



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 97/2022
du 14 juillet 2022
Numéro du rôle : 7587**

En cause : le recours en annulation de l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 » et de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 « interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus », confirmé par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 précitée, introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 mai 2021 et parvenue au greffe le 28 mai 2021, un recours en annulation de l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 » (publiée au *Moniteur belge* du 11 décembre 2020) et de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 « interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus », confirmé par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 précitée, a été introduit par l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », Daniel Declercq et Pascale Demil, assistés et représentés par Me J.-M. Rigaux, avocat au barreau de Liège-Huy.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me N. Bonbled et Me C. Dupret Torres, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 4 mai 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 mai 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 mai 2022.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 » (ci-après : l'ordonnance du 4 décembre 2020) et de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 « interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus » (ci-après : l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020), confirmé par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 précitée. Elles affirment avoir introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, recours qui était toujours pendant au moment de l'introduction du recours en annulation présentement examiné. Selon elles, la Cour est compétente pour contrôler les arrêtés de pouvoirs spéciaux pourvu qu'ils soient confirmés par une norme à valeur législative. Or, elles doutent du caractère législatif de l'ordonnance du 4 décembre 2020, dès lors que l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989) autorise les juridictions judiciaires et administratives à procéder à un contrôle de légalité des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale, pour autant que ce contrôle n'empiète pas sur celui qui peut être effectué par la Cour. Partant, le Conseil d'État est compétent pour annuler l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 dans la mesure où l'ordonnance du 4 décembre 2020 n'a pas valeur législative. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment que la question de la compétence de la Cour doit en toute hypothèse être tranchée, compte tenu du litige précité pendant devant le Conseil d'État.

A.1.2. À titre subsidiaire, les parties requérantes soutiennent qu'elles justifient d'un intérêt à agir, dès lors que les dispositions attaquées portent atteinte au but statutaire de l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », qui est la première partie requérante, en ce que ces dispositions empêchent les expulsions des

locataires à la suite de jugements de résiliation de bail en raison, pour la plupart, d'arriérés de loyers impayés. Les deuxième et troisième parties requérantes, quant à elles, sont des personnes physiques propriétaires de biens immeubles mis en location à des fins d'habitation. Elles exposent que les dispositions attaquées rendent impossible l'expulsion des locataires de ces biens qui sont en défaut de paiement de plusieurs mois de loyer. La troisième partie requérante souligne d'ailleurs que les dispositions attaquées empêchent l'exécution d'un jugement d'expulsion rendu par le juge de paix d'Auderghem le 14 février 2020. Les parties requérantes soutiennent en outre que la Cour et le Conseil d'État ont reconnu à plusieurs reprises, par le passé, l'intérêt à agir de l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires » et des propriétaires de biens immeubles mis en location dans des cas similaires. Enfin, les parties requérantes affirment qu'elles conserveront leur intérêt à agir même après que les dispositions attaquées auront cessé de produire leurs effets, puisque les mois de loyer impayés seront définitivement perdus ou seront susceptibles d'être perdus. En effet, dans l'hypothèse où elles souhaiteraient faire valoir leurs droits subjectifs devant les juridictions judiciaires, celles-ci devront tenir compte de la constitutionnalité des dispositions attaquées et, partant, poser une question préjudicielle à la Cour. Les parties requérantes affirment que, si elles justifient d'un intérêt à ce qu'une question préjudicielle soit posée, elles ont *a fortiori* un intérêt à demander l'annulation des dispositions attaquées.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'il convient de faire droit à la position des parties requérantes selon laquelle la Cour n'est pas compétente pour connaître du recours en annulation présentement examiné.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980). Elles affirment qu'il ressort de plusieurs dispositions du Code judiciaire qu'il appartient au juge judiciaire de décider souverainement si une expulsion doit être réalisée, ainsi que le délai pour y pourvoir, et ce, tant dans les litiges locatifs que dans les litiges relatifs à une occupation de lieu sans titre ni droit. Les prérogatives du pouvoir exécutif ne portent ni sur le contenu de la décision d'expulsion, ni sur l'exécution de cette décision, mais uniquement sur les conditions dans lesquelles l'expulsion doit être réalisée. Il revient aussi au pouvoir exécutif de prévoir un accompagnement par le CPAS des personnes expulsées, mais il ne peut toutefois décider ni de l'opportunité de l'expulsion, ni du moment où celle-ci doit avoir lieu.

A.3.2. Les parties requérantes ajoutent que le droit de propriété, consacré à l'article 16 de la Constitution, est un droit civil et que les contestations relatives à ce droit relèvent de la compétence du pouvoir judiciaire en vertu de l'article 144 de la Constitution, de sorte que les dispositions attaquées violent le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire. En outre, le pouvoir exécutif ne peut pas non plus empêcher l'exécution d'une décision judiciaire, sauf dans le cadre de la police administrative générale. Or, les parties requérantes constatent que le préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 fait référence non seulement à la pandémie de COVID-19, mais aussi à la nécessité de préserver les droits des locataires. Par ailleurs, en ce qui concerne la pandémie de COVID-19, il ne pouvait être démontré, au moment de l'adoption de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, que les mesures de distanciation sociale étaient nécessaires jusqu'au 31 août 2020, date à laquelle les dispositions attaquées cessent de produire leurs effets. D'ailleurs, ces mesures n'ont pas été d'application du 3 mai 2020 jusqu'au 29 mai 2020 et d'autres mesures de sécurité sanitaire auraient pu être prises à l'occasion de toute expulsion. Les parties requérantes soutiennent par ailleurs que la Région de Bruxelles-Capitale avait la possibilité de prendre des mesures ciblées pour aider les locataires à retrouver un logement, sans violer le principe de la séparation des pouvoirs. Elles affirment en outre que la position, qui a été défendue par le Conseil d'État, selon laquelle la suspension des expulsions ne concerne pas la décision judiciaire en tant que telle, mais uniquement son exécution, ne peut être suivie, sans quoi il faudrait admettre que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait suspendre de manière éternelle, pour des raisons d'opportunité, l'exécution des décisions judiciaires. Les parties requérantes ajoutent que les mesures de confinement proprement dites garantissent l'objectif poursuivi par les dispositions attaquées, puisqu'en cas de confinement, les décisions judiciaires ne peuvent pas être exécutées dans la pratique. Enfin, les parties requérantes affirment que seul le juge judiciaire peut décider d'accorder au locataire un délai de grâce à l'égard du propriétaire, dans la mesure où la

contestation porte alors sur un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution. Dans ce cadre, il peut tenir compte des circonstances économiques ou des circonstances qui découlent de la pandémie de COVID-19.

A.3.3. Par ailleurs, les parties requérantes affirment que l'article 16 de la Constitution est violé en ce que les dispositions attaquées privent illégalement les propriétaires du loyer des biens immeubles mis en location, ce qui constitue un des éléments du droit de propriété, à savoir le *fructus*. Selon elles, le retard dans le traitement des expulsions engendré par les dispositions attaquées rendra en outre les problèmes de relogement plus aigus encore, ce qui préjudiciera aussi les locataires.

