

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Logement et la Tutelle, le 24 juillet 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "instaurant une assurance contre la perte des revenus pour cause de perte d'emploi involontaire ou d'incapacité de travail", et, le 19 septembre 1986, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 22 septembre 1986 l'avis suivant :

I. FONDEMENT DU PROJET.

L'arrêté en projet vise en son préambule les articles 38, 46 à 50 et 76 du Code du logement. Il ne trouve cependant pas son fondement légal dans ces articles.

L'arrêté en projet tend, non pas à exécuter une loi, mais à réglementer l'utilisation d'un crédit budgétaire. Par analogie avec ce qui a été admis pour le pouvoir exécutif national, il est permis d'admettre que l'arrêté ayant pour seul objet d'accorder des avantages aux citoyens, relève de la compétence du pouvoir exécutif régional, sans autre fondement que le décret budgétaire. Lorsqu'un arrêté royal a comme seul fondement la loi budgétaire, il est d'usage de viser, en son préambule, l'article 29 de la Constitution. Il n'y a pas d'équivalent de l'article 29 de la Constitution dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. C'est en réalité du terme même d'Exécutifs et de l'économie générale de cette loi qu'il faut déduire que les Exécutifs exercent, dans les Communautés et les Régions, le même pouvoir exécutif que le Roi exerce dans l'Etat. Il n'y a donc pas lieu de viser, au préambule, le Code du logement. En revanche, il y a lieu de viser l'article 1er, § 3, et l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

II. EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

L'intitulé devrait être rédigé comme suit :

"Arrêté de l'Exécutif régional wallon instaurant une assurance contre le risque de perte de revenus pour cause de privation involontaire d'emploi ou d'incapacité de travail".

PREAMBULE.

Compte tenu de l'observation faite ci-dessus, il y a lieu de rédiger l'alinéa 1er comme suit :

"Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 1er, § 3, et l'article 6, § 1er, IV;".

L'alinéa 2 doit être omis.

Il n'est pas d'usage de viser les arrêtés relatifs à la composition et au fonctionnement d'un Exécutif déterminé. Les alinéas 3, 4 et 5 doivent donc être omis.

A l'alinéa 6, il y a lieu d'indiquer la date de l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions, soit le 18 juillet 1986.

DISPOSITIF.Article 1er.Point 3 :

Il est proposé de rédiger le point 3 de la manière suivante :

"3. Travaux de rénovation :

tous travaux effectués à un logement acquis par les personnes physiques visées à l'article ..., pour autant ... (la suite comme au point 3 du projet)".

Point 4 :

La loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public a supprimé, notamment, la Société nationale du logement et la Société nationale terrienne. Le décret du Conseil régional wallon du 25 octobre 1984 a institué la Société régionale wallonne du logement. Un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 24 mai 1985 a fixé l'entrée en vigueur du décret précité au 8 mai 1985. Le décret du 25 octobre 1984 abroge le chapitre II du titre Ier du Code du logement. La Société régionale wallonne du logement remplace, pour la Région wallonne, la Société nationale du logement et la Société nationale terrienne et, en partie, l'Institut national du logement. Malgré la mise en vigueur de la plupart des dispositions de la loi du 28 décembre 1984, notamment de l'article 2, les arrêtés d'exécution de cet article n'ont pas encore été pris, en manière telle que la Société régionale n'est pas en mesure de fonctionner.

Le texte suivant est proposé :

"4. Institution de crédit :

un organisme public de crédit ... (comme au point 4 du projet); y sont assimilés, pour l'application du présent arrêté, la Société régionale wallonne du logement et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie".

De l'accord du délégué du Ministre, il est proposé d'insérer dans le projet une disposition transitoire qui trouverait sa place à l'article 9 et serait rédigée comme suit :

.../...

"Article 9.-

Jusqu'à l'exécution complète des dispositions de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, relatives à la restructuration des organismes publics de logement, le présent arrêté est applicable en cas de prêts consentis par la Société nationale terrienne".

Points 5 et 6 :

Selon le délégué du Ministre, l'intention de l'Exécutif est de garantir le remboursement des charges hypothécaires, dans tous les cas de perte des revenus professionnels, conséquence de la perte d'emploi involontaire, de l'incapacité de travail ou de l'arrêt d'activité involontaire des personnes physiques occupées dans le secteur privé et dans le secteur public, et des indépendants, pour autant que la perte de revenus soit partiellement compensée par une indemnisation ou le maintien d'une rémunération. L'arrêt involontaire d'activité des indépendants échappe à cette règle, sauf s'il s'agit d'un arrêt dû à une incapacité de travail. L'Exécutif a choisi le procédé de l'énumération.

+

Le texte ne précise pas si la perte d'emploi peut n'être que partielle. Le passage d'un emploi à temps plein à un emploi à temps réduit est-il à considérer comme une "perte d'emploi" au sens de l'arrêté en projet ? La philosophie du projet est de ne prendre en compte que les pertes d'emploi involontaires indemnisées ou prises en considération par la législation. C'est dans cette mesure qu'une perte partielle d'emploi peut être couverte.

La question se pose pour les indépendants. L'indépendant qui a arrêté involontairement son activité en dehors du cas de l'incapacité de travail pour cause de maladie indemnisée en vertu de l'arrêté royal du 20 juillet 1971, et qui retrouve une activité ou un emploi moins rémunérateur, pourra-t-il bénéficier de la garantie de l'assurance ?

+

Au point 5, a, 1° : selon le délégué du Ministre, les mots "les indemnités légales en la matière" ne visent pas uniquement des allocations de chômage au sens strict, mais aussi d'autres indemnités ou rémunérations auxquelles le chômeur peut avoir droit en application de dispositions réglementaires connexes à l'assurance contre le chômage.

+

Au point 5, a, 2° et 4° : il est à noter que certains traitements d'attente sont, pendant un certain temps, égaux au traitement d'activité. Il devrait ressortir du texte en projet que la garantie ne trouve à s'appliquer qu'à partir du moment où le traitement d'attente est réduit à un montant inférieur au traitement d'activité.

On peut se demander si le texte en projet sera applicable en cas de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service.

+

Le point 5, a, 2°, vise les agents de l'Etat ainsi que les agents des organismes d'intérêt public auxquels l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public a rendu l'arrêté royal du 13 novembre 1967 applicable.

Le texte en projet ne vise notamment pas :

- les agents d'autres organismes publics;
- les agents des communes, des associations de communes et des Centres publics d'aide sociale dont le régime est réglé par l'arrêté royal du 26 décembre 1938 relatif au régime des pensions du personnel communal;
- les agents des agglomérations et fédérations de communes (arrêté royal du 9 janvier 1973 arrêtant les dispositions générales relatives à la position de disponibilité des agents des agglomérations et fédérations de communes);
- les agents des provinces.

Selon le délégué du Ministre, l'Exécutif n'a pas l'intention d'exclure ces agents du bénéfice de l'arrêté en projet.

+

.../...

Au point 6, 3° : il est permis de se demander si ce point ne fait pas double emploi avec le point 6, 1°, qui vise, en termes généraux, tous les bénéficiaires de l'assurance indemnités, au sens du titre IV de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, y compris les travailleurs, notamment ceux occupés au travail dans le secteur public, auxquels le champ d'application de la loi du 9 août 1963 a été étendu par l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Eu égard à la complexité des différents régimes institués notamment par les articles 7 à 15 de l'arrêté royal précité du 28 novembre 1969, il n'est pas possible d'affirmer qu'aucune catégorie de personnes susceptibles de bénéficier d'un revenu de remplacement, au titre de la sécurité sociale, notamment parmi celles occupées au travail dans le secteur public, n'a été oubliée par l'arrêté en projet.

+

Le point 6, 2°, vise les bénéficiaires de la loi du 3 juillet 1967 (et non 3 juin 1967 comme il est indiqué au projet) sur la réparation des dommages résultants des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public. Cette loi a été en principe rendue applicable à tout le personnel occupé dans le secteur public, au sens le plus large. Toutefois, l'article 1er, alinéa 2, de cette loi excepte, en tout cas, les militaires qui restent régis par les lois sur les pensions de réparation, coordonnées le 5 octobre 1948.

.../...

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, l'Exécutif n'a pas l'intention d'exclure les militaires de l'application de l'arrêté en projet.

Selon le texte en projet, seul l'assuré bénéficiant d'une indemnité pour "invalidité permanente" serait couvert par l'assurance (voir article 3 de la loi du 3 juillet 1967). Selon l'article 3bis de la loi précitée, les bénéficiaires de la loi peuvent, sous réserve de l'application d'un régime plus favorable, prétendre à l'indemnisation, pendant la période d'incapacité temporaire, conformément à la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail. Cette hypothèse semble avoir été perdue de vue.

+

Le texte en projet ne vise pas les personnes indemnisées au titre de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970. Il s'agit, semble-t-il, d'un oubli.

+

+

+

En conclusion, les observations qui précèdent illustrent la difficulté de déterminer le champ d'application de dispositions légales et réglementaires par le procédé de l'énumération lorsque le champ d'application couvre, comme c'est le cas du projet, des situations multiples et complexes. Il serait, semble-t-il, plus indiqué de déterminer les cas d'application de la garantie, en termes plus généraux. Sinon, le texte des points 5 et 6 devrait être complété.

.../...

Article 2.

Selon le paragraphe 2,

"Cettedcouverture est accordée aux personnes physiques qui, à la date de la demande, ne sont pas assurées selon un système extra-légal garantissant un risque semblable ...".

On se demande ce qui se passera si, après la date de la demande, le bénéficiaire souscrit une telle assurance et si, dans ce cas, il perdra le bénéfice de l'arrêté en projet. Dans l'affirmative, il faudrait le prévoir soit dans l'arrêté en projet soit dans le cahier des charges prévu par l'article 3, § 2, du projet.

