatif à l'octroi de pareille concession. Il reste toutefois que ceci ne ressort ni du dispositif en projet, ni même de l'exposé des motifs ou du commentaire des articles, de sorte que la question demeure hypothétique à ce stade. L'on rappellera néanmoins que le fait de confier l'accomplissement d'une mission de service public à un organisme, instance ou entreprise tiers nécessite une habilitation expresse du législateur²⁸, laquelle, par hypothèse, fait défaut en l'espèce.

La lacune dont est entaché le texte en projet à cet égard rend hasardeuse l'appréciation de la conformité de l'avant-projet au droit européen, en particulier au regard des règles de concurrence.

²⁸ Voir, sur ce point, l'avis donné par l'Inspecteur des Finances sur l'avant-projet de décret le 27 mai 2016 ; voir aussi et notamment dans la jurisprudence constante de la section de législation, l'avis 49.946/2/V donné le 2 août 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 mars 2012 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules'.

Aux termes de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (ex-article 86 TCE),

« les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».

Parmi les règles de concurrence, il y a lieu en l'espèce d'avoir tout particulièrement égard aux articles 102²⁹ et 106, paragraphe 1³⁰⁻³¹, TFUE, dans la mesure où le dispositif en cause confère un droit exclusif au FGL pour recueillir l'ensemble des garanties locatives entrant dans son champ d'application³².

Sur ce point, la section de législation a ainsi rappelé que, s'

« [i]l est vrai que l'article 86, paragraphe 2, CE [devenu l'article 106 TFUE] peut être invoqué pour justifier l'octroi, par un État membre, à une entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général, de droits spéciaux ou exclusifs contraires aux dispositions du traité »,

ce n'est que

« dans la mesure où la mission particulière qui lui a été impartie ne peut être assurée que par l'octroi de tels droits et pour autant que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté³³ »³⁴.

Certes, en vertu du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général joint au Traité de Lisbonne, les autorités nationales, régionales et locales disposent d'un large pouvoir

²⁹ « Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci ».

³⁰ « Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus ».

³¹ Il s'agit des dispositions du traité relatives aux règles applicables aux entreprises en matière de concurrence et d'aides d'État.

³² L'auteur du projet devra aussi s'assurer que le financement du FGL sera conforme aux règles européennes en matière d'aides d'État, même si rien dans le texte soumis au Conseil d'État ne semble indiquer qu'il s'agirait d'un financement public puisque c'est la technique de la concession de service public qui est évoquée.

³³ *Note de bas de page 27 dans l'avis cité* : Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour de justice du 18 décembre 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, point 78.

³⁴ Voir notamment l'avis 44.429/4 donné le 30 mai 2008 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 'modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 813/1, p. 82). Voir également l'avis 50.706/4 donné le 27 décembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 10 mai 2012 'transposant la Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012 n° 579/1, pp. 29-30).

d'appréciation « pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ».

Mais le caractère dérogatoire du régime que l'article 106, paragraphe 2, TFUE entend mettre en œuvre pour les « entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général » serait vidé de tout son sens s'il suffisait, pour faire échapper telle entreprise ou telle catégorie d'entreprises aux règles des traités relatives à la concurrence entre entreprises ou aux aides d'État, qu'un État membre mette en place un régime d'agrément ou de concession et qualifie ensuite les personnes ainsi agréées ou les concessionnaires d'« entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ». L'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE présuppose donc nécessairement qu'on soit effectivement en présence d'un « service d'intérêt économique général » (SIEG).

Selon une jurisprudence constante du Tribunal et de la Cour de justice,

« les États membres ont un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme des SIEG, cette définition ne pouvant être remise en question par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste »

mais

« le pouvoir de définition des SIEG par l'État membre n'est pas illimité et ne peut être exercé de manière arbitraire aux seules fins de faire échapper un secteur particulier à l'application des règles de concurrence »³⁵.

Il en résulte que, pour pouvoir être qualifié de SIEG,

« le service en cause doit revêtir un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique »³⁶.

À cet égard, comme l'a souligné le Tribunal, l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché constitue un préalable à la qualification d'une activité de SIEG »³⁷.