A.3.4. Enfin, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 car la date d'expiration de ces dispositions, à savoir le 31 août 2020, n'est pas pertinente, puisqu'il est impossible de prévoir trois mois à l'avance l'état d'une situation épidémique. En outre, la compétence en matière de logement est étrangère aux questions sanitaires. Partant, les dispositions attaquées ne sont pas nécessaires à l'exercice de la compétence régionale en matière de logement.

A.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 144 de la Constitution, de plusieurs dispositions du Code judiciaire, ainsi que du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, qui échappent au contrôle de la Cour.

A.4.2. Pour le surplus, à titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que les garanties contenues dans l'article 16 de la Constitution ne bénéficient qu'au propriétaire privé de sa propriété, et non à celui qui subit une restriction de l'usage de son bien. Or, en l'espèce, les dispositions attaquées n'entraînent pas de transfert de propriété ni d'appropriation du bien par l'autorité, de sorte qu'il n'est pas question d'une expropriation ou d'une mesure devant être assimilée à une expropriation. Par ailleurs, l'article 16 de la Constitution n'empêche pas le législateur de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général, pourvu que ces limitations soient justifiées. Comme le préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 le précise et comme le Conseil d'État l'a constaté par son arrêt n° 247.856 du 22 juin 2020, les dispositions attaquées n'ont pas pour objet de priver les propriétaires du loyer ni de suspendre ce dernier. La Région de Bruxelles-Capitale a d'ailleurs pris des mesures pour que les locataires aux revenus modestes puissent s'acquitter du paiement de leur loyer.

A.4.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte à la compétence du juge judiciaire, en l'occurrence le juge de paix, d'ordonner une mesure d'expulsion. Il s'agit seulement d'une suspension temporaire d'une forme d'exécution particulière de certaines décisions judiciaires en matière d'expulsion relatives à un logement affecté au domicile ou à la résidence principale, de sorte que, contrairement à ce que les parties requérantes affirment, les dispositions attaquées ne permettent pas de suspendre de manière éternelle l'exécution des décisions judiciaires. Il s'agit d'une mesure ciblée, circonscrite au contexte d'une crise sanitaire aiguë et prise sur la base d'une ordonnance de pouvoirs spéciaux au champ d'application limité, dont les parties requérantes ne contestent pas la constitutionnalité. Les dispositions attaquées ont été adoptées en raison du contexte sanitaire et ne reposent pas sur un motif d'ordre économique. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est en outre d'avis que les parties requérantes ne démontrent pas que les mesures de confinement prises par le ministre de l'Intérieur suffisent à elles seules à couvrir l'ensemble des conséquences de la crise sanitaire ni que la Région de Bruxelles-Capitale aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en interdisant temporairement l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion, tout comme les autres régions qui ont pris des mesures similaires.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que la compétence des régions en matière de logement figure à l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Région de Bruxelles-Capitale dispose de cette compétence en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les régions se sont vu attribuer la compétence la plus large en matière de logement, de sorte que les dispositions attaquées reposent valablement sur cette compétence, comme la section de législation du Conseil d'État l'a confirmé dans son avis sur le projet à l'origine de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020. Partant, sur la base des pouvoirs spéciaux qui lui ont été accordés, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pu prendre les mesures qu'il considérait comme temporairement nécessaires pour empêcher que des expulsions locatives fassent peser une menace grave sur la santé tant des locataires expulsés que des autres personnes, ainsi que pour empêcher que le

virus se propage davantage et exerce une pression supplémentaire sur les services de soins de santé. Cette mesure apparaît en outre cohérente par rapport aux mesures de confinement et de déconfinement progressifs prises par le ministre de l'Intérieur depuis le début de la crise. En outre, à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il a été précisé que l'interdiction temporaire des expulsions s'appliquait pour toutes les expulsions domiciliaires ou de résidence principale, mais pas si le locataire n'était pas domicilié ou ne résidait pas dans l'immeuble.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale observe par ailleurs que le premier moyen est pris notamment de la violation de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui règle le recours aux pouvoirs implicites. S'il est vrai que la section de législation du Conseil d'État, dans son avis, a émis des doutes quant au fait de savoir si l'une des conditions du recours aux pouvoirs implicites avait été remplie, c'était cependant uniquement au sujet de l'article 3 du projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023, qui a été finalement supprimé. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 ne repose donc plus sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais uniquement sur l'article 6 de cette même loi spéciale.

Par ailleurs, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient qu'il est erroné d'affirmer que les dispositions attaquées visent à préserver les droits des locataires, éventuellement pour des raisons économiques, puisque le préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 fait expressément référence au souci de protéger les personnes les plus vulnérables, qui sont aussi les plus fragilisées par rapport à la propagation du virus, ainsi qu'au constat que le relogement des personnes expulsées est difficile, sinon impossible, du fait des mesures de distanciation sociale et du ralentissement de l'économie qui en résulte.

En outre, l'évolution de la situation économique, avec une augmentation des contaminations en juillet et en août 2020, a démontré que la date du 31 août 2020 était adéquate, de sorte que les mesures attaquées ne peuvent pas être considérées comme une atteinte illicite au droit de propriété. Pour le surplus, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que les parties requérantes formulent des critiques de pure opportunité, qui échappent au contrôle de la Cour sous réserve d'une erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce. En outre, les dispositions attaquées ne s'opposent pas à ce que les CPAS prennent en charge les personnes expulsées ou en voie d'être expulsées ni à ce qu'ils leur trouvent un nouveau logement. Par suite des dispositions attaquées, les CPAS disposent d'ailleurs d'un temps supplémentaire pour accompagner ces personnes dans leurs démarches.

Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne conteste pas que l'exécution des décisions judiciaires est régie par le Code judiciaire, mais considère toutefois qu'une suspension temporaire de trois mois d'une forme d'exécution particulière de certaines décisions d'expulsion d'un logement affecté au domicile ou à la résidence principale n'excède pas la compétence régionale en matière de logement et ne rend pas impossible ou excessivement difficile l'exercice, par l'autorité fédérale, de sa compétence en matière judiciaire.

A.5.1. À titre principal, le Gouvernement wallon s'interroge sur la portée réelle du premier moyen, en raison de son libellé particulièrement obscur. Partant, il invoque l'*exceptio obscuri libelli* et demande à la Cour de déclarer ce moyen irrecevable.

A.5.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon soutient que le premier moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 144 de la Constitution, des dispositions du Code judiciaire et du principe de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, le Gouvernement wallon renvoie à son exposé relatif au deuxième moyen.

