

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, le 24 mai 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 6 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale", a donné le 31 mai 1995 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

*

*

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 la volonté du Gouvernement wallon :

"... de permettre dans les plus brefs délais un contrôle efficace de certaines situations de logement en "garnis", situations dénoncées par le rapport général sur la pauvreté" et "... de mettre le système sur pied de manière effective pour le 1er janvier 1996 au plus tard" et donc par "... la nécessité d'arrêter

.../...

définitivement les normes de qualité afin de permettre aux bailleurs d'immeubles d'en prendre connaissance et de se conformer à la réglementation ...".

*

*

*

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé des chapitres.

Le chapitre premier s'intitulerait plus exactement "Définitions". Mieux vaudrait en outre omettre, comme il est d'ailleurs d'usage, les articles définis introduisant chacun des autres intitulés. Le chapitre IV, quant à lui, devrait préciser quelle procédure est concernée, l'article 3, alinéa 4, du décret en visant plusieurs.

Dispositif.

Articles 2 et 3.

Article 2, § 5.

Le sens des termes "ou (de) plusieurs pièces d'habitation", utilisés aux a) et b) n'est pas clair, vu leur contexte.

.../...

D'autres imprécisions sont à relever dans les dispositions examinées. Il en est ainsi de l'expression "groupe ou partie de groupe" de pièces d'habitation ou d'occupants, qui est utilisée à l'article 2, § 6, 2°, c), et à l'article 3, § 2, b), et de la distinction entre les "pièces de jour" et les "pièces de nuit", qui est faite à l'article 2, § 5, c) et § 6, alinéa 2, 2° et 3°. Il y a lieu d'y remédier.

Article 2, § 6.

L'article 2, 1°, c), du décret du 6 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, impose que soit prise en considération "la sécurité des installations électrique et de gaz". Or, si les installations électriques sont visées au paragraphe 6, 1°, b), de l'article examiné, les installations de gaz ne le sont pas, si ce n'est peut-être au e), mais exclusivement en ce que concerne le chauffage. Il y a là une lacune qu'il importe de combler.

Article 4.

Cet article gagnerait à être rédigé de manière à être aisément et rapidement compris par ses destinataires.

.../...

Article 5.

L'article trouve son fondement légal dans le pouvoir ordinaire du Gouvernement d'assurer l'exécution des décrets.

Le paragraphe 4 n'est pas suffisamment en rapport avec le respect de la vie privée pour pouvoir être considéré comme une mesure d'exécution de l'article 2, 3°, du décret précité et doit, dès lors, être omis.

Article 6.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle raison objective en rapport avec la finalité poursuivie, à savoir disposer d'enquêteurs qualifiés pour apprécier la qualité des logements, justifie que les fonctionnaires communaux des niveaux 1, 2+ et surtout 2 puissent être habilités à être enquêteurs pour peu qu'ils se voient reconnaître par le bourgmestre une compétence technique non autrement précisée en matière de bâtiment et de construction, alors que les personnes énumérées au 2° ne peuvent l'être qu'à la condition expresse d'être titulaires d'un diplôme attestant leur aptitude à exercer la fonction d'enquêteur.

Le texte doit être revu pour supprimer cette discrimination.

.../...

Article 7.Paragraphe 1er.

Au 3°, il convient d'écrire "les autres personnes visées à l'article 6, 2°" au lieu de "toutes autres personnes que celles visées sous les points 1° et 2°".

Paragraphe 2.

Ce paragraphe établit en règle, en son alinéa 1er, que "l'enquêteur ne peut avoir, soit personnellement, soit par personne interposée, un intérêt quelconque susceptible d'influencer sa mission". En son alinéa 2, il présume, dans certains cas, l'existence d'un tel intérêt. Ce faisant, les dispositions examinées fixent des conditions d'exercice de la mission impartie à l'enquêteur agréé, non des conditions d'agrément proprement dites.

Dans le bref délai qui lui a été assigné, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner de manière aussi approfondie qu'il l'aurait voulu si le Gouvernement trouve dans l'article 3 du décret un fondement suffisant pour ce faire. A première vue, la réponse est négative vu que les pouvoirs dont il dispose en matière d'agrément se limitent, d'une part, à fixer la procédure relative à l'agrément des personnes autorisées à délivrer les attestations de conformité et, d'autre part, à accorder l'agrément.

