

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Budget de la Région wallonne, le 3 novembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux conditions d'octroi des prêts hypothécaires garantis par la Région wallonne", a donné le 5 novembre 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est "par le fait que l'arrêté en projet doit être publié dans les plus brefs délais afin d'entrer en vigueur le premier janvier 1993 (1) et correspondre au caractère annuel des dispositions budgétaires".

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

Observation générale.

Le projet tend notamment à créer un "fonds de solidarité" géré par la Caisse générale d'épargne et de retraite, alimenté par les "contributions de solidarité", à charge des emprunteurs dont les prêts sont garantis et par les sommes recouvrées auprès des emprunteurs après appel de garantie, et affecté au règlement des garanties dues par la région (2).

(1) Lire le 1er janvier 1994.

(2) Articles 6, 8°, 10 et 11, alinéa 7, du projet.

Le projet s'inspire en cela des articles 11 et 12 de l'arrêté "de l'Exécutif régional wallon du 9 mars 1989 portant exécution des articles 51 à 56 du Code du logement tendant à favoriser la construction, l'acquisition et la transformation d'habitations moyennes", qui déterminent le statut et les modalités de fonctionnement d'un fonds similaire, dénommé "fonds commun de garantie", ainsi que le montant des contributions à verser par les emprunteurs.

Ces dispositions de l'arrêté précité du 9 mars 1989 le font, toutefois, en exécution des articles 55, alinéa 4, et 56, alinéa 2, du Code du logement, qui institue ce "fonds commun de garantie" dans le secteur des habitations moyennes. Or, dans celui des habitations sociales, petites propriétés terriennes et habitations assimilées, qui fait l'objet du projet, le Code du logement ne prévoit aucun fonds de l'espèce.

Que les contributions qui seraient perçues à charge des emprunteurs soient regardées comme des taxes rémunératoires ou comme des redevances, il reste qu'elles ne peuvent être imposées que par le décret, soit conformément à l'article 110, § 2, de la Constitution, soit en application de son article 113.

En outre, l'affectation de certaines recettes à certaines dépenses, par dérogation à l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, ne peut se réaliser que par la création d'un fonds budgétaire dans le

.../...

respect de l'article 45 de ces mêmes lois, ce qui suppose également l'intervention du législateur décrétal (1).

Les articles 6, 8°, 10 et 11, alinéa 7, du projet, doivent, dès lors, être omis.

Observations particulières.

Intitulé.

Le projet se fonde sur les articles 46 et 49 du Code du logement, lesquels ont trait à l'encouragement de l'initiative privée dans le seul secteur des habitations sociales, petites propriétés terriennes et habitations assimilées.

Afin de mieux rendre compte de son objet, l'intitulé suivant est proposé :

"Arrêté (...) déterminant les conditions auxquelles la garantie de la région est accordée pour certains prêts hypothécaires consentis en vue de l'acquisition, de la construction, de la transformation ou de l'assainissement d'habitations sociales, de petites propriétés terriennes ou d'habitations assimilées".

(1) Les dispositions ainsi visées sont applicables aux communautés et régions en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

Préambule.

Alinéa 1er.

On visera également l'article 47 du Code du logement.

Alinéa 2.

Aucune disposition de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire ne constitue le fondement légal de l'arrêté en projet. L'alinéa doit, en conséquence, être omis.

Alinéa 3.

Conformément aux règles de la légistique, il n'y a pas lieu de viser un arrêté que le texte en projet abroge entièrement. L'alinéa doit aussi être omis.

Alinéa 4 (devenant l'alinéa 2).

On mentionnera la date de l'accord du Ministre du budget, soit le 6 octobre 1993.

.../...

Dispositif.

Conformément à l'usage, il faut écrire : "Chapitre premier" en toutes lettres.

Article 1er.

1. Au a), il suffit d'écrire : "le ministre ayant le logement dans ses attributions".

2. Au b), seul le mot "Région" doit s'écrire avec une majuscule.

3. Le texte introduit par c) doit être omis, car la définition attribuée au terme "emprunteur" heurte la signification usuelle et juridique de ce mot et le projet ne l'utilise, d'ailleurs, pas dans le sens que lui assigne son article 1er.

4. Au d) qui devient 3°), pour respecter la terminologie utilisée aux articles 46 et 47 du Code du logement, mieux vaut écrire :

"3° transformations : travaux d'amélioration, de transformation et d'assainissement;".

.../...

5. Les textes introduit par e), f), et g) établissent des conditions de fond, relatives à l'habitation, auxquelles est subordonnée la garantie de la région; ils n'ont donc pas leur place dans une disposition dont le seul objet est de préciser le sens de la terminologie qu'utilise le projet; ils doivent donc faire l'objet de dispositions distinctes les présentant clairement comme des conditions contribuant à déterminer le champ d'application de la garantie régionale en fonction de la nature des immeubles sur lesquels porte l'opération.

Compte tenu de cette observation, il paraît inutile de qualifier dans les dispositions en projet d'"ordinaires" les habitations concernées.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le texte constituant le f), il appelle les observations ci-après :

- étant donné que le plafond de 3.500.000 francs est identique quelle que soit la nature de l'opération, il serait souhaitable d'adopter une rédaction mettant en évidence cette identité;
- comme les majorations de ce plafond s'appliquent de même quelle que soit la nature de l'opération, elles doivent faire l'objet d'un alinéa distinct prévoyant de manière générale ces majorations;
- la fin du texte introduit par le premier tiret, à partir de "et de 20 % si l'opération" doit être omise; en effet, le relèvement du plafond de majoration serait justifié par le fait que l'immeuble serait situé dans une "zone

.../...

d'initiatives prioritaires"; or, l'organisation de ces zones ferait l'objet d'un autre projet du Gouvernement wallon, dans lequel la disposition particulière précitée trouverait, dès lors, plus logiquement place.

La "valeur vénale", définie sub g), semble exclusivement être celle visée par le texte figurant sub f); il conviendrait, si tel est bien le cas, de préciser que la valeur vénale en fonction de laquelle sont calculés les plafonds visés sub f), et eux seuls, s'entend de la valeur, en cas de vente volontaire, de l'habitation et du terrain, d'après l'estimation établie par l'organisme de crédit.

6. Dans le texte de l'alinéa 1er du h), il faut écrire : "... ou l'enfant pour lequel à cette même date ...".

Dans le texte de l'alinéa 2, mieux vaut écrire : "... l'enfant handicapé à charge est compté pour deux enfants à charge".

7. Le texte sub i), 1), viserait des incapacités établies et évaluées conformément à la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés et à ses arrêtés d'exécution (1); il convient de préciser de quelle manière l'incapacité - que l'on peut supposer devoir être permanente - est objectivement déterminée.

(1) Voir notamment l'arrêté royal du 17 novembre 1969 portant règlement général relatif à l'octroi d'allocations aux handicapés.

Articles 3, §§ 2 et 3, 4, 3^o et 6, 1^o.

Les dispositions en projet imposent la réunion, dans le chef de l'emprunteur, de certaines conditions à l'octroi, par la Région wallonne, de sa garantie au prêt consenti. Certaines de ces conditions tiennent à des facteurs objectifs; d'autres, à la seule existence de l'engagement de l'emprunteur.

Toutes ces conditions appellent la question de la sanction consécutive à leur inobservation, en tout ou en partie.

Il résulte de l'article 2 du projet que les auteurs de celui-ci envisagent une sanction spécifique : le retrait, par la région, de sa garantie au prêt consenti. Or, cette sanction ne frappera pas l'emprunteur, pourtant fautif par hypothèse : elle frappera la société de crédit prêteuse, pourtant, elle, non fautive (1).

Cela vaut plus particulièrement pour l'article 3, §§ 2 et 3, ainsi que pour les articles 4, 3^o et 6, 1^o, qui sont indissociables.

Le projet doit être revu pour tenir compte de cette observation.

(1) Voir dans le même sens, l'avis L. 18.812/9, donné le 7 décembre 1988 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne "tendant à favoriser la construction, l'acquisition et la transformation d'habitations moyennes".

Article 6.

1. Le 2º, impose à l'organisme de crédit une obligation dont la sanction n'est pas précisée; d'une part, il est de l'intérêt même de l'organisme de crédit de s'assurer, lors de l'octroi du prêt, que l'emprunteur sera en mesure d'honorer les engagements qu'il prend à son égard; l'on voit mal, a priori, qu'il faille, dans cette mesure, l'y contraindre; s'il est possible de concevoir que le Gouvernement entende, par là, prémunir la région contre l'éventuelle négligence de l'organisme de crédit et prévoie, à cet effet, le retrait de sa garantie en ce cas, encore faudrait-il que le projet organise aussi bien les modalités de la constatation de ces négligences que celles du retrait même de la garantie.

2. Le texte figurant sous le 3º ne fait pas clairement apparaître toutes les hypothèses qui sont envisagées, notamment dans le cas où il s'agit de l'acquisition d'un bien.

Il doit être revu.

Article 7.

1. A l'alinéa 1er, 2º, mieux vaut écrire : "la valeur vénale ou la valeur du prix d'achat ...".

.../...

2. L'hypothèse visée, à l'alinéa 2, par les mots "... ou pour quelque raison que ce soit n'est plus couvert par une assurance-décès" n'est pas réalisable dès lors que l'article 7 a pour objet de fixer le montant maximum du prêt au moment où celui-ci est accordé.

Par ailleurs, pour assurer la concordance avec l'article 8, alinéa 2, il est préférable d'écrire :

"Le maximum de 100 pour cent prévu à l'alinéa 1er est ramené à 90 pour cent lorsque l'emprunteur ne peut bénéficier d'une assurance-décès en raison de son état de santé".

Article 8.

1. Au début de l'alinéa 1er, les mots "Sans préjudice d'éventuelles sûretés complémentaires, imposées par la société de crédit", sont superflus et doivent être omis.

Par ailleurs, il faut écrire "premier rang".

2. La condition imposée par l'alinéa 1er, 2°, manque de clarté; il conviendrait, à tout le moins, de préciser les effets juridiques attachés à la présomption d'"indivisibilité" des prêts, au sens où la conçoit le présent projet, et d'identifier à qui il reviendrait de la présumer.

.../...

3. A l'alinéa 4, il faut écrire : "sur une base annuelle".

4. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 5 ne permet pas de discerner les chargements qu'il entend intégrer dans le taux d'intérêt -"tous chargements et commissions quelconques compris"- de ceux qui s'en trouveraient exclus -"à l'exception du chargement destiné à couvrir tant (...) que tous les autres frais accessoires à la conclusion du contrat"-; il suffirait, au demeurant, en se référant par exemple à l'article 11 de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire, d'indiquer, de manière exhaustive et précise, les frais, s'il en existe, qui seraient pris en considération pour l'évaluation du taux d'intérêt.

Article 11.

A l'alinéa 5, il est prévu que la région ne devra l'intérêt légal sur la somme due à la société de crédit en exécution de la garantie, qu'à l'expiration d'un délai de six mois prenant cours au moment de la réception par l'administration de la déclaration de créance et de tous ses justificatifs.

Un tel système déroge au droit commun des obligations. Il ne peut être admis à défaut d'habilitation législative.

.../...

2. L'alinéa 6 doit être revu pour tenir compte de l'observation générale; en outre, aucune disposition légale ou décrétable ne semble habiliter le Gouvernement à renoncer au recouvrement des dépenses exposées par la région au titre de la garantie, ni, a fortiori, à déléguer un tel pouvoir à l'un de ses membres, qui pourrait lui-même le subdéléguer à nouveau; la restriction figurant à la fin de l'alinéa 6, étant dépourvue de fondement, doit donc être omise.

Article 12.

Sous l'apparence d'une disposition dérogatoire, l'article 12 institue, en réalité, une rétroactivité en énonçant que les obligations faites à la région par l'article 9 du projet sont applicables aux prêts consentis en exécution de l'arrêté royal du 30 mars 1981 que l'article 13 abroge.

Une telle rétroactivité ne serait admissible que si l'application de l'article 9 du projet n'avait pas pour effet de réduire les garanties résultant de l'article 10 dudit arrêté royal, ce que, dans le bref délai qui lui imparti, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier.

Article 13.

Il faut écrire :

"L'arrêté royal du 19 mai 1981 concernant l'octroi de la garantie de bonne fin de la Région quant au remboursement des prêts hypothécaires consentis pour la construction

.../...

ou l'achat d'habitations sociales, de petites propriétés terriennes ou d'habitations y assimilées, dans la région wallonne, modifié par l'arrêté royal du 6 novembre 1981 et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 4 octobre 1990, est abrogé".

Article 14

Cet article doit être rédigé comme suit :

"Art. 14. Le ministre qui a le logement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Observations finales.

1. Les subdivisions d'une phrase doivent se faire par 1^o, 2^o, 3^o, etc ..., ceux-ci étant eux-même subdivisés en a), b), c) etc

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

3. Les pourcentages doivent s'écrire en toutes lettres.

4. Il n'est pas d'usage d'interrompre une énumération par l'insertion de phrases ou d'alinéas incidents.

5. Dans tout le texte, il faut remplacer les termes "sur base" par "sur la base".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
Madame : M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.