



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.928/2
du 29 mars 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘insérant un
article 13/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail
d’habitation en vue d’interdire les expulsions locatives entre le
1^{er} novembre et le 15 mars’

Le 17 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de décret 'insérant un article 13/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'interdire les expulsions locatives entre le 1^{er} novembre et le 15 mars', déposée par MM. BEUGNIES, MUGEMANGANGO, Mmes VANDEVOORDE, LEKANE, M. LIRADELFO et Mme PAVET (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 1077/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 15 et 29 mars 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 mars 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^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.

1. La proposition tend à insérer un article 13/1 dans le décret du 15 mars 2018 'relatif au bail d'habitation', rédigé comme suit :

« Art. 13/1. Le preneur ne peut pas être expulsé de la chose louée entre le 1^{er} novembre et le 15 mars.

Le bailleur est indemnisé par la Région wallonne durant la période visée à l'alinéa 1^{er}.

Le Gouvernement fixe les montants et les modalités de l'indemnisation visée à l'alinéa 2 ».

2. Lorsqu'elle est mise en rapport avec l'article 23 de la Constitution, il y a lieu de considérer que cette proposition de décret poursuit un but d'intérêt général puisqu'elle constitue une manière parmi d'autres pour la Région wallonne de s'acquitter de l'obligation positive qui pèse sur elle de garantir le droit à un logement décent au sens de l'alinéa 3, 4^o, de la disposition constitutionnelle précitée.

Dans la mesure où elle a pour effet que les propriétaires qui mettent en location un bien immobilier destiné à l'habitation se trouvent temporairement, mais de manière récurrente, empêchés de procéder à une expulsion, la proposition s'analyse comme une « réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général » au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme¹.

Pour satisfaire aux conditions du second alinéa de l'article 1^{er} du Protocole précité, une mesure réglant l'usage des biens conformément à l'intérêt général doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime conforme à l'intérêt général et ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Réaliser ce juste équilibre implique qu'un rapport raisonnable de proportionnalité existe entre les moyens employés et le but visé².

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

¹ En ce sens : Cour eur. D.H. (Grande Chambre), 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 46 ; C.C., 14 juillet 2022, n° 97/2022, B.24.2.

² En ce sens : C.C., 14 juillet 2022, n° 97/2022, B.24.3 ; Cour eur. D.H., 7 février 2008, *Tarik c. Roumanie*, § 48.

3. Partant du constat selon lequel « de nombreux locataires éprouvent des difficultés à payer leurs loyers » dans un contexte où « le coût du logement [...] ne cesse [...] de croître », la proposition, selon son développement, entend empêcher les expulsions locatives en période hivernale parce que les températures nocturnes y « mettent en danger la vie des sans-abris ». C'est pourquoi, toujours selon ce développement, une « trêve hivernale proscrivant les expulsions entre le 1^{er} novembre et le 15 mars évitera que certains ménages ne se retrouvent sans domicile fixe, ce qui les obligerait à dormir dans la rue durant la période la plus froide de l'année ».

Si l'ingérence examinée dans le droit au respect des biens est effectivement « prévue par la loi » au sens de l'article premier du Protocole précité et si le but qu'elle poursuit est assurément un but légitime d'intérêt général au sens rappelé ci-avant, il ne saurait être considéré que, dans la généralité des termes de son dispositif, elle ménage un juste équilibre entre les intérêts en cause, à savoir entre la protection spéciale que la proposition entend garantir aux locataires concernés pour rencontrer les préoccupations mises en avant dans ses développements et les ingérences que cette dernière consacre à cette fin dans le droit du bailleur de disposer librement de son bien.

Pour atteindre le but précis qu'elle poursuit, la proposition examinée vise en effet :

- tout preneur quelconque d'une habitation au sens du décret 15 mars 2018, qu'il s'agisse d'une habitation secondaire ou du lieu de résidence principale du preneur, ou encore de tout autre type d'habitation au sens de ce décret et quelle que soit la situation personnelle du preneur, s'agissant notamment de ses disponibilités financières ;

- tout bailleur quelconque, y compris les personnes physiques ou morales de droit privé, et quelle que soit la situation personnelle de celles-ci.

En d'autres termes, la disposition proposée bénéficie à tout preneur quelconque dont l'expulsion serait sollicitée par le bailleur et ce, sans avoir égard au fait que le premier serait ou non confronté à une difficulté de se reloger pendant la période hivernale et donc à un risque concret d'être privé de logement, l'interdiction d'expulsion valant même dans les cas où l'habitation concernée ne constituerait pour le locataire qu'une habitation secondaire, où il n'a pas sa résidence principale.

Ainsi conçue, la proposition va bien au-delà de ce qui est requis pour atteindre le but qu'elle poursuit.