En effet, une mission de service public

« implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérerait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions »³⁸.

³⁵ Cette jurisprudence est rappelée par la Commission tant dans sa communication 'relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général' que dans celle intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public », toutes deux publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* du 11 janvier 2012, C8, pp. 4 et 15.

³⁶ Trib., 11 septembre 2012, T-565/08, *Corsica Ferries c. Commission*, point 56 ; 7 novembre 2012, T-137/10, *CBI c. Commission*, points 99 et 100 ; 16 juillet 2014, T-295/12, *Allemagne c. Commission*, points 45 et 46 ; 26 novembre 2015, T-461/13, *Espagne c. Commission*, points 61 et 62.

³⁷ Trib., 16 septembre 2013, T-325/10, *Iliad c. Commission*, point 164.

Il faut ensuite que l'entreprise bénéficiaire soit effectivement chargée de l'exécution des missions SIEG ou d'obligations de service public, qui doivent, en outre, « être clairement définies »³⁹ ; à cet égard, la circonstance qu'un service est qualifié de SIEG par un État n'est pas en soi suffisante⁴⁰.

Par rapport aux exigences ainsi posées par la jurisprudence, l'exposé des motifs ne démontre pas à suffisance que les objectifs de l'avant-projet ne peuvent être atteints sans soustraire au marché l'activité économique en cause. Si cette démonstration peut être apportée, l'avant-projet devra encore être complété de manière à établir les règles d'attribution de ce monopole dans le respect des règles du Traité, spécialement en matière de droit de la concurrence.

* *

*

C'est sous la réserve de ces observations que les observations particulières ci-après, qui se limitent aux aspects les plus essentiels, sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Le texte en projet doit être précédé d'un arrêté de présentation.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est dépourvu de toute valeur normative.

Cette disposition sera omise.

³⁸ Formule tirée de l'article 2 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 'relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route', qui figurait déjà dans l'arrêt de la Cour de justice du 11 avril 1989, 66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen*, point 55.

³⁹ C.J.U.E., 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark*, point 89 ; Trib., 24 septembre 2015, T-125/12, *Viasat c. Commission*, point 61.

⁴⁰ Trib., 15 décembre 2016, T-37/15 et T-38/15, *Albertis Telecom Terrestre c. Commission*, point 109.

Article 2

Outre les réserves d'ordre général que la création du FGL appelle, on relèvera que le droit du bail d'habitation ne connaît pas, *de lege lata*, les notions de « colocation » et de « bail d'étudiant ».

Si rien ne s'oppose à ce que ces baux soient qualifiés de « baux d'habitation » au titre de matière relevant de la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il appartient toutefois à l'auteur de l'avant-projet d'en définir avec précision les notions.

Par ailleurs, au regard du principe d'égalité, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier que, comme le prévoit la disposition à l'examen, seront exclues du système mis en place par le texte en projet les « garanties issues de location de logement des sociétés de logement de service public ».

À cet égard, force est de constater que l'exposé des motifs, en ce compris le commentaire des articles, est en défaut de fournir la moindre explication à ce propos ⁴¹.

Article 4

Il ne peut être question d'« avis conforme du Gouvernement ou de son délégué », donné au FGL préalablement à une décision d'exclusion d'un locataire, pareil mécanisme plaçant l'autorité politique en subordination de l'organisme en question.

Mieux vaut rédiger la disposition en ce sens que le Gouvernement prend la décision d'exclusion à la demande du FGL, ce qui permettrait en outre d'ouvrir un recours contre la décision d'exclusion devant le Conseil d'État.

Article 5

On n'aperçoit pas quelle est la portée juridique exacte de la notion d'adhésion employée à l'article 5, alinéa 1^{er}, la réponse à cette question étant quoi qu'il en soit fondamentalement liée à la nature juridique précise du « Fonds » et des conditions de sa gestion. Il est renvoyé sur ce point aux observations générales ci-avant.

