CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 73.311/2
du 22 mai 2023

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'instaurant un encadrement des loyers sur le marché locatif privé'

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

Le 22 mars 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 'instaurant un encadrement des loyers sur le marché locatif privé', déposée par MM. BEUGNIES, MUGEMANGANGO, Mme BERNARD, MM. HERMANT, NEMES et DUPONT (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 386/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 22 mai 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mai 2023.

*

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

Les auteurs de la proposition entendent créer une Commission régionale d'encadrement des loyers (ci-après : « la Commission »), laquelle se voit conférer les pouvoirs réglementaires de fixer une grille des loyers contraignante [1], de modifier les critères sur la base desquels cette grille est déterminée [2] et de pondérer ces critères [3].

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité extérieure au Gouvernement, non politiquement responsable, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait alors défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation et de rang précis dans la hiérarchie des normes sont absentes.

Si, dans le passé, la section de législation a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de tels organismes ou institutions, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que les organismes ou institutions qui devaient appliquer la réglementation concernée étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée. Dans ces derniers cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant le

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

[1] Articles 1er, § 1er, 1°, 2, § 1er, et 4 de la proposition.

[2] Articles 1er, §§ 1er, 2°, et 2, § 2, de la proposition. La technique de l'avis conforme a pour effet que le pouvoir de décision effectif est partiellement transféré à l'organe qui émet l'avis : voir en ce sens l'avis 24.720/8 donné le 19 décembre 1995 sur un avant-projet devenu la loi du 10 juillet 1997 'modifiant la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments' (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 49-984/1, pp. 4 à 9).

[3] Article 2, §§ 3 et 4, de la proposition.

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

Parlement, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation du Gouvernement ou de l'un de ses ministres [4].

Les pouvoirs réglementaires que la proposition examinée confère à la Commission n'ont manifestement pas une portée limitée et ne sont, en conséquence, pas admissibles au regard des principes rappelés ci-dessus.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, qui touche à l'essence même du mécanisme d'encadrement des loyers que les auteurs de la proposition entendent mettre en place, à savoir confier à un organe qui n'est pas politiquement responsable le soin de fixer une grille des loyers contraignante, c'est la conception même de ce mécanisme qui doit faire l'objet d'une nouvelle analyse.

Dans ces circonstances, la section de législation renonce à poursuivre l'examen des dispositions qui se rapportent à la grille des loyers contraignante, à savoir les articles 1er, § 1er, 1° et 2°, 2, 3 [5] et 4, ainsi que, dans la mesure où il concerne ces dispositions, l'article 5 de la proposition.

En conséquence, il ne sera notamment pas procédé à l'examen de la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété consécutive à l'encadrement contraignant des loyers en projet, qui doit être considéré comme une réglementation de l'usage de la propriété au sens de l'article 1, alinéa 2, du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme [6].

---

[4] Voir notamment en ce sens l'avis 72.124/2 donné le 26 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 décembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers'.

[5] L'article 3 de la proposition est intrinsèquement lié à la mise en place de la grille des loyers puisqu'il prévoit l'interdiction d'indexer les loyers jusqu'au 1er janvier 2022, soit, selon le développement de la proposition, jusqu'à « l'application effective de la grille des loyers telle que définie par la présente proposition de décret ». Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, la référence faite à la date du 1er janvier 2022 est en tout état de cause dépourvue de pertinence (voir également, sur cette référence à la date du 1er janvier 2022, l'observation formulée sous l'article 5).

[6] Voir, à cet égard, notamment, Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, § 44. Voir également l'avis 61.439/3 donné le 6 juin 2017 sur des amendements à l'avant-projet devenu l'ordonnance du 27 juillet 2017 'visant la régionalisation du bail d'habitation', observation n° 6 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-488/1, pp. 248 et 249) et l'avis 69.135/3 donné le 7 juin 2021 sur une proposition devenue l'ordonnance du 28 octobre 2021 'visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, n° A-330/2, observation n° 4) ; sur le principe de proportionnalité en matière de droit au logement, voir l'avis 72.928/2 donné le 29 mars 2023 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 1er novembre et le 15 mars' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2022-2023, n° 1077/2, pp. 2 à 4).

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1er

1. Selon la légisprudence constante de la section de législation, des organes consultatifs peuvent être créés par le Gouvernement sur la base de son pouvoir général d'exécution et de son pouvoir en matière d'organisation de ses services pour autant qu'il s'agisse d'organes consultatifs purement internes à l'administration ayant pour tâche d'informer le Gouvernement ou de formuler des avis ou des propositions de manière facultative. Si toutefois, comme c'est le cas en l'espèce, la consultation de tels organes est obligatoire, s'il s'agit d'un avis contraignant ou si des tiers étrangers à l'administration font partie de cet organe ou participent à l'élaboration des avis ou si des obligations sont imposées à des tiers, comme celle, pour les organisations représentatives, de présenter des candidats comme membres de l'organe consultatif, la création, les missions et la composition de cet organe, les indemnités ou rémunérations qui sont éventuellement octroyées aux membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement doivent être réglées par le législateur [7].