La proposition devrait être fondamentalement revue quant à la détermination des hypothèses dans lesquelles elle trouverait à s'appliquer pour répondre à l'exigence du « juste équilibre » qui est requis entre les droits qu'elle entend garantir et les droits auxquels elle porte atteinte à cette fin. À défaut, elle limiterait en effet de manière non nécessaire les droits des bailleurs, qui subiraient ses effets dès lors qu'elle serait susceptible d'empêcher ces derniers de demander la rupture du contrat de bail et d'obtenir l'expulsion recherchée dans des cas où les locataires faisant l'objet de cette expulsion ne courent concrètement pas le risque d'être privés de logement pendant la période hivernale.

C'est sous la réserve des suites nécessaires à donner à la présente observation que les observations qui suivent sont formulées.

4. Par l'arrêt n° 97/2022 précité, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours en annulation dirigé contre l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 'interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus', qui tendait à empêcher que des personnes ne soient privées de logement pendant la période de pandémie durant laquelle il était recommandé d'éviter les contacts sociaux. La Cour a jugé non fondé le moyen pris notamment de la violation du Premier Protocole précité, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.28.4, se lisant comme suit :

« B.28.4. [...] [C]onformément à l'article 144 de la Constitution, il appartient au juge ordinaire d'apprécier si une indemnisation sur la base du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est justifiée, et il lui appartient également d'en fixer le montant.

En vertu de ce principe, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

Une compensation en vertu de ce principe n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la mesure excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. Il appartient au juge ordinaire d'apprécier *in concreto*, en tenant compte de tous les aspects particuliers et publics de chaque cas, si la charge qui résulte de la disposition attaquée pour le bailleur peut faire l'objet d'une compensation »³.

En l'espèce, l'article 13/1, alinéa 2, proposé du décret du 15 mars 2018 'relatif au bail d'habitation' prévoit que le bailleur est indemnisé par la Région wallonne pendant la période du 1^{er} novembre au 15 mars tandis que l'alinéa 3 de la même disposition habilite le Gouvernement à fixer les montants et les modalités de cette indemnisation.

³ Sur l'indemnisation appropriée en cas de restriction au droit de propriété du propriétaire-bailleur, voir également le considérant B.27 du même arrêt.

L'indemnisation concernée doit nécessairement être mise en rapport avec le considérant B.28.4 qui vient d'être cité.

De ce point de vue, si le régime mis en place par la proposition aboutissait à ce que la charge pour le bailleur venait à « excéder la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général », l'indemnisation qui est prévue par la proposition devrait alors être appropriée, c'est-à-dire qu'elle devrait résulter d'une appréciation « *in concreto* en tenant compte de tous les aspects particuliers et publics de chaque cas ».

Il résulte de cette exigence que l'habilitation donnée au Gouvernement pour fixer les montants de l'indemnisation n'est pas admissible dans ce cas de figure puisque cette indemnisation requiert une appréciation *in concreto* de la compensation qui doit être accordée. Seul le juge ordinaire statuant sur les droits subjectifs invoqués devant lui est à même de procéder à pareille appréciation.

5. Il est à cet égard rappelé que l'article 1344*quater* du Code judiciaire dispose 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 ».

Il résulte de cette disposition, dont le champ d'application est limité aux baux de résidence principale⁴⁻⁵, que, lorsque le bailleur sollicite l'expulsion du preneur, le juge de paix peut, à la demande de ce dernier, lui accorder un délai lorsqu'il « justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de [se] reloger [...] dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver ».

⁴ L'article 1344*ter* du Code judiciaire, visé par l'article 1344*quater* reproduit ci-avant, tel qu'il est applicable en Région wallonne, ne concerne que les baux à loyer visés au chapitre 3 du décret du 15 mars 2018 'relatif au bail d'habitation', à savoir les baux relatifs à la résidence principale du preneur.

⁵ Elle ne s'applique donc pas par exemple, et contrairement à la disposition proposée, aux baux qui portent sur une résidence secondaire mais il résulte de l'observation n° 3 qu'inclure l'expulsion locative décidée relativement à une résidence secondaire dans le champ d'application de la proposition n'est pas conforme au « juste équilibre » que la proposition doit ménager entre les intérêts en présence.

Cette disposition du Code judiciaire, qui permet une évaluation de la situation par le juge au cas par cas, a ainsi pour objet de garantir la protection du preneur se trouvant dans une situation difficile et ce, au demeurant, même en dehors de la période hivernale.

Elle garantit également que la situation du bailleur sera prise en considération et permet par ailleurs aux parties de trouver un accord, dans le respect de la liberté contractuelle.

Cette disposition permet ainsi de protéger le preneur qui se trouve dans une situation précaire, quelle que soit l'origine de cette situation et la période de l'année, tout en limitant la charge imposée au bailleur à ce qui est nécessaire et proportionné.

Le législateur est dès lors invité à également régler la manière dont la proposition examinée entend s'articuler avec l'article 1344*quater* du Code judiciaire.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT