



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.773/2
du 3 mars 2021

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
décret du 15 mars 2018 relatif au bail d’habitation visant à
suspendre les expulsions locatives durant les crises sanitaires’

Le 27 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret 'modifiant le décret du 15 Mars 2018 relatif au bail d'habitation visant à suspendre les expulsions locatives durant les crises sanitaires', déposée par MM. BEUGNIES, MUGEMANGANGO, Mmes VANDEVOORDE, LEKANE, M. LIRADELFO et Mme PAVET, (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 424/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 3 mars 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 mars 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

I. L'ÉTAT ACTUEL DE L'ARTICLE 1344^{QUATER} DU CODE JUDICIAIRE, ET LES MODIFICATIONS QUE LA PROPOSITION DE DÉCRET À L'EXAMEN ENVISAGE D'Y APPORTER

1. L'article 1344^{ter} du Code judiciaire comporte diverses règles qui, selon son paragraphe 1^{er}, s'appliquent à

« toute demande introduite [en justice] par requête écrite, par citation ou par comparution volontaire, tendant à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer visé au chapitre 3 du décret [du 15 mars 2018] relatif au bail d'habitation ou à la section IIbis du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil portant sur un bien qui, selon l'acte introductif d'instance, sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence ».

Quant à l'article 1344^{quater} du Code judiciaire, que la proposition de décret à l'examen suggère de remplacer, il est rédigé comme suit :

« L'expulsion, visée à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, ne peut être exécutée en tout état de cause qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement, à moins que le bailleur ne prouve l'abandon du bien, que les parties n'aient convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement, ou que le juge prolonge ou réduise ce délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Dans ce dernier cas, le juge fixe le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine.

En tout état de cause, l'huissier doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion en respectant un délai de cinq jours ouvrables ».

L'alinéa 1^{er} de la disposition qui vient d'être citée consacre ainsi la règle selon laquelle l'expulsion visée à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, du Code judiciaire ne peut être exécutée qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement.

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

Il ajoute cependant que cette règle ne s'applique pas lorsque l'on est en présence de l'une ou l'autre des trois hypothèses suivantes :

- a) le bailleur prouve l'abandon du bien ;
- b) les parties sont convenues d'un autre délai que celui d'un mois suivant la signification du jugement, cet accord devant être constaté dans le jugement ;
- c) le juge prolonge ou réduit le délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver, le juge étant alors tenu de fixer le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine.

2. La proposition de décret suggère de remplacer l'article 1344^{quater} du Code judiciaire par une disposition rédigée comme suit :

« L'expulsion, visée à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, ne peut être exécutée en tout état de cause qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement, à moins que le bailleur ne prouve l'abandon du bien, que les parties n'aient convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement, que lorsqu'en raison d'une crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine, les autorités fédérales adoptent des mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës, le délai d'un mois étant alors postposé après la fin des mesures adoptées par l'autorité fédérale, ou que le juge prolonge ou réduise ce délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Dans ce dernier cas, le juge fixe le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine. En tout état de cause, l'huissier doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion en respectant un délai de cinq jours ouvrables ».

II. LES ARRÊTÉS DU GOUVERNEMENT WALLON DE POUVOIRS SPÉCIAUX QUI ONT SUSPENDU
TEMPORAIREMENT L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS JUDICIAIRES ET ADMINISTRATIVES ORDONNANT
UNE EXPULSION DE DOMICILE, ET LES AVIS DONNÉS À CE PROPOS PAR LA SECTION DE
LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

1. En exécution du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', le Gouvernement a adopté cinq arrêtés suspendant temporairement, chaque fois pour une période assez limitée

du 19 mars au 5 avril 2020, du 6 au 19 avril 2020, du 20 avril au 3 mai 2020, du 5 au 11 mai 2020 et enfin du 14 mai au 8 juin 2020 –, « [l]'exécution de toutes les décisions judiciaires et administratives ordonnant une expulsion de domicile »¹.

La section de législation du Conseil d'État n'a pas été consultée sur les projets qui ont débouché sur l'adoption desdits arrêtés.

Elle a cependant examiné ces derniers lorsqu'elle a été consultée sur l'avant-projet de décret de confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés sur la base du décret du 17 mars 2020².