.../...

Il est dès lors recommandé d'omettre le paragraphe 2.

Paragraphe 3.

Son objet est étranger à l'agrément des enquêteurs. Aussi convient-il d'en faire une disposition séparée.

Paragraphe 4.

1. Si le pouvoir d'accorder l'agrément emporte celui de le retirer, encore faut-il que le texte précise les cas dans lesquels il peut être procédé à ce retrait - perte d'une des conditions d'agrément ou faute professionnelle dont la gravité justifie le retrait - ainsi que la procédure à suivre.

2. La disposition examinée prévoit également que l'arrêté de retrait doit être motivé. Une telle disposition est superflue dès lors qu'il n'est pas instauré une motivation plus stricte que celle qu'impose la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

.../...

Article 9.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison le formulaire visé à l'article 8 doit permettre l'identification du conjoint lorsque celui-ci n'a pas la qualité de bailleur.

Articles 10 et 11.

1. A l'article 10, alinéa 3, il est prévu que l'enquêteur, qui constate que les normes visées aux articles 2 à 5 ne sont pas totalement respectées, dresse la liste des travaux à réaliser dans une rubrique du formulaire dont le modèle est établi par le ministre et qui est délivré par la commune.

L'article 11, alinéa 2, dispose que, dans cette hypothèse, l'enquêteur en informe sans délai la commune ainsi que l'administration et leur transmet copie dudit formulaire.

En prévoyant une telle procédure, le Gouvernement excède ses pouvoirs.

En effet, le décret se borne à prévoir que celui qui se propose de donner en location un logement entrant dans le champ d'application du décret ou qui le donne à bail, a l'obligation de joindre une attestation de conformité à sa déclaration de mise en location ou de location.

.../...

Tant qu'il ne dispose pas de cette attestation, il ne peut se voir accorder le permis de location.

Ces deux dispositions doivent, dès lors, être omises.

2. Quant à l'article 11, alinéa 3, il dispose que, lorsque le bailleur n'est pas d'accord avec les constatations de l'enquêteur, il peut recourir aux services d'un autre enquêteur agréé et recommencer la procédure.

Cette disposition doit également être omise. D'une part, elle se situe dans le prolongement des deux dispositions dont l'omission a été recommandée et encourt la même critique et, d'autre part, il va de soi que le bailleur peut recourir successivement à plusieurs enquêteurs agréés, la seule obligation qui lui est faite étant de produire une attestation de conformité pour pouvoir louer son bien ou le mettre en location.

Article 12.

L'alinéa 3 doit être omis. En effet, en l'absence de disposition expresse du décret le prévoyant ou habilitant le Gouvernement à ce faire, il est contraire à l'obligation de motivation, imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de prévoir que :

.../...

"Lorsque le permis de location n'est pas délivré dans le délai visé à l'article 3 alinéa 2 du décret, il est censé être refusé".

Au surplus, une telle disposition est contraire à l'article 3 du décret du 6 avril 1995, lequel investit le collège des bourgmestre et échevins d'une compétence liée, en ce sens qu'il est tenu d'accorder le permis de location dès l'instant où le bailleur produit une attestation de conformité à l'appui de sa déclaration de location ou de mise en location.

Article 13.

Cette disposition est dépourvue de fondement dans le décret; son article 3, alinéa 2, ne permet, en effet, la délivrance du permis de location que sur production d'une attestation établissant que les logements faisant l'objet de la demande de permis satisfont aux normes fixées en vertu de son article 2.

Article 14.

1. L'alinéa 2 prévoit un délai de soixante jours, différent de celui de quinze jours fixé par l'article 3, alinéa 2, du décret précité. L'article 4 du même décret ne déroge cependant pas à l'article 3 quant à la durée de ce délai et n'autorise pas davantage le Gouvernement à y déroger. L'alinéa 2 de la disposition examinée doit, par conséquent, être omis.

.../...