⁴¹ Si certaines instances consultées sur l'avant-projet de décret à l'examen, tel le Conseil supérieur du logement, dans son avis n° 60 communiqué le 27 juillet 2016, et l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans son avis communiqué le 26 juillet 2016, plaident pour l'exclusion prévue par l'article 2 de l'avant-projet au motif que le mécanisme actuellement appliqué pour les baux dits « publics » fonctionnerait à la plus grande satisfaction de tous et qu'il conviendrait dès lors, en tout cas, dans un premier temps, de le maintenir, et non d'intégrer ces dits baux dans le texte en projet, ces explications ne sont pas étayées par des éléments plus concrets et ne sont en tout état de cause pas reproduits dans l'exposé des motifs.

Par ailleurs, le droit du travail, en ce compris la protection de la rémunération des travailleurs relevant de la compétence de l'autorité fédérale, l'« acquiescement » prévu à l'alinéa 2 de la disposition à l'examen ne saurait être admis s'il devait avoir pour conséquence de dispenser les intéressés de l'une ou l'autre étape de la procédure prévue aux articles 27 à 35 de la loi du 12 avril 1965 'concernant la protection de la rémunération des travailleurs'.

Article 7

Le paragraphe 2 de la disposition à l'examen fait référence à des revenus ne dépassant pas ceux définis pour les catégories « 2 » ou « 3 » – selon le cas – par le Code wallon du logement et de l'habitat durable.

Tel qu'en vigueur, ledit Code ne connaît pas ces différentes catégories.

Celles-ci résulteront, s'il échet, de diverses modifications qu'envisage un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 60.682/4.

Il appartiendra le cas échéant au législateur de garantir la cohérence entre le texte faisant l'objet du présent avis et le projet 'modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable', notamment en ce qui concerne les dates d'entrée en vigueur respectives de ces deux textes.

Article 11

1. À l'alinéa 1^{er}, 2°, il suffit d'écrire « d'une décision judiciaire exécutoire, sous réserve du cautionnement ».
2. Il y a lieu de compléter le 3° de l'alinéa 1^{er} par le mot « exécutoire ».

Article 13

L'article 12 a trait à la libération de la garantie par le FGL dans l'hypothèse où celle-ci a été entièrement constituée.

L'article 13 organise pour sa part la libération de la garantie locative lorsque celle-ci « n'a pas été entièrement constituée au moment de la rupture anticipée du bail ».

Force est de constater que ledit article 13 est en défaut de faire le départ entre :

- l'hypothèse dans laquelle le montant de la garantie n'aurait pas été versé entièrement par le locataire lors de la rupture du contrat de bail, au seul motif que la rupture interviendrait avant l'issue du terme consenti au locataire pour verser celle-ci, en vertu de l'article 7, §§ 2 et 3, de l'avant-projet, et

- l'hypothèse dans laquelle le montant de la garantie n'aurait pas été versé entièrement par le locataire lors de la rupture du contrat de bail, au motif que celui-ci a failli à ses obligations de paiement étalés de la garantie auprès du FGL : dans cette hypothèse en effet, comment concilier les articles 13 et 15 de l'avant-projet ?

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 14

La notion de « partie des intérêts générés par le FGL » (lire : « la partie des intérêts générés par les fonds mis à la disposition du FGL ») manquant totalement de précision, la disposition à l'examen et son commentaire doivent être clarifiés et étoffés de manière à éviter qu'elle soit déterminée en aboutissant à ce que le prélèvement qui en résulterait reçoive la qualification d'impôt au sens de l'article 170 de la Constitution, sauf alors à compléter le texte dans le respect du principe de légalité inscrit à cette disposition.

Article 16

La disposition en projet qui met en place un système dans lequel « le C.P.A.S peut se porter caution du paiement de la garantie locative par le locataire sur le FGL » et qui prévoit que, dans ce cas, le locataire ne doit précisément pas verser la garantie locative au FGL, est entaché d'une contradiction interne.

Le texte sera revu afin de lever cette contradiction et d'exprimer clairement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Article 18

Il y a lieu de remplacer les mots « Livre II » par les mots « Livre III ».

Article 20

L'article 20 de l'avant-projet habilite le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur du décret en projet.

Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'un décret, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, présente le risque de méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

Aussi, il s'indiquerait de fixer une date ultime d'entrée en vigueur du décret en projet ⁴².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴² Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154, formule F 4-5-2-4.