CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
7 -04-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Logement et l'Informatique, le 7 février 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "déterminant le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les logements appartenant à la Société nationale du logement et aux sociétés agréées par celle-ci", a donné le 22 mars 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

L'arrêté en projet tend à remplacer l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la région wallonne le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci. Il trouve son fondement dans l'article 31 du Code du logement, aux termes duquel :

"Sur avis de la Société nationale intéressée, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, détermine le taux des loyers applicables aux locataires des sociétés agréées et à ceux de la Société nationale, les conditions d'admission des locataires qui doivent être des personnes de revenus modestes et parmi celles-ci les priorités spéciales au bénéfice de certains candidats-locataires, le taux et les conditions d'octroi des remises de loyer à accorder aux locataires, chefs de famille nombreuse, les conditions relatives à la salubrité, à l'inspection, à la jouissance personnelle de l'immeuble et aux précautions à prendre contre la spéculation.

L'Etat prend en charge les remises de loyer accordées en vertu du premier alinéa aux locataires chefs de famille nombreuse".

I.

Plusieurs dispositions du projet délèguent un pouvoir réglementaire au Ministre de la Région wallonne qui a le logement

.../...

dans ses attributions (article 2.10, article 3, § 2, alinéa 2, article 8, § 1er, alinéa 1er, article 11, § 1er, alinéas 1er et 4, et § 2, alinéa 1er, et article 15); d'autres à la Société nationale du logement (article 2.5, article 5, § ler, alinéa ler, et article 6, § 2, alinéa 2).

D'une manière générale, les subdélégations du pouvoir conféré au Roi (actuellement aux Exécutifs des Régions wallonne et flamande) par l'article 31 précité, et qu'il Lui est prescrit d'exercer par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, ne peuvent avoir pour objet que des mesures d'exécution de caractère secondaire, destinées à permettre l'application, dans le détail, des règles que le Roi a été habilité à arrêter dans les formes indiquées. Encore faut-il faire une distinction, pour l'admissibilité de l'objet et de l'étendue d'une telle subdélégation, entre le Ministre et la Société nationale du logement. Cette dernière, à la différence du Ministre, n'assume aucune responsabilité susceptible d'être sanctionnée politiquement. En outre les arrêtés réglementaires que prend un Ministre, par délégation de l'Exécutif regional, doivent être publiés en vertu de l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, alors qu'une obligation semblable n'existe pas pour les instructions de la Société nationale. Il ne se conçoit donc pas que celle-ci se voie conférer une compétence réglementaire sur base de l'article 31 du Code du logement.

Les instructions de la Société nationale du logement se rattachent au surplus au pouvoir de tutelle que lui confère l'article 34 du Code du logement. Par leur nature, elles s'apparentent aux circulaires que les autorités de tutelle peuvent prendre sans toutefois s'en trouver liées dans l'exercice de la tutelle

.../...

ni, par conséquent, dispensées d'examiner chaque cas en fait et en droit. Il n'appartient pas à l'Exécutif de modifier cette nature en conférant auxdites instructions la force obligatoire d'un règlement.

Les articles portant une délégation seront examinés à la lumière des principes qui viennent d'être énoncés.

II.

Le pouvoir donné au Roi, en l'occurrence à l'Exécutif de la Région wallonne, de déterminer "le taux des loyers applicables aux locataires des sociétés agréées et à ceux de la Société nationale" doit logiquement impliquer celui de préciser que le loyer fixé de la sorte "ne couvre ni les redevances, ni les consommations, ni les frais qui peuvent être imputés comme charges aux occupants" (article 3, § 2, alinéa ler, du projet).

Pour le surplus, l'article 31 du Code du logement n'habilite pas le Roi à déterminer la nature ni le montant des "frais qui peuvent être imputés comme charges aux occupants". A défaut d'une telle habilitation, cette détermination résultera du droit commun auquel, pour son interprétation sur ce point, le projet devra être présumé conforme.

Rien n'empêche, bien entendu, que,dans les limites compatibles avec la notion même de frais, les modes d'établissement, de comptabilisation, de perception et de vérification par le locataire des frais incombant à celui-ci soient uniformisés par l'arrêté ou en vertu de celui-ci.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé serait plus simplement et plus exactement rédigé comme suit :

"Arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif aux locations, dans la Région wallonne, des logements gérés par la Société nationale du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci".

Préambule.

Le visa de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 se justifie parce que l'article 20 de cet arrêté sera modifié pour la période durant laquelle ledit arrêté demeurera en vigueur, c'est-à-dire jusqu'au 30 septembre 1983. L'alinéa 2 devrait donc être complété par les mots "notamment l'article 20".