Afin de se conformer à ces principes, la proposition doit être revue pour fixer les missions de la Commission de manière exhaustive [8], ainsi que les éléments essentiels relatifs à la rétribution de ses membres [9] et à son fonctionnement [10].

Sauf en ce qui concerne le « représentant » visé au paragraphe 3, 6°, pour lequel il conviendrait de préciser, si telle est l'intention, qu'il s'agit d'un représentant du Gouvernement, l'article 1er n'indique pas quelle autorité est habilitée à nommer les membres de la Commission. Cette lacune doit être comblée en habilitant le Gouvernement à cet effet.

Par ailleurs, s'agissant de la désignation des représentants visés au paragraphe 3, 1° et 2°, les auteurs de la proposition entendent organiser une Commission assurée d'une représentativité suffisante des associations et des organisations concernées. Il y aurait lieu de préciser la procédure qui leur permettra d'atteindre cet objectif. À cet effet, le Gouvernement pourrait, par exemple, par la voie du *Moniteur belge*, inviter les associations et les organisations concernées à lui soumettre des candidatures qui leur paraissent représentatives [11], le cas échéant

---

[7] Voir en ce sens l'avis 72.491/2 donné le 5 décembre 2022 sur un avant-projet de loi 'portant création du Comité d'étude sur les investissements publics'.

[8] L'article 1er, § 1er, de la proposition énonce que « [l]a Commission a *notamment* pour missions […] » (italiques ajoutés), ce qui implique qu'elle pourrait en avoir d'autres.

[9] L'article 1er, § 4, de la proposition prévoit le principe de la « rétribution » des membres de la Commission mais ne fixe pas les éléments essentiels du montant de cette rétribution.

[10] Le Gouvernement est habilité, conformément à l'article 1er, § 4, de la proposition, à déterminer « les modalités de fonctionnement de la Commission » sans que les éléments essentiels du fonctionnement de celle-ci ne soient fixés dans la proposition.

[11] En ce sens notamment, l'avis 32.545/4 donné le 16 janvier 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 juin 2002 'portant règlement de la composition et du fonctionnement du comité consultatif auprès de la Société nationale des Chemins de Fer belges' et l'avis 39.428/4 donné le 14 décembre 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 janvier 2006 'relatif à la composition de la Commission d'éthique pour la fourniture de services payants via des réseaux de communications électroniques'.

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

en énonçant également les conditions auxquelles les associations et les organisations doivent répondre, ce qui contribuera en outre à respecter le principe d'égalité dans la procédure de désignation des membres de la commission [12].

L'article 1er sera revu à la lumière de cette observation.

2. L'article 1er, § 1er, alinéa 2, 3°, dispose comme suit :

« La Commission a notamment pour missions :

[…]

3° de donner un avis d'initiative ou à la demande du Gouvernement sur toute question relative aux loyers sur le marché locatif privé ».

Aux termes du paragraphe 2 de la même disposition,

« [l]e Gouvernement sollicite l'avis de la Commission sur tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté dont l'objet principal porte sur les loyers sur le marché locatif privé ».

Il serait à la fois plus clair et conforme à l'intention des auteurs de la proposition, telle qu'elle résulte de son développement, de préciser que les projets devant être soumis à l'avis de la Commission sont ceux portant sur les loyers sur le marché locatif privé qui concernent les logements ou les habitations légères destinés à servir d'habitation à l'exclusion des hébergements touristiques au sens du Code wallon du Tourisme [13].

Article 5

Aux termes de l'article 5 de la proposition,

« [l]e présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2022 à l'exception de l'article 3 qui entre en vigueur le jour de la publication du présent décret au *Moniteur belge* ».

La proposition de décret examinée a été déposée au Parlement de Wallonie le 15 décembre 2020. En d'autres termes, il ne peut être déduit de la rédaction actuelle de l'article 5 de la proposition que ses auteurs entendent lui conférer un effet rétroactif.

[12] En ce sens, l'avis 43.788/2 donné le 28 novembre 2007 sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les conditions et la procédure d'octroi des subventions, visées à l'article 2.13.2 (programme 56/5) de la loi du 28 décembre 2006 contenant le budget général des dépenses pour l'année 2007, en vue de la promotion de la sécurité lors des matches de football'.

[13] Voir, à titre de comparaison, l'article 2, 1°, du décret du 15 mars 2018 'relatif au bail d'habitation', ainsi que l'article 1er, 1°*ter*, du Code wallon de l'habitation durable.

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡

L'article 5 de la proposition sera revu en conséquence.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CEFXMFFBG-HDDBBMW‡