En ce qui concerne la violation de l'article 16 de la Constitution, le Gouvernement wallon soutient que l'application de cet article suppose une perte définitive de propriété. Or, la suspension des expulsions n'entraîne pas une telle conséquence, puisque les loyers échus restent dus. Cette suspension ne restreint pas non plus le droit de propriété des propriétaires, puisqu'elle n'a pas pour effet de réduire le montant de leur créance envers les locataires. Du reste, ces restrictions ne sont pas visées à l'article 16 de la Constitution, mais uniquement à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dont les parties requérantes n'invoquent pas la violation. En toute hypothèse, la restriction éventuelle au droit de propriété des propriétaires est justifiée par l'existence d'un motif d'intérêt général dont la légitimité n'est pas contestable, eu égard au fait que la crise sanitaire a placé un grand nombre d'habitants dans une situation de précarité. Les autorités

publiques ont souhaité éviter que les expulsions soient un vecteur de propagation du virus. Partant, ces autorités ont dû effectuer une balance des intérêts entre le droit de propriété, le droit à la dignité humaine, le droit à un logement décent, le droit au respect de la vie privée, le droit à l'inviolabilité du domicile et le droit à la vie.

Le Gouvernement wallon soutient que l'interdiction des expulsions est proportionnée à l'intérêt en cause. Tout d'abord, la courte durée de restriction des expulsions est en adéquation avec la nature et la durée de la crise sanitaire. Ensuite, les autorités publiques ont souhaité agir par voie générale et abstraite plutôt que de s'en remettre au régime de droit commun, qui autorise le juge de paix à suspendre l'expulsion pour un mois maximum, ce qui n'était pas approprié dans le contexte de crise sanitaire au moment de l'adoption de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020. Par ailleurs, le risque que la suspension des expulsions occasionne une accumulation de loyers impayés pour les propriétaires et un surendettement pour les locataires a été pris en compte par les autorités bruxelloises, qui ont prévu une aide financière. En outre, cette suspension ne remet pas en cause l'obligation de respecter les décisions judiciaires d'expulsion, mais ne fait que suspendre leur exécution. Enfin, le Gouvernement wallon affirme non seulement que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière accorde une grande marge d'appréciation aux États, mais aussi qu'il est considéré dans cette jurisprudence que, en principe, une suspension temporaire ou un échelonnement des expulsions n'est pas critiquable en soi.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment avoir expressément indiqué les normes de référence dans leur moyen et précisent que celles-ci ne comprennent ni les dispositions du Code judiciaire, ni l'article 144 de la Constitution. Partant, le premier moyen n'est pas irrecevable. Pour le surplus, elles soutiennent que, par l'effet des dispositions attaquées, les propriétaires subissent un dommage en raison de la restriction opérée sur leurs biens par la volonté unilatérale de l'autorité publique, de sorte que l'effet est le même qu'en cas d'expropriation et que, partant, l'article 16 de la Constitution est violé. Elles affirment par ailleurs que l'interdiction des expulsions n'a eu aucun effet sur la propagation de la pandémie, de sorte que le fait de priver le juge judiciaire de sa compétence en matière d'expulsions apparaît manifestement disproportionné eu égard à la nature de la mesure adoptée.

A.7. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que l'ensemble des développements relatifs à l'article 144 de la Constitution, aux dispositions du Code judiciaire et au principe de la séparation des pouvoirs doivent être considérés comme irrecevables, puisque les parties requérantes affirment que leurs développements ne visent pas ces dispositions et principe. En ce qui concerne la violation de l'article 16 de la Constitution, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que la mesure critiquée n'entraîne pas une privation de propriété, de sorte qu'elle n'a pas le même effet qu'une expropriation. Il soutient en outre que les limitations dénoncées par les parties requérantes sont réglées à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dont la violation n'est pas invoquée par ces parties, de sorte qu'il ne peut pas être pris en considération par la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle qu'une première suspension de l'exécution des expulsions a été adoptée sous la forme d'un arrêté de police dès le début de la pandémie, et que le logement n'est pas le seul secteur qui a été concerné par des mesures inédites.

A.8. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon considère que c'est à tort que les parties requérantes soutiennent que les normes de référence qu'elles mentionnent ne comprennent pas l'article 144 de la Constitution, certaines dispositions du Code judiciaire, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs, puisque ces derniers sont bien repris dans le moyen. Le Gouvernement wallon rappelle par ailleurs que la suspension des expulsions ne prive pas les propriétaires du bénéfice des loyers et que les créances ne sont pas affectées par les dispositions attaquées. En outre, les parties requérantes méconnaissent la portée de l'article 16 de la Constitution, qui ne vise que les privations de propriété, et non les restrictions ou les limitations. Enfin, le Gouvernement wallon attire l'attention de la Cour sur les liens très étroits entre une crise sanitaire d'une ampleur exceptionnelle et la problématique du logement. Dans ce cadre, la responsabilité des pouvoirs publics est double : il leur incombe, d'une part, de garantir le droit à la dignité humaine, et plus particulièrement le droit au logement, en limitant l'impact de la crise sur le logement, spécialement pour les personnes les plus démunies, et, d'autre part, de garantir le droit à la santé de chacun et d'orienter corrélativement la politique en matière de logement à un moment où le confinement et l'isolement constituent les mesures les plus cruciales pour lutter contre la crise sanitaire.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.9.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, d'une part, des articles 35 et 39 de la Constitution et, d'autre part, des articles 6 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Elles affirment que la Région de Bruxelles-Capitale s'estime compétente pour interdire temporairement les expulsions domiciliaires sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans son avis sur le projet à l'origine de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, la section de législation du Conseil d'État a émis de sérieux doutes quant à la possibilité, pour la Région de Bruxelles-Capitale, de régler les expulsions des lieux occupés sans droit ni titre, par le biais des pouvoirs implicites. Or, les dispositions attaquées ne font aucune distinction entre les expulsions qui font suite à un contrat de bail et celles qui font suite à une occupation sans droit ni titre.

A.9.2. Les parties requérantes doutent aussi de la compétence régionale pour régler les expulsions qui font suite à un contrat de bail. L'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les régions sont compétentes en matière de règles relatives à la location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation. Or, l'expulsion n'a jamais été réglée dans les textes relatifs aux contrats de bail, mais bien dans le Code judiciaire. Il résulte de l'intention du législateur que l'expulsion est une mesure d'exécution visée par le Code judiciaire, réservée au législateur fédéral. Les parties requérantes soutiennent que la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas, dans ce cadre, invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour empiéter sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de justice car l'impact des dispositions attaquées sur cette compétence n'est pas marginal. En effet, les dispositions attaquées cessent de produire leurs effets à une date ultérieure à la date de fin de la période des pouvoirs spéciaux accordés au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, indépendamment de la question de la crise du COVID-19, le législateur ordonnancier ne pourrait pas intervenir à tout moment dans la matière des expulsions, réglée par le Code judiciaire, dès lors que l'impact dans cette matière ne serait absolument pas marginal.

A.10.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relève que l'article 35 de la Constitution n'est pas encore entré en vigueur et que, partant, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de cette disposition. Il est également irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de plusieurs dispositions du Code judiciaire qui ne constituent pas des normes au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle.

A.10.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme ensuite que, contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'a pas été mobilisé en l'espèce, comme il l'a démontré dans les développements relatifs au premier moyen. Par ailleurs, il affirme que l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 ne s'applique pas aux expulsions à la suite d'une occupation sans droit ni titre, qui sont étrangères à la compétence régionale en matière de logement.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale allègue par ailleurs qu'il ne peut être soutenu que les expulsions relèvent de la compétence fédérale en matière de justice. Il fait valoir que les expulsions constituent une compétence partagée de l'autorité fédérale - en ce qui concerne les expulsions de personnes physiques des lieux faisant l'objet d'une occupation sans titre ni droit -, des régions - en ce qui concerne les expulsions dans le cadre des relations contractuelles -, et des bourgmestres - en ce qui concerne les expulsions constituant des mesures de police urgentes en cas d'insalubrité ou de ruine. Partant, il ne peut être soutenu que la matière de l'expulsion est exclusivement réglée par le Code judiciaire.

Enfin, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose que les parties requérantes ne démontrent pas que l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 excède manifestement la compétence en matière de logement qui a été transférée dans sa totalité aux régions. Selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la section de législation du Conseil d'État a confirmé, dans deux avis, la compétence régionale en la matière.

A.11. Le Gouvernement wallon soutient que, depuis la Sixième réforme de l'État, les régions sont compétentes non seulement en ce qui concerne les règles particulières relatives au contrat de bail d'habitation, mais aussi en ce qui concerne la totalité des dispositions relatives au droit commun du bail, sans aucune limitation. Toute autre interprétation de la compétence des régions en matière de logement reviendrait à créer des situations inextricables en termes de répartition des compétences, de sorte que les dispositions attaquées ressortissent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'est donc pas nécessaire de fonder la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.12. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes considèrent que l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est en réalité une question de fond. Pour le surplus, elles soutiennent que la compétence des régions pour régler les règles particulières au contrat de bail d'habitation et la totalité des dispositions relatives au droit commun du bail ne leur permet pas d'interférer dans les dispositions du Code judiciaire et, ce faisant, de régler l'exécution des décisions judiciaires. En d'autres termes, il revient au juge judiciaire d'appliquer les règles édictées par les régions en matière de bail, mais les régions ne peuvent pas régler l'exécution des jugements rendus en application de ces règles.

A.13. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare ne pas percevoir en quoi l'exception d'irrecevabilité qu'il soulève constitue une problématique de fond. Pour le surplus, il soutient que considérer les dispositions attaquées comme relevant de la compétence de l'autorité fédérale en matière de justice contredit frontalement les règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions, ainsi que la jurisprudence de la Cour, et notamment son arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005.

A.14. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon considère que le deuxième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de l'article 35 de la Constitution, qui ne relève pas de la compétence de la Cour, comme cette dernière l'a rappelé par son arrêt n° 106/2021 du 15 juillet 2021. Le Gouvernement wallon soutient par ailleurs que la section de législation du Conseil d'État a validé la compétence régionale en matière de suspension de l'exécution des expulsions. Cette interprétation est la seule qui est compatible avec la jurisprudence de la Cour selon laquelle toute situation juridique est en principe réglée par un seul et unique législateur.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.15.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les dispositions attaquées avantagent de manière disproportionnée les locataires au détriment des propriétaires et, par voie de conséquence, les autorités ayant le logement des personnes expulsées dans leurs compétences. Selon elles, les dispositions attaquées ont été adoptées au moment de la fin de la crise du COVID-19, ce qui atteste de leur caractère disproportionné. En outre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'explique pas en quoi il serait plus dangereux d'être expulsé en période de crise sanitaire qu'à un autre moment, ni qu'il existerait un excédent inhabituel de personnes à reloger et que les CPAS seraient dans l'impossibilité matérielle de procéder au relogement. Par ailleurs, les dispositions attaquées ont cet effet pervers qu'un grand nombre de personnes vont être expulsées à partir du 1er septembre 2021, ce qui va limiter les possibilités de relogement, compte tenu du nombre important de demandes. Enfin, selon les parties requérantes, l'objectif du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est de favoriser les locataires plutôt que les propriétaires, sans tenir compte des difficultés financières que les propriétaires peuvent devoir affronter à cause du non-paiement des loyers à l'origine de la procédure d'expulsion, difficultés qui se prolongeront vraisemblablement jusqu'à l'expulsion effective. Elles font valoir que la considération que les loyers continuent à être dus et que les bailleurs pourraient un jour percevoir leurs loyers relève de la pure fiction. Elles ajoutent que la partie adverse précise elle-même que 90 % des expulsions auraient pour cause des arriérés de loyers. Le but véritable des dispositions attaquées est, partant, de fournir une aide aux locataires et non de faire face à une crise sanitaire. En outre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale aurait pu prendre d'autres mesures pour lutter contre le problème du logement.

A.15.2. En ce qui concerne l'exception à l'interdiction des expulsions prévue par les dispositions attaquées, les parties requérantes considèrent que les termes « péril grave et imminent pour la sécurité publique » ne sont pas définis et qu'il est vraisemblable que des dégâts causés par le locataire ne puissent pas être considérés comme tels, de sorte qu'il n'existe aucune pondération entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires. Par ailleurs, les parties requérantes constatent qu'aucune différence n'est faite en fonction de la situation personnelle du locataire.

A.15.3. Enfin, les dispositions en cause sont de nature à engendrer une surcharge de travail pour les huissiers, ainsi qu'un déséquilibre du marché locatif, en raison du nombre important d'expulsions à prévoir après qu'elles auront cessé de produire leurs effets, de sorte qu'elles préjudicient aussi les locataires, qui auront probablement des difficultés à se reloger après une expulsion.

A.16.1. À titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les catégories de personnes visées au moyen ne sont pas suffisamment comparables. Il n'aperçoit pas en quoi la situation d'un locataire dont l'expulsion a été interdite est comparable à celle d'un propriétaire d'un bien immeuble mis en location dont le locataire n'est pas expulsé en vertu des dispositions attaquées, puisque ces catégories de personnes ne présentent aucune caractéristique commune : elles ne se trouvent pas dans la même situation, elles ne disposent pas des mêmes droits à l'égard du logement, et elles ne bénéficient pas d'avantages similaires. En outre, le locataire dont l'expulsion a été interdite ne peut pas être utilement comparé aux autorités ayant le relogement des personnes expulsées dans leurs compétences, puisque ces catégories de personnes ne partagent aucun point commun. Partant, les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.16.2. À titre subsidiaire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que, même à supposer que les personnes visées au moyen soient comparables, la différence de traitement alléguée ne peut pas être considérée comme discriminatoire. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que les parties requérantes limitent leur critique à la proportionnalité de la mesure et que, par conséquent, elles ne contestent pas le fait que la différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent.