Dispositif.

Article ler.

A l'alinéa ler, il conviendrait d'écrire : "appartenant à la Société nationale du logement ou aux sociétés agréées par celle-ci".

Il est suggéré de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

"Il n'est pas applicable à la location d'immeubles ou de parties d'immeubles affectées à un usage commercial, à un service public, à des fins d'intérêt social ou collectif ou au

logement des concierges. Il n'est pas applicable non plus à la location de garages à des personnes qui ne sont pas locataires d'un logement social".

Article 2.

Au 2, il vaudrait mieux écrire : "la Société nationale du logement ou la Société agréée par celle-ci;".

Au 4, il serait plus correct d'écrire : "la personne ou les personnes ...".

La délégation donnée à la Société nationale du logement, par la deuxième phrase du point 5, d'établir "la liste des organismes dont les certificats ou les attestations de reconnaissance de handicap sont pris en considération" ne peut être admise que si cette liste, soit n'a qu'un caractère purement indicatif, soit procède d'une simple application des dispositions relatives au statut des handicapés. Mieux vaudrait donc omettre cette deuxième phrase, ce qui laisserait à la Société nationale la faculté de dresser la liste indiquée par simple circulaire, sans paraître lui permettre de limiter à son gré les modes de preuve de la qualité de handicapé reconnu.

Sous le 6, il serait plus correct de dire :

"S'il est orphelin, handicapé ou les deux, cet enfant est compté pour deux enfants à charge".

Au 9, la double conjonction "et/ou", qui est incorrecte, doit être remplacée par "ou".

La délégation donnée au Ministre par le point 10 peut être admise car elle n'a pour objet que l'établissement d'un tableau

.../...

d'actualisation qui, par définition, reposera sur des données objectives.

Article 3.

Le paragraphe 2 doit être examiné à la lumière de l'observation générale n° II. Pour les raisons qui y ont été indiquées, "les frais qui peuvent être imputés comme charges aux occupants" résulteront de l'application du droit commun. Dans cette perspective, les expressions "l'utilisation des équipements du logement" et "l'usage des parties communes" devraient être précisées ou omises. Le loyer couvre en effet nécessairement, au moins en partie, l'utilisation et l'usage décrits en des termes aussi généraux.

Article 5.

Il ne peut être admis que la Société nationale du logement soit habilitée à déterminer un coefficient qui peut varier de 3,5 p.c. à 7,5 p.c. c'est-à-dire plus que du simple au double. Un tel coefficient pourrait être déterminé par le Ministre à la condition que l'Exécutif lui-même ait tracé les règles principales de cette détermination.

Le paragraphe 1er doit dès lors être revu. La même observation vaut évidemment pour l'article 8, § 1er, alinéa 2.

Le paragraphe 2, en chargeant la Société nationale du logement d'approuver le loyer de base établi conformément au paragraphe 1er, crée une tutelle d'approbation qui n'est pas conforme à l'article 34, alinéa 2, du Code du logement. Cette dernière disposition indique à suffisance les obligations et les pouvoirs de la Société nationale. Le paragraphe 2 doit donc être omis.

.../...

Article 6.

L'habilitation qui paraît conférée à la Société nationale du logement par la dernière phrase du paragraphe 2 ne peut être admise pour les raisons indiquées dans l'observation générale n° I. Si, comme on peut le supposer, cette phrase n'avait pas de portée normative véritable, elle devrait être omise. Dans le cas contraire, les règles d'établissement des revenus devraient être établies, pour l'essentiel, par l'Exécutif et, pour le surplus, par le Ministre.

Article 11.

Dans la deuxième phrase du paragraphe 1er, il faudrait écrire : "les demandes comprenant ...".

Le premier alinéa du paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Chaque année, la candidature admise doit être confirmée selon la procédure et les modalités fixées par la Société en application des règles générales déterminées par arrêté du Ministre, après avis de la Société nationale du logement".

Article 12.

Au cinquième tiret, mieux vaudrait écrire, comme dans l'arrêté royal du 28 décembre 1979, "ou la personne qui quitte

un bateau pour lequel l'Etat octroie une prime de déchirage" au lieu de "et le bénéficiaire d'une prime de déchirage".

Article 13.

Dans la phrase liminaire, il faudrait écrire "le logement qui comprend ...".

Article 14.

Le paragraphe 3 semble donner voix délibérative au commissaire du Gouvernement de la Société nationale du logement.

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que telle n'est pas l'intention de l'Exécutif.

Par ailleurs, le texte est inadapté au cas où, conformément à la définition de la Société, donnée à l'article 2, il s'agit d'un logement à attribuer par la Société nationale elle-même. Il faudrait donc écrire : "et, selon le cas, du commissaire du Gouvernement auprès de la Société nationale du logement ou du commissaire de la Société nationale de logement, lesquels n'ont pas voix délibérative".

Article 15.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Article 15.-

La Société donne ses logements en location sur base d'un contrat type de bail établi par arrêté du Ministre, après avis de la Société nationale du logement".

.../...

Article 16.

Suivant le paragraphe 1er :

"Le ménage est tenu de délivrer dans le mois à la société tout renseignement nécessaire au contrôle des conditions d'admission et au calcul du loyer".

1. Le verbe "délivrer" est généralement réservé par l'usage aux documents administratifs. En l'occurrence, mieux vaudrait employer le verbe "fournir".

2. Le point de départ du délai de un mois n'apparaît pas clairement du texte. On peut supposer que le ménage n'est pas tenu d'informer spontanément la société des événements de nature à affecter les conditions d'admission ou le calcul du loyer, puisque l'article 17, § 1er, attache la sanction qu'il prévoit au refus de fournir en temps utile les renseignements nécessaires.

3. En faisant peser l'obligation sur "le ménage", le texte manque de précision. Il semblerait préférable de s'inspirer de l'article 22 de l'arrêté royal du 30 juin 1981 relatif aux locations, dans la région bruxelloise, des habitations gérées par la Société nationale du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci.

Si l'intention des auteurs du projet est bien conforme à ce qui est supposé au 2 ci-avant, le texte suivant est proposé :

"§ 1er. Les candidats locataires, les locataires et les membres de leur ménage sont tenus de fournir, dans le mois de la demande qui leur en est faite, tout renseignement ...".

.../...

Le début du paragraphe 2 devrait être adapté à la rédaction du paragraphe 1er.

Article 17.

Le paragraphe 1er vise l'hypothèse de la candidature, le paragraphe 2 celle où l'occupation est réalisée. Cette différence apparaîtrait plus clairement dans la rédaction suivante :

"§ 1er. Toute déclaration inexacte ou incomplète d'un candidat locataire ou d'un membre de son ménage, le refus ...

§ 2. Dans le cas où les faits visés au paragraphe 1er sont imputables à un locataire ou à un membre de son ménage, la société ...".

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 ne semble laisser aucun pouvoir d'appréciation à la société lorsque celle-ci a constaté un manquement imputable au locataire ou à l'un des membres de son ménage.

Par ailleurs, il n'indique pas non plus pour quelle durée le montant maximum visé l'article 9 peut être exigé.

On peut se demander s'il ne correspondrait pas mieux aux intentions de l'Exécutif d'écrire : "... la société peut porter le loyer au montant maximum ...".

L'expression "décrète l'obligation de quitter le logement" n'est guère heureuse. Mieux vaudrait écrire : "décide que le bail sera résilié ...".

.../...

Compte tenu des définitions données à l'article 2, il faudrait remplacer les mots "le preneur" par "le locataire" ; à la fin du paragraphe.

Au paragraphe 3, il faut dire : "La décision d'appliquer le paragraphe 1er ou le paragraphe 2" au lieu de "La décision d'appliquer les dispositions des paragraphes précédents".

Article 18.

Suivant cette disposition :

> "Un droit de recours est ouvert à tout ménage dont la candidature a été admise et qui estime que le logement n'a pas été attribué conformément aux dispositions des articles 10 à 14. Les modalités de ce recours sont fixées par arrêté de l'Exécutif après avis de la Société nationale du Logement".

Il n'apparaît pas que le recours ainsi prévu puisse avoir un effet quelconque. La détermination de cet effet ne pourrait être considérée comme une modalité au sens de la deuxième phrase.

On rappellera que dans l'avis qu'il avait donné sur le projet devenu l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la Région wallonne le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci (L. 13.472/2), le Conseil d'Etat avait fait l'observation suivante :

> "Il n'appartient au Roi (à présent l'Exécutif) ni de déterminer les effets d'un contrat civil reposant sur l'attribution erronée d'un logement social, ni de se prononcer sur la validité d'un acte administratif pris en violation de l'arrêté en projet".

.../...

Article 23.

Il va de soi que cet article ne pourrait pas prévaloir contre une disposition contractuelle en application de laquelle le locataire jouirait du droit au bail moyennant un loyer inférieur à celui qui serait fixé en vertu de l'arrêté en projet et pour une durée déterminée venant à expiration après le 1er octobre 1983.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	P. KNAEPEN, A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	R. PIRSON, C. DESCHAMPS,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. TAPIE.