+

Il est proposé de rédiger le dispositif de l'arrêté de la manière suivante, sous réserve des observations faites ci-avant :

"Article 1er.-

... (Outre les textes proposés ci-avant, il est proposé d'omettre les points 5 et 6. Ces points relèvent d'ailleurs plus des conditions d'octroi des avantages prévus par l'arrêté que de définitions).

Article 2.-

Dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région wallonne, le Ministre accorde aux personnes

.../...

physiques qui en font la demande, le bénéfice d'une assurance garantissant en cas de perte de revenu professionnel, le paiement des charges afférentes aux emprunts hypothécaires qu'elles ont contractés en vue de la réalisation d'opérations immobilières, dans les conditions fixées par le présent arrêté.

Article 3.-

§ 1er. Le bénéfice de l'assurance est accordé aux personnes physiques qui (à la date à laquelle elles introduisent leur demande) ne bénéficient pas d'une assurance extralégale les garantissant contre un risque semblable et qui, dans la Région wallonne, réalisent une des opérations immobilières énumérées ci-après, financée par un prêt hypothécaire consenti par une institution de crédit :

- si elles construisent ou font construire ... (comme à l'article 2, § 2, du projet) ... en vertu d'une convention conclue avec une entreprise privée ...;
- si elles achètent ... (comme au projet) ... pour une société immobilière de service public ...;
- si elles achètent ... (comme au projet) ...;
- si elles exécutent ... (comme au projet)...

§ 2. Le bénéfice de l'assurance n'est pas accordé pour un prêt complémentaire, sauf s'il s'agit d'un prêt en deuxième rang destiné ... (comme à l'article 2, § 4, du projet).

Article 4.-

§ 1er. La garantie est accordée en cas de perte des revenus professionnels intervenant dans les circonstances et conditions suivantes :

.../...

- la perte involontaire, totale ou partielle, d'un emploi à durée indéterminée, de caractère contractuel ou statutaire, à temps plein ou à temps réduit, pour autant que l'assuré ait droit à des allocations ou indemnités ou au maintien partiel de sa rémunération, en application des dispositions légales et réglementaires réglant la perte d'emploi involontaire;
- l'arrêt involontaire d'une activité professionnelle indépendante exercée à titre exclusif ou à titre principal;
- l'incapacité totale de travail, pour cause d'accident de travail, de maladie professionnelle ou de maladie et d'infirmité, telle qu'elle est indemnisée et réglée en application des dispositions légales et réglementaires relatives à la réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles, à l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et à la mise en disponibilité pour cause de maladie et d'infirmité.

§ 2. Le Ministre définit ce qu'il faut entendre par "travail à temps réduit" au sens du paragraphe 1er.

Article 5.-

§ 1er. L'assurance garantit le paiement de trois années de charges hypothécaires pendant une durée de cinq ans prenant cours à la date de la première échéance du prêt.

L'assurance est limitée à 250.000 frs par an. L'intervention totale pour l'ensemble des périodes de perte de revenus est limitée à trois fois les charges annuelles avec un maximum de 750.000 frs.

§ 2. L'intervention de l'assurance est déterminée en fonction des revenus de remplacement. L'intervention de l'assurance ajoutée aux revenus de remplacement ne peut dépasser les revenus professionnels nets dont l'assuré aurait bénéficié s'il n'avait pas subi de perte de revenus.

§ 3. Le Ministre établit un cahier des charges qui peut prévoir notamment un délai d'attente, les exclusions de garantie et les modalités de l'intervention de l'assurance.

Article 6.-

A la date de la demande, le demandeur, son conjoint ou la personne avec laquelle il vit maritalement ne peuvent être, seul ou ensemble, propriétaire ou usufruitier d'un autre logement.

Article 7.-

L'assuré doit occuper tout le logement et y établir sa résidence principale, au plus tard dans les douze mois de l'acte authentique, en cas d'achat et d'achat avec transformation ou dans les six mois de la réception provisoire ou de l'achèvement des travaux en cas de construction ou de rénovation. L'obligation prend fin au terme de la période couverte par l'assurance.

L'assuré perd le bénéfice de l'assurance en cas de vente ou de location du logement pendant la période couverte par l'assurance.

.../...

Article 8.-

La demande doit être introduite ... (comme à l'article 6, alinéa 1er, du projet)

Elle doit, pour être prise en considération, être accompagnée des documents suivants :

- un extrait du registre de population ... (comme à l'article 6, alinéa 2, premier tiret, du projet) ...;
- un certificat de l'administration compétente du Ministère des Finances indiquant les droits dont le demandeur, son conjoint ou ... (comme à l'article 6, alinéa 2, deuxième tiret, du projet) ...;
- la promesse ... (comme à l'article 6, alinéa 2, troisième tiret, du projet) ...;
- l'engagement écrit du demandeur de respecter l'obligation d'occupation.

Article 9.-

... (Le texte de cet article a été proposé ci-avant).

Article 10.-

... (comme à l'article 7 du projet).

Article 11.-

... (comme à l'article 8 du projet)".

MFV.

- 15 -

L. 17.445/2.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.