Pour le surplus, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que les critiques des parties requérantes sont de l'ordre de l'opportunité. Tout d'abord, lorsque le législateur ordonnancier dispose d'une large marge d'appréciation, comme en l'espèce, la Cour ne peut censurer des mesures que lorsque celles-ci procèdent d'une appréciation manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas démontré par les parties requérantes. Il est par ailleurs erroné d'affirmer que l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 a été pris au moment où la crise du COVID-19 se terminait. En outre, l'objectif poursuivi par la mesure est de protéger les personnes les plus vulnérables pour leur garantir un logement en période de pandémie et d'éviter qu'elles se retrouvent à la rue. Cette mesure n'est pas manifestement déraisonnable, comme en témoignent les mesures similaires adoptées par la Région wallonne et par la Région flamande. Le contexte de crise sanitaire justifie par ailleurs le caractère proportionné de la mesure. Quant à la date à laquelle les mesures attaquées cessent de produire leurs effets, les parties requérantes considèrent que les effets de la pandémie ne se sont pas prolongés jusqu'au 31 août 2020, ce qu'elles ne parviennent toutefois pas à démontrer. En outre, les parties requérantes ne démontrent pas concrètement que les dispositions attaquées aient entraîné, après la date du 31 août 2020, de nombreux effets indésirables.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'interdiction des expulsions prévue par les dispositions attaquées ne lèse pas manifestement les intérêts des propriétaires, puisque l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 n'implique pas une suspension des loyers, comme son préambule l'indique, et que la Région de Bruxelles-Capitale a pris des mesures pour permettre aux locataires à revenus modestes d'assurer le paiement du loyer aux propriétaires. Le non-paiement éventuel des loyers, dénoncé par les parties requérantes, n'est, partant, pas imputable aux dispositions attaquées. Ensuite, le défaut de paiement du loyer peut donner lieu à une procédure devant le juge de paix, de sorte que les propriétaires disposent d'un moyen de faire reconnaître leur créance. L'interdiction d'expulsion n'est par ailleurs pas absolue, puisqu'une exception est prévue par l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, en cas de péril grave et imminent pour la sécurité publique incompatible avec la date du 31 août 2020. En outre, la durée de la mesure est de trois mois. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale a opéré une pondération entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, en prenant en compte les différences existant entre ces catégories de personnes, notamment le fait que les premiers sont moins exposés aux risques de la crise sanitaire que les seconds, qui se trouvent dans une situation de précarité plus marquée en Région de Bruxelles-Capitale que dans les autres régions.

A.17. Le Gouvernement wallon considère que les propriétaires et les locataires ne se trouvent pas dans des situations suffisamment comparables au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Par ailleurs, le grief selon lequel les autorités publiques entendent favoriser les locataires par rapport aux propriétaires ne relève pas du contrôle de la Cour, car il n'est pas fondé sur la violation d'un ou de plusieurs droits fondamentaux. Pour le surplus, le Gouvernement wallon affirme que les parties requérantes critiquent en substance l'opportunité de la mesure, que la Cour ne peut contrôler, et que les conséquences qu'elles tirent de l'application des dispositions attaquées constituent de simples suppositions, qui sont également problématiques au regard du principe du contradictoire.

A.18. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que les locataires et les propriétaires se trouvent effectivement dans des situations comparables, puisqu'ils sont liés par un ensemble de relations

contractuelles relativement à un bien occupé par l'une à charge d'indemniser l'autre pour cette occupation. Par ailleurs, elles affirment que les propriétaires sont aussi désavantagés par rapport aux institutions régionales qui ont édicté les dispositions attaquées, alors que ces dernières sont elles-mêmes propriétaires de logements sociaux mis en location. Partant, la Région de Bruxelles-Capitale s'accorde un avantage à elle-même alors qu'elle se trouve dans une situation comparable à celle des requérants. En outre, contrairement à ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme, l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 n'a pas été pris au moment où la pandémie était à son plus haut niveau, mais plutôt à un moment où le nombre de contaminations avait fortement baissé.

A.19. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'existence d'un contrat entre les propriétaires et les locataires n'est pas une condition suffisante pour conclure à la comparabilité des situations dans lesquelles ils se trouvent. La comparabilité doit reposer sur des éléments de comparaison pertinents au regard de la mesure attaquée, à savoir l'interdiction temporaire des expulsions. Dans ce cadre, les propriétaires et les locataires se trouvent, contrairement à ce que les parties requérantes affirment, dans des situations très différentes. Enfin, quant à la comparaison entre les propriétaires et les institutions régionales propriétaires de certains biens, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que tous les bailleurs sont soumis à la même règle, de sorte qu'il n'existe aucune différence de traitement.

A.20. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon considère que les parties requérantes invoquent un nouveau moyen dans leur mémoire en réponse, à savoir une discrimination entre les propriétaires et les institutions régionales. Sur ce point, le troisième moyen est irrecevable car la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne permet pas aux parties requérantes de formuler des moyens au-delà des délais prévus aux articles 3 et 4 de cette loi. Au-delà de ces délais, l'invocation des moyens nouveaux n'est possible que si la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle le permet, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Le recours en annulation concerne, d'une part, l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 » (ci-après : l'ordonnance du 4 décembre 2020) et, d'autre part, l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 « interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus » (ci-après : l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020), confirmé par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020.

B.1.2. Le fondement juridique de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 est l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020 « visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 », dont l'article 2 dispose :

« § 1er. Afin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :

- l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Région de Bruxelles-Capitale ou adoptés en vertu de celle-ci;

- l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales;

- la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie;

- les mesures liées à la prévention et la sécurité sur le territoire régional;

- les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières régionales;

- les mesures relatives à la fonction publique régionale.

§ 2. Les arrêtés prévus au § 1er peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions ordonnancielles en vigueur.

[...] ».

B.1.3. L'article 2 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 dispose :

« Toute expulsion domiciliaire est interdite jusqu'au 31 août 2020 à l'exception des expulsions justifiées par un péril grave et imminent pour la sécurité publique incompatible avec la date du 31 août 2020 ».

L'article 3 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 dispose :

« Les forces de police sont chargées de veiller au respect du présent arrêté, au besoin par la contrainte et/ou la force ».

Le préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 est libellé comme suit :

« Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles et notamment son article 6;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;

Vu le Code bruxellois du Logement;

Vu l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19;

Vu l'urgence visant à interdire temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 afin d'éviter que des habitants de la Région ne se retrouvent sans logement ou sans solution pérenne de relogement dans le contexte de pandémie dû au coronavirus covid-19;

Vu l'avis 67.387/3 du Conseil d'État rendu le 14 mai 2020 en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant la qualification de l'OMS du coronavirus COVID-19 comme une pandémie en date du 11 mars 2020;

Considérant qu'en date du 16 mars 2020, l'OMS a relevé à son degré maximum le niveau de la menace liée au COVID-19 qui déstabilise l'économie mondiale et se propage rapidement à travers le monde;

Vu le principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale;

Vu l'urgence et le risque de précaution qui impliquent que lorsqu'un risque grave et potentiel ayant un certain degré de probabilité a été détecté, il revient aux autorités publiques d'adopter des mesures de protection urgentes et provisoires au niveau le plus approprié pour ce faire;

