

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 8 février 1991, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "complétant l'article 4, paragraphe 2, du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du Logement", a donné le 9 octobre 1991 l'avis suivant :

La proposition de décret tend à insérer dans l'article 4, § 2, du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement une disposition nouvelle qui confère à l'Exécutif le pouvoir de déterminer, par arrêté pris après avis de la Société régionale, "les redevances et charges qui peuvent être imputées aux locataires de logements sociaux ainsi que les règles et critères relatifs à leur établissement, leur comptabilisation et leur perception".

L'habilitation extrêmement large qui serait ainsi conférée à l'Exécutif lui permettrait, suivant l'exposé des motifs, d'écarter, pour le calcul des charges locatives incombant aux locataires de logements sociaux, la règle de l'article 1728ter du Code civil selon laquelle les frais et charges imposés au preneur doivent correspondre à des dépenses réelles, c'est-à-dire des dépenses liées à l'immeuble dans lequel se trouve le logement.

La question se pose de savoir si, en conférant à l'Exécutif une habilitation ayant cet objet, le décret en projet ne contrevient pas aux règles qui répartissent les compétences entre l'Etat et les régions. Plus concrètement, le législateur régional peut-il et, dans l'affirmative jusqu'à quel point, régler les conditions de location des logements sociaux ? Ces conditions ne sont-elles pas celles du droit commun, c'est-à-dire du Code civil, relatives aux baux à loyer ?

Les pouvoirs que l'Exécutif régional wallon tient de l'article 31 du Code du logement sont limités. En ce qui concerne plus particulièrement les redevances et les charges locatives, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans son avis L. 15.324/9 du 22 mars 1983, 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" (1), fait observer ce qui suit :

(1)devenu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 mai 1983 relatif aux locations des logements, gérés par la Société nationale du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci.

"... 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 ..." (2).

Il s'ensuit, a contrario, que le législateur régional peut, soit fixer lui-même, soit habiliter l'Exécutif à fixer des conditions spécifiques relatives à la location des logements sociaux.

Telle est déjà la situation en Région flamande où le décret du 30 octobre 1984 modifiant et complétant le Code du logement a, notamment, inséré dans ce code un article 80ter qui contient un alinéa 2 rédigé comme suit :

"De la même manière (c'est-à-dire sur avis de la Société nationale intéressée), l'Exécutif flamand fixe toutes les modalités de location pour le locataire social, notamment le calcul du loyer, les réductions de loyer accordées à

(2)Pasin. 1983, p. 585. Comme le précise la section d'administration du Conseil d'Etat, si le Roi (ici l'Exécutif régional wallon) n'a pas reçu compétence pour réglementer en matière de charges locatives, "il n'en demeure pas moins que, habilité par l'article 31 du Code du logement à déterminer le taux des loyers, Il l'était par là même à prendre des mesures garantissant que les limites qu'Il a dû fixer ne se trouvent pas transgressées par des prélèvements de loyer déguisés, grâce à des forfaits ou à d'autres procédés, en redevances indues ou en charges ne correspondant pas aux dépenses incombant réellement aux locataires" (arrêt nE 26.629, Kapelleveld, du 10 juin 1986 et arrêt nE 27.046, Cobralo, du 22 octobre 1986).

charge de la Région flamande, les cotisations et charges de location qui, outre le loyer, peuvent être recouvrées du locataire, les dispositions qui doivent obligatoirement être reprises dans le contrat de bail à conclure entre les sociétés agréées et le locataire, ainsi que les sanctions qui peuvent être infligées au candidat locataire et aux sociétés agréées en cas de non-respect des dispositions réglant le régime de location des habitations sociales de la Région flamande".

Cette disposition n'a pas fait l'objet d'observations de la section de législation du Conseil d'Etat (3).

Telle est également la voie dans laquelle s'engage la proposition examinée.

En réglant ces conditions de location, les régions n'excéderaient pas leur compétence. Elles tiennent, en effet, de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le pouvoir de régler le logement et, en ce qui concerne les logements sociaux, les travaux préparatoires précisent que la compétences des régions, en cette matière, porte, notamment, sur les conditions de location des habitations sociales (4).

Le législateur national est compétent pour réglementer les contrats de location de biens immeubles en général et pour adopter des règles spécifiques pour certaines

(3) Avis L. 16.134/8 sur un avant-projet de décret "houdende wijziging en aanvulling van de Huisvestingscode" (Vl. Raad, doc. 259 (1983-1984) - nE 1, pp. 5 et 6).

(4) Doc. parl., Sénat, session 1979-1980, projet nE 434/1, P. 20 et rapport nE 434/2, pp. 169 et 170.

catégories de baux. Le législateur régional est, quant à lui, en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale précitée, notamment, compétent pour édicter les règles spécifiques aux baux de logements sociaux.

Les règles générales et particulières du Code civil restent donc applicables - soit à titre impératif, soit à titre supplétif - aux logements sociaux aussi longtemps que le législateur régional n'a pas adopté des règles spécifiques applicables à cette catégorie particulière de baux (5).

Ces règles spécifiques peuvent, selon le cas, compléter les règles du Code civil ou y déroger. C'est au législateur régional à en décider.

Toutefois, la sécurité juridique et la collaboration qui doit s'instituer entre l'Etat et les régions recommandent que, lorsqu'il entend s'écarter ou autoriser l'Exécutif, habilité par lui, à s'écarter des règles du droit civil, singulièrement des règles impératives, le législateur régional en manifeste expressément la volonté (6) et ne le fasse qu'avec grande circonspection.

(5)Voir, notamment, à ce sujet B. HUBEAU, La régionalisation du logement : droit commun et réglementation en Région wallonne, obs. sous J.P. Liège, 16 janvier 1987 et Civ. Liège, 29 juin 1987, Aménagement 1987/4, p. 135.

(6)En cas de doute, il faudra considérer que le législateur régional n'a pas entendu déroger à une règle de droit civil impérative.

ST.

- -

L. 20.584/VR.

Il doit également avoir égard aux lois du service public, notamment au principe d'égalité des usagers du service public du logement social.

.../...

La chambre était composée de

Messieurs :	J. NIMMEGEERS,	président de chambre, président,
	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	W. DEROOVER,	
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	D. VERBIEST,	
	C. WETTINCK,	
	F. DE KEMPENEER,	
	J. GIJSSELS,	assesseurs de la
	J. DE GAVRE,	section de législation,
	F. DELPEREE,	
Mesdames :	F. LIEVENS,	greffier,
	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. B. SEUTIN et P. HERBIGNAT, auditeurs adjoints. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par MM. J.-F. NEURAY, auditeur adjoint et G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

LE
GREFFIER,

LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.