CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.157/2
du 7 novembre 2022

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'insérant un article 57/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation afin de limiter à deux pour cent l'indexation des loyers en vue de faire face à l'inflation'

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

Le 8 septembre 2022, 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 57/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation afin de limiter à deux pour cent l'indexation des loyers en vue de faire face à l'inflation', déposée par M. MUGEMANGANGO, Mme LEKANE, MM. BEUGNIES, HERMANT, Mme BERNARD et M. DUPONT (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 1027/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 7 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2022.

*

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le décret de la Région wallonne du 15 mars 2018 'relatif au bail d'habitation' contient les dispositions suivantes à propos de l'indexation des loyers :

– dans son chapitre II (« Dispositions générales relatives aux baux d'habitation » - articles 3 à 51/1), un article 26, rédigé comme suit :

> « Art. 26. § 1er. Si une adaptation du loyer au coût de la vie a été convenue, elle ne peut être appliquée qu'une fois par année de location et au plus tôt au jour anniversaire de l'entrée en vigueur du bail. Cette adaptation est faite sur base des fluctuations de l'indice santé tel que défini à l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays.
>
> Le loyer adapté ne peut dépasser le montant qui résulte de la formule suivante : loyer de base multiplié par le nouvel indice et divisé par l'indice de départ.
>
> Le loyer de base est le loyer qui résulte de la convention ou d'un jugement, à l'exclusion de tous frais et charges quelconques expressément laissés à charge du preneur par le bail.
>
> Le nouvel indice est l'indice santé du mois qui précède celui de l'anniversaire de l'entrée en vigueur du bail.
>
> L'indice de base est l'indice santé du mois précédant le mois pendant lequel la convention a été conclue.
>
> § 2. Les dispositions contractuelles dont l'effet excéderait l'adaptation prévue au présent article sont réductibles à celle-ci ».

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

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

– dans son chapitre III (« Dispositions particulières relatives aux baux relatifs à la résidence principale du preneur » - articles 52 à 64), un article 57, modifié par un décret du 21 juin 2018, [1] qui porte le texte suivant :

> « Art. 57. Si elle n'a pas été exclue expressément, l'adaptation du loyer au coût de la vie est due, une fois par année de location, à la date anniversaire de l'entrée en vigueur du bail, dans les conditions prévues à l'article 26 du présent décret.
>
> Si cette adaptation a pour effet d'augmenter le montant du loyer, elle n'est due que si le bail a été conclu par écrit et, pour un bail portant sur un bien immeuble, que si le bail écrit a été enregistré.
>
> Cette adaptation ne s'opère qu'après que la partie intéressée en a fait la demande écrite, et n'a d'effet pour le passé que pour les trois mois précédant celui de la demande ».

2. La proposition à l'examen a été déposée au Parlement de Wallonie le 6 septembre 2022 [2].

Elle tend à insérer, dans le décret du 15 mars 2018, un article 57/1 rédigé de la manière suivante :

> « Art. 57/1. Par dérogation aux articles 26 et 57, le taux d'indexation des loyers est limité à deux pour cent jusqu'au 31 décembre 2023 pour les baux d'habitation en cours au 1er octobre 2022 ».

Selon les auteurs de cette proposition, l'objectif poursuivi

> « est de geler temporairement l'indexation des loyers à deux pour cent pour les années 2022 et 2023 afin de répondre à l'augmentation des prix de l'énergie et l'inflation générale du coût de la vie impactant fortement le budget des ménages ».

Les développements de la proposition exposent ce qui suit :

> « La forte augmentation des prix de l'immobilier impacte à plusieurs niveaux le quotidien des habitants de la Région wallonne et le montant des loyers connaît une forte hausse ces dernières années. En effet, on observe depuis 2005 une augmentation significativement plus rapide des loyers que celle de l'indice des prix à la consommation. Le dernier rapport du Centre d'études en habitat durable de Wallonie montre une augmentation de 28 % des loyers médians entre 2008 et 2018.

[1] Décret du 21 juin 2018 'visant à modifier l'article 57 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue de supprimer la formule d'indexation de loyers applicable aux baux à résidence principale en cours au 1er avril 2016'.

[2] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 1027/1, pp. 1 à 4.

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

Avec l'importante hausse des prix du gaz et de l'électricité, les charges provisionnelles des locataires augmentent. Or l'accès à un logement décent comprend l'accessibilité financière à l'énergie. Une possible indexation de 9 % du loyer des baux conclus en août 2022 alourdit encore la facture des ménages. Pour un loyer moyen de 750 euros par mois dans le privé en Région wallonne en 2021, l'indexation possible représenterait une hausse de 67,5 euros par mois, soit 810 euros par an, ce qui représente un montant important qui s'ajoute aux augmentations conséquentes des prix de l'énergie et du coût de la vie en général.

Cette augmentation supplémentaire des loyers serait intenable pour de nombreux ménages en Région wallonne. Freiner l'augmentation des loyers permettra à de nombreux locataires de ne pas tomber dans la précarité ».

3. Depuis l'introduction de la demande d'avis au Conseil d'État, le 8 septembre 2022, le Parlement de Wallonie a adopté, en sa séance plénière du 19 octobre 2022, un décret portant la même date du 19 octobre 2022 'modifiant l'article 26 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et limitant l'indexation des loyers en fonction du certificat de performance énergétique des bâtiments' [3]. Celui-ci a été publié au *Moniteur belge* du 3 novembre 2022 [4].