Considérant que les mesures actuelles et à venir prises pour limiter la propagation du virus dans la population en particulier les mesures dites 'de distanciation sociale' recommandées par le Conseil National de Sécurité traduites par arrêtés du Ministre de de la Sécurité et de l'Intérieur des 23 mars, 3 avril et 17 avril 2020 et du 8 mai sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, à fragiliser l'activité socioéconomique de la Région et à placer les publics fragilisés dans une plus grande précarité;

Considérant l'arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 mars 2020 suspendant l'exécution des décisions d'expulsion domiciliaire jusqu'au 3 avril 2020 prolongé jusqu'au 3 mai 2020 inclus;

Considérant que l'urgence du fait de la rapidité de la propagation de la pandémie et de la nécessité de la contenir et de l'atténuer sur le territoire bruxellois afin de préserver la santé publique de même que la capacité d'accueil des infrastructures hospitalières bruxelloises perdue;

Considérant par conséquent que la prolongation des mesures d'interdiction temporaire des expulsions est indispensable; que celle-ci est en effet de nature à diminuer les contaminations et partant de permettre aux services de soins intensifs d'accueillir les patients gravement atteints dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de donner aux chercheurs plus de temps pour trouver des traitements efficaces et mettre au point des vaccins;

Considérant que cette mesure est également de nature à protéger les personnes les plus vulnérables économiquement et les plus fragilisées par rapport à la propagation du virus; que les autorités publiques doivent être vigilantes et mettre en œuvre tous les moyens pour préserver la santé publique avec une attention particulière pour les personnes les plus fragilisées et précarisées;

Considérant que le relogement des personnes expulsées est au surplus difficile sinon impossible du fait des mesures de distanciation sociale et du ralentissement de l'économie qui en découle; que le relogement des ménages ne sera bien souvent possible qu'après la levée des mesures de distanciation sociale et une nécessaire période de remise en route de l'activité économique;

Considérant qu'en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences, notamment dans l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales ou la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie;

Considérant que les régions sont compétentes pour régler l'ensemble de la matière de logement ainsi que pour les règles relatives à la location de logements;

Considérant l'absolue nécessité de garantir un logement pour tous en cette période de pandémie pour éviter que des personnes se retrouvent à la rue sans solution pérenne de relogement;

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu d'interdire les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020; que sont dès lors visées par le présent arrêté toutes les expulsions de logement affecté au domicile ou à défaut à la résidence;

Considérant que le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire ou correspondant à l'état du bien reste due pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion;

Considérant que les expulsions motivées par un péril grave et imminent pour la sécurité publique et/ou pour ses habitants, non compatibles avec la date du 31 août 2020, restent possibles à condition que les personnes expulsées aient reçu une proposition de relogement; que cette exception est d'interprétation restrictive;

Considérant que la mesure d'interdiction ainsi encadrée est limitée et proportionnée;

Considérant qu'en vertu de l'article 4 § 1 et § 2 de l'Ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, le présent arrêté devra être confirmé par le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale;

[...] ».

B.1.4. L'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 dispose :

« L'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus est confirmé ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Selon les parties requérantes elles-mêmes, la Cour ne serait pas compétente pour contrôler un arrêté de pouvoirs spéciaux confirmé par une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, puisqu'en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989), les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale n'auraient pas valeur législative.

B.2.2. L'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose :

« Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 142, alinéa 2, 2° et 3° de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions.

En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance ».

B.3.1. L'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 n'établit pas d'exception à la compétence de la Cour. Les normes législatives adoptées par l'État, les communautés et les régions, y compris les ordonnances adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale, sont toutes soumises au contrôle de constitutionnalité confié à la Cour par l'article 142 de la Constitution. Les ordonnances adoptées par la Région de Bruxelles-Capitale sont, en outre, soumises au contrôle juridictionnel restreint prévu à l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

B.3.2. Du fait de sa confirmation par le législateur ordonnancier, l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 doit être considéré comme étant assimilé à une norme législative. Dans son examen du recours dirigé contre l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, la Cour implique le contenu de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020.

B.3.3. L'exception est rejetée.

B.4. Il ressort de l'exposé de la requête que les deuxième et troisième parties requérantes fondent exclusivement leur intérêt sur leur qualité de propriétaire de biens immeubles mis en location à des fins d'habitation, en ce que, par l'effet de la disposition attaquée, elles ont été empêchées de procéder à une expulsion domiciliaire ordonnée par le juge pour cause de loyers impayés. La première partie requérante, l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », fait valoir à l'appui de son intérêt que la disposition attaquée porte atteinte à son but statutaire, en ce qu'elle empêche de telles expulsions. Les griefs développés dans la requête sont, eux aussi, limités à l'interdiction des expulsions de biens immeubles loués à des fins d'habitation.

Il apparaît dès lors que le recours en annulation est exclusivement dirigé contre la disposition attaquée en ce que celle-ci prévoit une interdiction des expulsions dans le cadre d'un contrat de bail d'habitation. Partant, il n'appartient pas à la Cour de contrôler la conformité de la disposition attaquée aux normes de références invoquées en ce que cette disposition porterait sur d'autres expulsions, par exemple de lieux occupés en dehors de toute relation contractuelle de location.

Quant au fond

B.5. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

En ce qui concerne la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale (deuxième moyen)

B.6. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par la disposition attaquée, d'une part, des articles 35 et 39 de la Constitution, et, d'autre part, des articles 6 et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. En substance, elles soutiennent que l'interdiction des expulsions prévue par la disposition attaquée ne relève pas de la compétence régionale en matière de logement, telle qu'elle est prévue à l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, et que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas respectées en l'espèce.

B.7.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.7.2. L'article 35 de la Constitution dispose :

« L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale ».

La loi visée à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution n'a pas encore été adoptée. Cette disposition constitutionnelle n'est donc jamais entrée en vigueur, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur le respect de celle-ci.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 35 de la Constitution, le moyen est irrecevable.

B.8. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État (ci-après : la loi spéciale du 6 janvier 2014), dispose :

« Les matières visées à l'article 39 de la Constitution sont :

[...]

IV. En ce qui concerne le logement :

1° le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques;

2° les règles spécifiques concernant la location des biens ou de parties de biens destinés à l'habitation ».

L'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014, dispose :

« La Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande. Les compétences attribuées aux Parlements régionaux sont, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exercées par voie d'ordonnances.

Par dérogation à l'alinéa 1er et sans préjudice de l'application des articles *5bis* et *5ter*, les matières qui sont réglées par la Région de Bruxelles-Capitale en application des articles 118, § 2, et 123, § 2, de la Constitution sont désignées par la présente loi spéciale.

L'article 16 de la loi spéciale s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires.

L'article *4bis* de la loi spéciale s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires.

Pour l'application de l'article 6, § 1er, IX, 11°, de la loi spéciale, la Région de Bruxelles-Capitale est redevable d'une contribution de responsabilisation conformément à l'article *35nonies*, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions si le nombre moyen annuel de personnes mises au travail par le biais du système ALE est supérieur à 1 473 bénéficiaires ».