À cette occasion, elle a considéré que, dans la mesure où l'intention de la Région wallonne était de viser, dans les arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés, « l'ensemble des expulsions domiciliaires découlant de l'exécution d'un texte ressortant de la compétence de la Région » – ce qui vise, notamment, des expulsions qui sont la conséquence de l'application des textes relevant des compétences que l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue à la Région wallonne, d'une part en matière de logement et de police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques et d'autre part en matière de location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation –, lesdits arrêtés et, partant, les dispositions qui les confirmaient ne suscitaient en principe pas d'objection quant à la compétence de la Région wallonne.

La section de législation a cependant formulé la réserve suivante à propos de la suspension de l'exécution des décisions judiciaires ordonnant une expulsion de domicile :

« L'exécution des décisions judiciaires est une matière qui relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

Une entité fédérée ne peut envisager d'adopter des dispositions visant, comme en l'espèce, à suspendre l'exécution de décisions judiciaires que s'il est établi que sont réunies les conditions auxquelles l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet aux communautés et aux régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes.

¹ Arrêtés de pouvoirs spéciaux suivants : l'arrêté n° 4 du 18 mars 2020 'suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires', l'arrêté n° 12 du 2 avril 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 4 du 18 mars 2020 suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires', l'arrêté n° 18 du 17 avril 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 4 du 18 mars 2020 suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires', l'arrêté n° 33 du 4 mai 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 4 du 18 mars 2020 suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires' et l'arrêté n° 40 du 13 mai 2020 'suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires'.

² Voir l'avis n° 67.870/2-4 donné le 16 septembre 2020 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2020-2021, n° 292/1, pp. 58 à 67, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67870>).

À cet effet, il faut qu'il apparaisse que ces dispositions sont nécessaires à l'exercice [des compétences] de l'entité fédérée concernée. En outre, selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle³, pour être compatible avec le régime des compétences exclusives, le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit satisfaire à la double condition que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière ne soit que marginale.

En l'espèce, les deux dernières conditions citées peuvent être considérées comme étant remplies : d'une part, il est raisonnable d'admettre que la matière se prête à un règlement différencié ; d'autre part, comme l'indiquent les préambules des arrêtés que les articles à l'examen tendent à confirmer, l'impact de la mesure prévue par ces arrêtés est marginal dès lors que le Gouvernement a veillé à ce que chacun de ces arrêtés ne s'applique que pendant une période très limitée dans le temps.

Les préambules des arrêtés que les articles à l'examen tendent à confirmer contiennent également des considérations visant à établir que les mesures prises étaient nécessaires à l'exercice des compétences régionales.

Ainsi, en soulignant que 'le dispositif ici mis en œuvre vise les conséquences de l'application' de textes adoptés par la Région wallonne :

a) d'une part, le préambule de chacun des quatre premiers arrêtés – lesquels portaient sur la période de confinement imposée dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 – justifie les mesures prises par le fait que, 'durant cette crise sanitaire, il convient de prendre toutes les mesures afin d'éviter que des expulsions conduisent des ménages à se retrouver sans domicile fixe ou à se loger de manière urgente chez des relations et donc à se rassembler au sein d'un même logement'⁴ ;

b) et, d'autre part, le préambule du dernier arrêté adopté en la matière explique qu'il était nécessaire, au moment de l'adoption de celui-ci, 'de permettre au secteur de l'immobilier et aux organismes sociaux de se remettre en ordre de marche suite au début de la phase 1b de déconfinement et aux ménages ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion de prendre toutes les mesures nécessaires afin de trouver une offre de logement', en manière telle qu'il convenait 'de créer une période tampon entre la période de confinement stricte et les différentes phases de déconfinement en suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives ou judiciaires afin que les ménages ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion ne se retrouvent pas dans une situation telle qu'ils n'auraient pas été en mesure de trouver une offre de relogement', cette période tampon étant fixée à trois semaines, c'est-à-dire jusqu'au début de la phase 3 du déconfinement.

Ces explications sont reprises, en substance, dans le commentaire des articles à l'examen que donne l'exposé des motifs.

³ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

⁴ Note de bas de page n° 24 de l'avis cité : Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 33 du 4 mai 2020 contient en outre des considérations complémentaires en vue de justifier plus spécifiquement la poursuite de la suspension des expulsions domiciliaires du 5 au 11 mai 2020.