Ce décret dispose comme suit :

« Article 1er. Dans l'article 26 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, sont insérés les paragraphes 1er*bis*, 1er*ter* et 1er*quater* rédigés comme suit :

'§ 1er*bis*. Par dérogation au paragraphe 1er, si le bien loué dispose d'un certificat PEB de classe énergétique D au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments au moment de la demande d'adaptation du loyer, pour l'adaptation du loyer dont le droit échoit dans la période du 1er novembre 2022 au 31 octobre 2023, le loyer adapté ne peut pas dépasser le montant obtenu en majorant le loyer des trois quarts de la différence entre le loyer indexé conformément au paragraphe 1er et le loyer dû avant la date d'anniversaire du bail survenant pendant la période visée au présent paragraphe.

§ 1er*ter*. Par dérogation au paragraphe 1er, si le bien loué dispose d'un certificat PEB de classe énergétique E au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments au moment de la demande d'adaptation du loyer, pour l'adaptation du loyer dont le droit échoit dans la période du 1er novembre 2022 au 31 octobre 2023, le loyer adapté ne peut pas dépasser le montant obtenu en majorant le loyer de la moitié de la différence entre le loyer indexé conformément au paragraphe 1er et le loyer dû avant la date d'anniversaire du bail survenant pendant la période visée au présent paragraphe.

[3] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2022-2023, n° 1085/7, p. 2.

[4] *M.B.*, 3 novembre 2022, pp. 79.483 à 79.484.

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

§ 1er*quater*. Par dérogation au paragraphe 1er, pour l'adaptation du loyer dont le droit échoit dans la période du 1er novembre 2022 au 31 octobre 2023, les loyers des logements mis en location ne disposant pas de certificat PEB au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments ou disposant d'un certificat PEB de classe énergétique F ou G au moment de la demande d'adaptation du loyer ne peuvent pas être indexés.'

Art. 2. § 1er. Par dérogation à l'article 26, § 1er, du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, à partir du 1er novembre 2023, si le bien loué dispose d'un certificat PEB de classe énergétique D, E, F ou G au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 mai 2014 portant exécution du décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, le loyer de base est le loyer adapté entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023 en application de l'article 26, §§ 1er*bis* à 1er*quater*, du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation et l'indice de base est l'indice santé du mois qui précède celui de l'anniversaire intervenu entre le 1er novembre 2022 et le 31 octobre 2023.

§ 2. Les dispositions contractuelles dont l'effet excède l'adaptation prévue au présent article sont réductibles à celle-ci.

Art. 3. La limitation de l'adaptation du loyer au coût de la vie prévue à l'article 26, §§ 1er*bis* à 1er*quater*, du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation peut être prolongée par période maximale d'un an.

Art. 4. Le présent décret s'applique aux contrats en cours le jour de son entrée en vigueur.

Art. 5. Le présent décret entre en vigueur le 1er novembre 2022 ».

4. Il en découle que, depuis le 1er novembre 2022, l'article 26 du décret du 15 mars 2018 contient de nouvelles règles relatives à la limitation des indexations des loyers des baux d'habitation, à savoir une limitation d'indexation lorsque le bien loué dispose d'un certificat PEB de classe énergétique D (§ 1er*bis*) ou E (§ 1er*ter*) ou un gel d'indexation lorsque le bien loué dispose d'un certificat PEB de classe F ou G ou n'en dispose pas (§ 1er*quater*).

Il résulte de la comparaison entre la proposition à l'examen et le décret du 19 octobre 2022 que ce dernier, à tout le moins lorsqu'il prévoit un gel d'indexation lorsque le bien loué ne dispose pas d'un certificat PEB, va au-delà de la proposition à l'examen, qui prévoit une limitation de l'indexation des loyers à un plafond de maximum deux pour cent pour tous les baux de résidence principale.

Si la proposition ne tend pas à modifier l'article 26 du décret du 15 mars 2018 mais à insérer un nouvel article 57/1 dans celui-ci, l'article 1er de la proposition en projet prévoit une dérogation à l'article 26 et à l'article 57 de ce décret.

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡

Il faut donc constater qu'elle a un champ d'application matériel qui recouvre les nouveaux paragraphes 1er*bis* à 1er*quater* de l'article 26, tel qu'il a été inséré par le décret du 19 octobre 2022.

C'est donc la conception même de la proposition à l'examen qui doit faire l'objet d'une nouvelle analyse afin d'examiner s'il n'y a pas lieu d'adapter les modifications envisagées au décret du 15 mars 2018 en fonction de celles qui viennent d'être apportées et qui ont le même objet.

Cet examen doit également être réalisé en raison du fait que le champ d'application temporel du décret du 19 octobre 2022 porte sur la période du 1er novembre 2022 au 31 octobre 2023 (articles 1er et 5), prolongeable par période maximale d'un an (article 3), ce qui correspond en grande partie à la période prévue dans la proposition à l'examen puisque celle-ci est définie du 1er octobre 2022 au 31 décembre 2023 (articles 1er et 2 de la proposition à l'examen).

Il en résulte que, depuis l'introduction de la demande d'avis, le cadre juridique en la matière est modifié de telle manière que la proposition doit être fondamentalement réexaminée en tenant compte de cette évolution récente.

5. Compte tenu de l'importance de cette observation, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-AHLWNBHBA-HCBFHVT‡