2. L'alinéa 5 doit également être omis. Celui-ci appelle une observation de même nature que celle formulée à propos de l'article 12, alinéa 3, du projet.

Article 15.

Les "tarifs pour la délivrance des formulaires (...), pour l'examen des demandes de permis (...), ainsi que pour la délivrance du permis" ont trait à des impositions communales, dont le régime est déterminé par l'article 170, § 4, de la Constitution : ces impositions ne peuvent être établies que par une décision du conseil communal, le législateur fédéral pouvant seul déterminer les exceptions dont la nécessité serait démontrée.

Les sommes ainsi perçues par les communes seraient en effet des impôts, et non des rétributions visées à l'article 173 de la Constitution, parce qu'elles ne constitueraient pas la contrepartie d'un service auquel le bailleur aurait volontairement recours et qui lui serait rendu dans son intérêt propre, direct et immédiat, plutôt qu'en raison d'une obligation qui lui est imposée pour la satisfaction d'un intérêt collectif.

L'article doit être omis, car il n'entre pas dans les pouvoirs du Gouvernement de permettre aux communes d'user de l'autonomie fiscale que leur assure l'article 170, § 4, de la Constitution, ni de régler de quelque autre manière l'usage qu'elles entendraient en faire.

.../...

Articles 16 à 20.

1. Aux termes de l'article 16, alinéa 1er :

"Le Ministre désigne parmi les enquêteurs fonctionnaires de la commune et parmi les fonctionnaires de l'Administration les personnes chargées d'effectuer, d'initiative ou à la suite de plaintes, des visites de contrôle".

Le Conseil d'Etat estime que le cumul de la fonction d'enquêteur agréé pour délivrer les attestations de conformité avec celle de fonctionnaire et agent technique chargé de rechercher et constater les infractions ainsi que de procéder à des visites de contrôle - cumul que la disposition examinée permet et même prévoit en ce qui concerne les fonctionnaires communaux - est de nature à conduire à des conflits d'intérêt qui peuvent s'avérer gravement préjudiciables pour l'intérêt général et compromettre les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

2. Les articles 5 et 6 du décret ne contiennent aucune habilitation au Gouvernement (1). Celui-ci a donc pour seul pouvoir celui de prendre les mesures nécessaires à l'application dudit décret.

(1) Si ce n'est celle de désigner les fonctionnaires et agents techniques des communes et de la Région ayant qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions au décret et pour procéder à des visites de contrôle.

En l'espèce, certaines des dispositions examinées vont au-delà. Tel est le cas du système de plaintes institué par les articles 16 et 17; il en est de même de l'affichage du formulaire de retrait de permis, prévu à l'article 20, alinéa 2.

3. Inversement, certaines dispositions se limitent à paraphraser les articles précités du décret, c'est le cas de l'article 17, § 2, ainsi que des alinéas 1er des paragraphes 2 et 3 de l'article 19.

4. En ce qui concerne l'article 19, § 1er, alinéa 2, il y a lieu d'attirer l'attention sur ce que, conformément à l'article 1er de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, l'action publique ne peut être exercée que par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. C'est donc au ministère public qu'il convient de transmettre le procès-verbal à cette fin. De manière générale, cette disposition empiète indûment sur le domaine régi par le Code d'instruction criminelle.

En conclusion, les articles 16 à 20 doivent être fondamentalement revus à la lumière des quatre observations qui précèdent.

.../...

Observations finales.

1. On écrira "Chapitre premier" en toutes lettres.

2. Sauf pour l'article 1er, les dispositions du projet doivent être numérotées "Art. 2.", Art. 3.", etc., non "Article 2.", "Article 3.", etc.

3. On adaptera la numérotation des articles et les références qui y sont faites dans le texte.

4. D'une manière générale, le projet abuse de l'emploi de majuscules. Ainsi par exemple, il faut écrire "ministre", "administration", "commune", "collège des bourgmestre et échevins".

5. L'énumération contenue à l'article 5 se fera par 1º, 2º, etc. Chaque point d'une énumération doit se terminer par un point-virgule, non par un point.

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.

VD.

- 16 -

L. 24.517/9.