S'il peut être donné acte à la Région wallonne de ces explications, il convient cependant de se poser la question de savoir si elles suffisent à justifier la nécessité des mesures prises. En effet, il y a lieu de rappeler que, spécialement dans les litiges locatifs, les juges disposent déjà d'une marge d'appréciation leur permettant de reporter l'exécution d'une expulsion domiciliaire pendant un certain temps⁵. Il est permis dès lors de se demander si, en l'espèce, il était nécessaire de suspendre en plus, d'une manière générale et non différenciée, l'exécution de toute décision judiciaire en matière d'expulsions domiciliaires, eu égard notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au droit d'accès au juge⁶ et, corollairement, à l'obligation de principe pour le pouvoir législatif de respecter les décisions judiciaires⁷⁻⁸.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point »⁹.

2. En exécution du décret du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19', le Gouvernement a adopté deux arrêtés suspendant temporairement, chaque fois pour une période assez limitée – d'abord du 7 novembre au 13 décembre 2020, puis du 22 décembre 2020 au 8 janvier 2021 –, « [l']exécution de toutes les décisions judiciaires et administratives ordonnant une expulsion de domicile effectivement occupé », ceci cependant « [s]auf en cas de péril imminent pour la santé et la sécurité des personnes »¹⁰.

⁵ Note de bas de page n° 25 de l'avis cité : Voir ainsi l'article 1344*quater* du Code judiciaire.

⁶ Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'accès au juge comprend également le droit d'exécuter des décisions judiciaires définitives (depuis Cour eur. D.H., arrêt *Horsnby c. Grèce*, 19 mars 1997). En outre, la non-exécution d'une décision judiciaire définitive et exécutoire par l'autorité peut méconnaître le droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cour eur. D.H. (grande chambre), arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie*, 28 juillet 1999) et le droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention (Cour eur. D.H., arrêt *Iatridis c. Grèce*, 25 mars 1999).

⁷ Note de bas de page n° 27 de l'avis cité : Dans certains cas, le législateur peut prévoir une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires (pour un exemple récent, voir l'article 9, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 20 mai 2020 'portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', qui a prévu temporairement la suspension de saisies-exécutions déjà en cours sur les biens immobiliers constituant le domicile de débiteurs qui sont des personnes physiques). Mais une mesure par laquelle un État suspend l'exécution d'une décision judiciaire doit être justifiée par des circonstances exceptionnelles touchant à l'intérêt général et se limiter au strict nécessaire (voir en ce sens Cour eur. D.H., arrêt précité du 28 juillet 1999 et arrêt *Casa Di Cura Valle Fiorita S.R.L. c. Italie*, 13 décembre 2018).

⁸ Note de bas de page n° 28 de l'avis cité : Cette observation s'inspire d'une observation formulée par la section de législation dans l'avis n° 67.387/3 [donné le 14 mai 2020 sur le projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 20 mai 2020 interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus].

⁹ Avis n° 67.870/2-4 donné le 16 septembre 2020 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2020-2021, n° 292/1, p. 58 à 67, et plus spécialement pp. 66 et 67, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67870>).

¹⁰ Arrêtés de pouvoirs spéciaux suivants : l'arrêté n° 55 du 6 novembre 2020 'suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires' et l'arrêté n° 73 du 21 décembre 2020 'prolongeant temporairement la suspension de l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires'.

La section de législation du Conseil d'État n'a pas non plus donné d'avis sur les projets qui ont débouché sur l'adoption de ces arrêtés.

Elle a cependant examiné ceux-ci lorsqu'elle a été consultée sur l'avant-projet de décret de confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux adoptés sur la base du décret du 29 octobre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon en vue de faire face à la deuxième vague de la crise sanitaire de la Covid-19'.

À cette occasion, elle a, ici encore, indiqué que, si les arrêtés de pouvoirs spéciaux concernés et, partant, les dispositions visant à les confirmer ne suscitaient en principe pas d'objection quant à la compétence de la Région wallonne, celle-ci ne pouvait cependant suspendre l'exécution de décisions judiciaires ordonnant une expulsion de domicile qu'en établissant que sont réunies les conditions auxquelles l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet aux Communautés et aux Régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes.

Rappelant que, pour qu'une Région puisse recourir à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut qu'il apparaisse que les dispositions envisagées sont nécessaires à l'exercice de ses compétences, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière soit seulement marginale, la section de législation a, à propos des arrêtés de pouvoirs spéciaux en cause, formulé l'observation suivante :

« En l'espèce, les deux dernières conditions citées peuvent être considérées comme remplies : d'une part, il est raisonnable d'admettre que la matière se prête à un règlement différencié ; d'autre part, comme l'indiquent les préambules des arrêtés que les articles à l'examen tendent à confirmer, l'impact de la mesure prévue par ces arrêtés est marginal dès lors que le Gouvernement a veillé à ce que chacun de ces arrêtés ne s'applique que pendant une période très limitée dans le temps.