B.9. Aux termes des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014, les régions sont compétentes pour les « règles spécifiques concernant la location de biens ou des parties de ceux-ci, destinés à l'habitation », y compris les « règles spécifiques relatives aux contrats de bail qui pourront s'écarter du droit commun déterminé au niveau fédéral ». Le législateur spécial entendait transférer aux régions « [la] totalité des règles spécifiques concernant la location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation », s'agissant entre autres des règles concernant « les droits et les obligations du bailleur », « les droits et les obligations du preneur », « la fin du contrat de bail », « la résolution du contrat de bail », « la transmission du bien loué », « l'éviction » et « l'indemnité en cas d'éviction » (*Doc. Parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 82-83*).

B.10. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

B.11. L'article *1344quater* du Code judiciaire prévoit un régime relatif à l'exécution des expulsions, ordonnées par une décision judiciaire, dans le cadre d'un contrat de bail d'habitation. Cette disposition est libellée comme suit :

« L'expulsion, visée à l'article 1344*ter*, § 1er, 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 ».

En vertu de cette disposition, une expulsion ne peut, dans des litiges locatifs, être exécutée qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement, et le juge de paix dispose d'une marge d'appréciation lui permettant de prolonger ou d'écourter ce délai. La disposition attaquée aboutit, par dérogation au régime prévu à l'article 1344*quater* du Code judiciaire, à ce que les expulsions soient de toute façon interdites jusqu'au 31 août 2020 inclus.

B.12. Il ressort du préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 que celui-ci a pour objet d'interdire, jusqu'au 31 août 2020 inclus, les expulsions du domicile ou, à défaut, de la résidence principale, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, pour éviter que les personnes les plus fragilisées se retrouvent sans logement ou sans solution stable de logement dans le contexte de la pandémie de COVID-19, alors que les mesures prises pour limiter la propagation du virus au sein de la population, en particulier les mesures de distanciation sociale, sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur ce territoire, à fragiliser l'activité socioéconomique de la Région et à placer les personnes fragilisées dans une plus grande précarité. En vertu de l'article 2 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, une expulsion de domicile ou, à défaut, de résidence principale reste néanmoins possible lorsqu'elle est justifiée « par un péril grave et imminent pour la sécurité publique incompatible avec la date du 31 août 2020 ». Le préambule de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 précise en outre que « le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire ou

correspondant à l'état du bien reste dû pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion ».

B.13. Eu égard à l'objectif du législateur spécial, mentionné en B.9, de transférer aux régions « [la] totalité des règles spécifiques concernant la location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation », en particulier les règles concernant « l'éviction » et « l'indemnité en cas d'éviction », les régions sont compétentes, en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour fixer les conditions auxquelles les expulsions dans le cadre d'un contrat de bail d'habitation peuvent être imposées et exécutées. Cette compétence ne va pas jusqu'à permettre d'entraver l'exécution en tant que telle de décisions judiciaires, ce qui serait contraire tout à la fois au principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre des voies de recours et aux règles répartitrices de compétence. Toutefois, un report temporaire, dans des circonstances exceptionnelles, de l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion, tel que le prévoit la disposition attaquée, ne porte pas fondamentalement atteinte à ce principe et à ces règles.

B.14. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux (premier et troisième moyens)

B.15. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. En substance, elles soutiennent que la disposition attaquée empêche l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion et, ce faisant, prive les propriétaires d'un des éléments de leur droit de propriété, alors qu'il revient au seul juge judiciaire de décider si une expulsion doit être réalisée et moyennant quelles conditions. La disposition attaquée violerait de ce fait également le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et exécutif, ainsi que les règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions, puisque la justice est une compétence de l'autorité fédérale et que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sont pas respectées.

B.16.1. Le Gouvernement wallon formule une exception d'irrecevabilité en vertu de l'*exceptio obscuri libelli*, en ce que les parties requérantes ne démontreraient pas avec précision quelles normes de contrôle seraient violées par la disposition attaquée.

B.16.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.16.3. Il ressort des mémoires du Gouvernement wallon qu'il a pu, comme, du reste, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, répondre adéquatement aux griefs formulés par les parties requérantes dans leur premier moyen.

B.16.4. L'exception est rejetée.

B.17.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

B.17.2. Comme il est dit en B.11 à B.14, la disposition attaquée relève de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui lui est rendu applicable par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

B.18.1. Le premier moyen est encore pris de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il serait notamment exprimé à l'article 144 de la Constitution et aux articles 1344 *bis*, 1344*quater*, 1344*sexies*, 1344*octies* et 1344*novies* du Code judiciaire.

B.18.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de principes généraux, tel le principe de la séparation des pouvoirs. Les parties requérantes n'invoquent pas le principe de la séparation des pouvoirs en combinaison avec une disposition, visée au moyen, qui relève des normes de référence auxquelles la Cour peut avoir égard.

B.19. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. Les parties requérantes allèguent en substance que la disposition attaquée ne permet pas d'opérer une mise en balance entre les intérêts des propriétaires-bailleurs et ceux des locataires, et que cette disposition produit des effets disproportionnés en ne prévoyant pas la moindre indemnisation pour les propriétaires-bailleurs qui se trouvent temporairement empêchés de procéder à une expulsion.

B.20. Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées et en quoi la disposition en cause entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire.

Toutefois, lorsqu'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination est alléguée en combinaison avec un autre droit fondamental, il suffit de préciser en quoi ce droit fondamental est violé. La catégorie de personnes pour lesquelles ce droit fondamental est violé doit être comparée à la catégorie de personnes envers lesquelles ce droit fondamental est garanti.

B.21. La Cour examine les premier et troisième moyens conjointement, en ce qu'ils portent tous deux sur le caractère disproportionné de l'ingérence dans le droit au respect des biens des propriétaires qui mettent en location un bien immobilier destiné à l'habitation et qui se trouvent temporairement empêchés par la disposition attaquée de procéder à une expulsion.

B.22. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.23.1. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement d'impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.23.2. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.24.1. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, au sujet d'une interdiction légale de procéder à une expulsion d'un locataire ayant cessé de payer son loyer, « qu'il n'y a eu en l'espèce ni expropriation de fait ni transfert de propriété, car la société requérante n'a pas été dépouillée du droit de louer ou de vendre son bien [...]. L'application des mesures litigieuses ayant entraîné le maintien du locataire dans l'appartement, elle s'analyse, à n'en pas douter, en une réglementation de l'usage des biens. Le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 joue donc en l'occurrence » (CEDH, 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 46).

B.24.2. En ce qu'elle interdit de procéder à des expulsions, la disposition attaquée peut relever de l'« usage des biens conformément à l'intérêt général » au sens de l'article 1er, second alinéa, du Premier Protocole additionnel, et donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.24.3. Pour satisfaire aux conditions du second alinéa de l'article 1er 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 (CEDH, 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 44 ; 28 septembre 1995, *Spadea et Scalabrino c. Italie*, §§ 31 et 32) et « ménager un ' juste équilibre ' entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans le second alinéa : il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (CEDH, 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 49).

B.24.4. Enfin, l'article 1er du Protocole précité vise à sauvegarder des droits concrets et effectifs, de sorte qu'il convient d'aller au-delà des apparences et d'examiner la réalité de la situation des personnes visées par la mesure d'ingérence (CEDH, 7 juillet 2009, *Plechanow c. Pologne*, § 101).

B.25. Comme il est dit en B.12, la disposition attaquée tend à éviter que, par l'effet d'une expulsion, les personnes les plus fragilisées se retrouvent sans logement eu égard au contexte exceptionnel engendré par la pandémie de COVID-19. Il s'agit d'un objectif légitime d'intérêt général.

B.26. Il appartient cependant à la Cour de vérifier si, par l'adoption de la disposition attaquée, la Région de Bruxelles-Capitale a effectivement ménagé un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts du locataire d'un bien immeuble dont l'expulsion est interdite et, d'autre part, les intérêts du propriétaire-bailleur, afin que les mesures ne causent pas une restriction excessive au droit au respect des biens du second.

B.27. Dans un avis sur une proposition de loi « modifiant les articles 1344^{ter} et 1344^{quater} du Code judiciaire », qui introduisait notamment un sursis à toute mesure d'expulsion d'un locataire non exécutée entre le 1^{er} décembre de chaque année jusqu'au 28 février de l'année suivante, à moins que le relogement de l'intéressé soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, la section de législation du Conseil d'État a observé qu'un **mécanisme d'indemnisation approprié était nécessaire au regard de la restriction au droit de propriété du propriétaire-bailleur**. En effet :

« Le bailleur-propriétaire (ci-après dénommé le bailleur) sera donc privé de la jouissance de sa propriété pendant trois mois : il ne pourra ni l'occuper lui-même, ni la louer à un autre locataire, ni en percevoir les revenus, cette perte de revenus s'ajoutant à l'arriéré de loyers déjà existant ou à l'inexécution d'autres obligations contractuelles ou bien encore aux autres dommages éventuellement subis qui ont justifié la résolution judiciaire du bail et l'expulsion du locataire.

À la différence de l'article 1344^{quater}, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire qui laisse au juge le soin de déterminer les conditions dans lesquelles il y a lieu de surseoir à l'expulsion ' en tenant compte de l'intérêt des deux parties ', le mécanisme ici proposé - dès lors qu'il revêt un caractère impératif - ne lui laisse en revanche aucune marge de manœuvre.

Dans cette mesure la question se pose de savoir s'il est concevable que la proposition de loi ne prévoie aucune indemnisation du bailleur.

[...]

Certes, durant la période pendant laquelle il est imposé au juge de surseoir à toute mesure d'expulsion, les loyers, dus en exécution du contrat de bail, continueront à être à charge du locataire. Il est toutefois douteux que, dans les situations que vise la proposition de loi, le fait que le bailleur puisse recouvrer sa créance par toutes voies de droit suffise à considérer qu'il existe, dans son chef, une indemnisation appropriée compensant la restriction qui est imposée à son droit de propriété.

Compte tenu de ceci, si le législateur estime devoir organiser un mécanisme d'indemnisation appropriée, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de l'étendre au cas du sursis à l'exécution de la mesure d'expulsion déjà actuellement réglé par l'article 1344^{quater} du Code judiciaire sous peine de créer une discrimination entre des bailleurs placés dans une situation identique, à savoir l'obligation qui leur est faite - que cette obligation relève de la décision du juge ou du fait de la loi - de maintenir le locataire dans le bien loué pendant une durée déterminée. Si par ailleurs ce mécanisme ne recourait pas à l'intervention du CPAS, il conviendrait de prévoir une règle de subrogation de manière telle qu'en cas de recouvrement des loyers, le montant de l'indemnité perçue par le bailleur puisse être récupéré » (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-28/3, pp. 3 et 4).

B.28.1. Par la disposition attaquée, la Région de Bruxelles-Capitale agit sur certains effets d'une situation imprévue et très urgente, à savoir une pandémie causée par un virus aéroporté très contagieux qui, dans la pratique, se transmet essentiellement par la respiration, de sorte que les contacts physiques rapprochés entre les personnes constituent le facteur de risque le plus élevé.

La Région de Bruxelles-Capitale a donc pu considérer qu'il était nécessaire d'éviter que, par l'effet d'une décision d'expulsion, certaines personnes se retrouvent à la rue ou dans l'obligation de se reloger chez des proches qui, au moment de l'adoption de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, ne faisaient pas nécessairement partie de leur bulle sociale, en raison de la difficulté, voire de l'impossibilité, de retrouver un logement sur le marché locatif.

B.28.2. Dans ce contexte exceptionnel, la Région de Bruxelles-Capitale a pris une mesure de nature temporaire. Après que, par l'arrêté du 17 mars 2020, le ministre-président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait déjà suspendu, jusqu'au 3 avril 2020 et ensuite jusqu'au 3 mai 2020, l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion, la disposition attaquée a prolongé cette suspension jusqu'au 31 août 2020. Cette mesure est pertinente pour atteindre l'objectif visé en B.28.1.

La durée totale de la suspension s'est élevée à un peu plus de cinq mois. Cette période correspond au début de la pandémie, lorsque les connaissances scientifiques relatives au virus Sars-CoV-2 et à la maladie COVID-19 étaient encore limitées et que les vaccins n'étaient pas encore disponibles. Au cours de cette période, les différentes autorités se sont retrouvées confrontées à l'absence d'un cadre réglementaire et logistique adapté pour affronter cette crise. Elles ont dès lors dû prendre diverses mesures préventives et d'autres mesures de crise simultanément dans un grand nombre de domaines, tant pour endiguer le plus possible la propagation du virus que pour amortir le mieux possible les effets socio-économiques engendrés par celle-ci. Au cours de cette première phase, compte tenu du caractère exceptionnel de la pandémie, elles ne disposaient par ailleurs pas encore de l'expérience requise pour estimer avec justesse les effets précis de leurs mesures.

Dans ce contexte, il convient d'admettre que le législateur ordonnancier disposait pour la période concernée d'une marge d'appréciation étendue pour prendre les mesures adéquates afin de protéger la santé et le logement d'une catégorie de personnes qui, même dans des circonstances normales, se trouvent dans une situation de précarité.

B.28.3. Par ailleurs, la disposition attaquée n'a pas empêché que « le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire ou correspondant à l'état du bien reste dû pendant la période temporaire d'interdiction d'expulsion » ni que l'intéressé doive également continuer à respecter toutes les autres obligations lui incombant.

S'il est vrai que, dans les circonstances où le bailleur demande la rupture du contrat de bail et obtient l'expulsion, la probabilité est forte que l'intéressé soit insuffisamment solvable pour payer ce loyer ou cette indemnité à court terme, il n'en demeure pas moins que celui-ci ou celle-ci reste dû, exigible et recouvrable.

B.28.4. Enfin, conformément 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.

B.29. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.28.4, les premier et troisième moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.28.4.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 juillet 2022.

Le greffier,

Le président,

(sé) P.-Y. Dutilleux

(sé) P. Nihoul