Les préambules des arrêtés que les articles à l'examen tendent à confirmer contiennent également des considérations visant à établir que les mesures prises étaient nécessaires à l'exercice des compétences régionales.

Ainsi, en soulignant que 'le dispositif ici mis en œuvre vise les conséquences de l'application' de textes adoptés par la Région wallonne :

a) d'une part, le préambule de chacun des deux arrêtés justifie de manière générale les mesures qui ont été prises par le fait que,

'durant cette crise sanitaire, il convient de prendre toutes les mesures afin d'éviter que des expulsions conduisent des ménages à se retrouver sans domicile fixe ou à se loger de manière urgente chez des relations et donc à se rassembler au sein d'un même logement',

et explique aussi, de manière plus particulière, la nécessité d'un renforcement, pendant la période de confinement, des mesures déjà prévues par l'article 94 du Code wallon de l'habitation durable en ce qui concerne l'exécution des décisions d'expulsion de logements gérés ou construits par la Société wallonne du logement ou par une société de logement de service public ;

b) et, d'autre part, le préambule du second arrêté explique

‘qu’au 13 décembre, date initiale de fin du délai de suspension, la pandémie n’a pas encore été endiguée et que les services d’aide au logement sont directement impactés dans leurs activités’, en manière telle qu’il était ‘nécessaire de prolonger la période de suspension afin [...] de prendre en compte l’évolution de la situation sanitaire et la reprise des activités immobilières par le secteur’.

Certaines de ces explications sont reprises, en substance, dans le commentaire des articles à l’examen que donne l’exposé des motifs.

La pertinence de ces explications doit être appréciée en ne perdant pas de vue que, spécialement dans les litiges locatifs, les juges disposent déjà d’une marge d’appréciation leur permettant de reporter l’exécution d’une expulsion domiciliaire pendant un certain temps ¹¹.

La question se pose dès lors de savoir si, en l’espèce, il était nécessaire de suspendre en plus, d’une manière générale et non différenciée, l’exécution de toute décision judiciaire en matière d’expulsions domiciliaires ¹², eu égard notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au droit d’accès au juge ¹³ et, corollairement, à l’obligation de principe pour le pouvoir législatif de respecter les décisions judiciaires ¹⁴.

Il peut, sur ce point, être donné acte au Gouvernement de l’explication suivante, donnée dans les préambules des arrêtés que les articles à l’examen tendent à confirmer :

‘Considérant que si le juge de paix dispose d’un pouvoir d’appréciation lui permettant de reporter l’exécution d’une expulsion domiciliaire pendant un certain temps, la suspension de l’exécution des décisions d’expulsion vise tant les décisions déjà prises et dont l’exécution est imminente que les décisions futures qui pouvaient être prises durant le confinement ;

Que, s’agissant d’une mesure sanitaire visant à limiter la propagation de la COVID-19, il est nécessaire d’avoir une mesure qui s’applique instantanément et uniformément à l’ensemble des décisions d’expulsion judiciaires et administratives découlant d’une législation relevant de la Région wallonne’.

¹¹ Note de bas de page n° 20 de l’avis cité : Voir ainsi l’article 1344*quater* du Code judiciaire.

¹² Note de bas de page n° 21 de l’avis cité : Pour autant que les domiciles concernés étaient effectivement occupés et sous réserve de cas de péril imminent pour la santé et la sécurité des personnes.

¹³ Note de bas de page n° 22 de l’avis cité : Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l’homme, le droit d’accès au juge comprend également le droit d’exécuter des décisions judiciaires définitives (depuis Cour eur. D.H., arrêt *Horsnby c. Grèce*, 19 mars 1997). En outre, la non-exécution d’une décision judiciaire définitive et exécutoire par l’autorité peut méconnaître le droit de propriété garanti par l’article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie*, 28 juillet 1999) et le droit à un recours effectif garanti par l’article 13 de la Convention (Cour eur. D.H., arrêt *Iatridis c. Grèce*, 25 mars 1999).

¹⁴ Note de bas de page n° 23 de l’avis cité : Dans certains cas, le législateur peut prévoir une suspension temporaire de certaines formes d’exécution de décisions judiciaires (pour un exemple récent, voir l’article 9, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 20 mai 2020 ‘portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19’, qui a prévu temporairement la suspension de saisies exécutions déjà en cours sur les biens immobiliers constituant le domicile de débiteurs qui sont des personnes physiques). Mais une mesure par laquelle un État suspend l’exécution d’une décision judiciaire doit être justifiée par des circonstances exceptionnelles touchant à l’intérêt général et se limiter au strict nécessaire (voir en ce sens Cour eur. D.H., arrêt *Casa Di Cura Valle Fiorita S.R.L. c. Italie*, 13 décembre 2018).

Lors de l'examen de l'avant-projet, il appartiendra au législateur de déterminer s'il partage cette analyse et s'il estime pouvoir de la sorte confirmer les arrêtés auxquels se rapportent les articles à l'examen »¹⁵.

III. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE DÉCRET

1. Avant toutes choses, l'attention du législateur est attirée sur le fait que, sur un point important, la portée exacte de la proposition de décret, telle qu'elle est rédigée, n'apparaît pas clairement.

En étant libellée en ce sens que, dans les circonstances qu'elle indique, « le délai d'un mois [est] alors postposé après la fin des mesures adoptées par l'autorité fédérale », la proposition semble pouvoir ou devoir être comprise en ce sens qu'elle a seulement pour objet de reporter l'application du délai d'un mois suivant la signification du jugement dans lequel l'expulsion visée à l'article 1344*ter*, § 1^{er}, du Code judiciaire ne peut en principe être exécutée, et qu'elle n'a dès lors aucune incidence sur l'application de l'article 1344*quater* du Code judiciaire dans les hypothèses où soit le bailleur prouve l'abandon du bien, soit les parties ont convenu d'un autre délai, soit le juge prolonge ou réduit le délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière.

La section de législation se demande si telle est bien l'intention des auteurs de la proposition.

N'entendent-ils pas plutôt empêcher indistinctement, pendant la période d'application des mesures fédérales visées par le texte, toute exécution d'une expulsion visée à l'article 1344*ter*, § 1^{er}, du Code judiciaire, quelle qu'elle soit¹⁶ ? En ce cas, il convient d'observer, d'une part, que le texte de la proposition n'exprime pas adéquatement l'intention de ses auteurs et, d'autre part, qu'il est en défaut de déterminer concrètement la manière dont la règle nouvelle qu'il est envisagé d'adopter serait appelée à se combiner avec les dispositions qui, dans l'article 1344*quater* du Code judiciaire, réservent un sort particulier aux hypothèses où soit le bailleur prouve l'abandon du bien, soit les parties ont convenu d'un autre délai que le délai d'un mois suivant la signification du jugement, soit le juge prolonge ou réduit le délai à la demande du preneur ou du bailleur qui justifie de circonstances d'une gravité particulière.

¹⁵ Avis n° 68.732/2-4 donné le 24 février 2021 sur un avant-projet de décret 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire lors de la deuxième vague du Covid-19'.

¹⁶ Le commentaire de l'article unique de la proposition paraît conduire à retenir cette seconde solution lorsqu'il indique que le texte proposé
« modifie l'article 1344*quater* du Code judiciaire afin d'ajouter comme exception à l'exécution de l'expulsion les périodes de crises sanitaires où l'autorité fédérale prend des mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës ».

2. En tout état de cause, plus fondamentalement, la question se pose de savoir si la Région wallonne est compétente pour interdire l'exécution d'expulsions visées à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, du Code judiciaire pendant la période d'application des mesures sanitaires que vise la proposition de décret.

Comme indiqué au point II ci-dessus, compte tenu du fait que l'exécution des décisions judiciaires est une matière qui relève des compétences résiduelles de l'autorité fédérale, il ne peut être répondu à cette question par l'affirmative que s'il est établi que sont réunies les conditions auxquelles l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' permet aux communautés et aux régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes : ces dispositions doivent être nécessaires à l'exercice des compétences de l'entité fédérée concernée, la matière dont il s'agit doit se prêter à un règlement différencié et l'incidence des dispositions envisagées sur cette matière ne peut être que marginale.

En l'espèce, la nouvelle règle que la proposition suggère d'insérer dans l'article 1344^{quater} du Code judiciaire appelle, à cet égard, l'analyse suivante :

a) Il est raisonnable d'admettre que la matière se prête à un règlement différencié.

b) La proposition tend à interdire l'exécution des mesures d'expulsion qu'elle vise pendant toute la durée d'application des mesures fédérales justifiées par l'existence d'une crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine, qui tendent à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës.

La durée d'application de ces mesures peut être très longue. Ainsi, actuellement, c'est depuis près d'un an que s'appliquent des mesures - qualifiées de mesures d'urgence - arrêtées par le ministre fédéral de l'Intérieur pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, ayant des objets correspondant à ceux qu'indique la proposition ¹⁷.

Dans ces conditions, il paraît difficile d'admettre que l'impact de la nouvelle règle que la proposition de décret suggère d'insérer dans l'article 1344^{quater} du Code judiciaire serait purement marginal.

c) Pour justifier la nouvelle règle que la proposition suggère d'insérer dans l'article 1344^{quater} du Code judiciaire, le développement de celle-ci explique, d'une part, que les mesures fédérales auxquelles il est fait référence « entravent les possibilités de relogement, que ce soit en ralentissant ou stoppant les guidances sociales permettant d'accompagner les personnes en situation d'expulsion, ou que ce soit en impactant le fonctionnement du marché locatif par des interdictions de visites ou de déménagement » et, d'autre part, que, « les

¹⁷ Voir jusqu'à présent, successivement, les arrêtés ministériels du 18 mars 2020, du 23 mars 2020, du 30 juin 2020, du 18 octobre 2020 et du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19', eux-mêmes modifiés à de très nombreuses reprises.

contacts sociaux devant être réduits, il faut éviter que des expulsions conduisent des ménages à se retrouver sans domicile fixe ou à se loger de manière urgente chez des relations et donc à se rassembler au sein d'un même logement ».

S'il peut être donné acte de ces explications aux auteurs de la proposition, leur pertinence doit toutefois être appréciée en ne perdant pas de vue que les juges disposent déjà, sur la base tant de la version actuelle de l'article 1344^{quater} du Code judiciaire que de celle résultant de la proposition, d'une marge d'appréciation leur permettant de reporter l'exécution d'une expulsion de domicile pendant un certain temps. Il est permis dès lors de se demander si, en l'espèce, il est nécessaire d'interdire en plus, d'une manière générale et non différenciée, l'exécution de toute décision judiciaire ordonnant une expulsion de domicile pendant la période visée par la proposition, eu égard notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au droit d'accès au juge et, corollairement, à l'obligation de principe pour le pouvoir législatif de respecter les décisions judiciaires ¹⁸.

En outre, il convient de remarquer que la proposition est ainsi rédigée qu'elle interdit d'exécuter les expulsions qu'elle vise dès que les autorités fédérales adoptent, en raison d'une crise sanitaire révélant une situation dangereuse pour la santé humaine, des mesures visant à restreindre les mouvements de la population ou à l'éloigner de lieux ou de zones exposés aux risques ou à diminuer le nombre de contaminations aiguës, et ce quel que soit l'objet de ces mesures. Or, parmi les mesures adoptées à ces fins par les autorités fédérales, il en est ou il peut y en avoir qui n'ont pas ou n'ont guère d'incidence sur la possibilité, pour les personnes auxquelles s'applique la proposition, de quitter le logement dont elles sont expulsées et d'avoir accès à un autre logement dans le respect des règles sanitaires applicables. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que le contenu d'une mesure à laquelle les autorités fédérales soumettent une catégorie déterminée de situations est appelé à varier dans le temps en fonction de l'évolution de la crise sanitaire, tantôt pour en assouplir la rigueur et tantôt pour renforcer celle-ci. Dans ces conditions, en ne ciblant pas plus précisément l'objet des mesures fédérales auxquelles elle renvoie, la proposition s'expose à être considérée comme n'étant pas limitée au strict nécessaire requis pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit.

Aussi, en l'état, il est douteux que la nouvelle règle que la proposition suggère d'insérer dans l'article 1344^{quater} du Code judiciaire puisse être tenue pour nécessaire à l'exercice des compétences de la Région wallonne.

d) en conséquence, en l'état, les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peuvent être considérées comme étant toutes réunies.

¹⁸ Voir sur ce point les notes de bas de page n^{os} 6 à 8, 13 et 14.

3. Vu l'importance des observations qui viennent d'être formulées, la proposition de décret ne sera pas examinée plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT