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 5 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux conditions d'octroi de subventions pour le logement d'insertion", a donné le 9 décembre 1996 l'avis suivant :

1. L'arrêté en projet établit un régime d'octroi de subventions à des organismes qui, selon les termes de son article 2, alinéa 1er, "mènent une opération d'aménagement sur un ou plusieurs immeubles insalubres améliorables, puis affectent cet immeuble au logement d'insertion" (1).

L'article 1er, 4°, définit comme suit ce qu'il y a lieu d'entendre par "logement d'insertion" :

> "logement appartenant ou mis à la disposition d'un organisme bénéficiant de subsides de la Région et destiné à l'hébergement spécifique de ménages en état de précarité. Ces ménages bénéficient d'un accompagnement social approprié".

L'arrêté en projet précise, respectivement en son article 1er, 5°, 8° et 9°, et en son article 6, quand un ménage est "en état de précarité" et en quoi doit consister l'accompagnement social requis.

Il ressort de ces dispositions que l'arrêté en projet tend, non seulement à procurer un logement à des personnes qui sont en situation sociale précaire, mais aussi

---

(1) L'article 1er, 3°, désigne les catégories d'organismes qui sont susceptibles de bénéficier de subventions. Les régies communales autonomes sont notamment visées. Or, en l'état du droit en vigueur (voir l'article 263bis de la nouvelle loi communale et l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique), il n'apparaît pas qu'une régie communale autonome puisse avoir comme activité la gestion des logements d'insertion envisagés par l'arrêté en projet.

à leur garantir un accompagnement social déterminé pendant l'occupation des lieux. L'accompagnement social n'est pas un élément purement accessoire du régime mis en place. Il participe de la définition même de ce qu'est un "logement d'insertion". La note au Gouvernement wallon précédant l'adoption de l'arrêté en projet en première lecture confirme expressément ce point de vue, lorsqu'il apporte la précision suivante :

> "L'arrêté du Gouvernement wallon porte désormais sur le logement d'insertion plutôt que sur le logement pour sans-abri ou personnes mal logées. Cette appellation est connotée plus positivement dans la mesure où elle implique le lien entre l'insertion sociale de la personne visée et son occupation d'un logement salubre".

Il s'ensuit que l'arrêté en projet contient des mesures qui relèvent indissociablement de la politique du logement et de la politique de l'aide aux personnes.

De la sorte, il règle, d'une part, une matière régionale - le logement (1) - et, d'autre part, une matière communautaire - l'aide aux personnes (2) - pour laquelle la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté

---

(1) Article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Article 5, § 1er, II, en particulier le 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

française sur le territoire de la région de langue française (1).

Or, le Gouvernement wallon ne peut combiner dans un seul texte les compétences qui sont les siennes, respectivement dans la sphère des matières régionales et dans celle des matières communautaires.

En effet, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont propres. La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues, respectivement, aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences

---

(1) Article 3, 7°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et article 3, 7°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française (1).

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

De ce qui précède, il résulte que le Gouvernement wallon ne peut arrêter des dispositions qui se donnent pour objet de régler dans un même texte et de manière indissociable, une matière régionale et une matière communautaire (2) (3).

---

(1) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Conseil et par le gouvernement de la Communauté flamande : Cass., 5 novembre 1985, Pas., 1986, I, p. 256; C.E. arrêt Schiltz, n° 22.690 du 26 novembre 1982; de nombreux avis de la section de législation, notamment l'avis sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", Doc. Vl. Raad, sess. 1983-1984, n° 244/1, pp. 8 et 9, et l'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les conseils de Communauté et les conseils régionaux", Doc. Ch., 554/2-85/86.

(2) Voir, dans le même sens, la solution retenue par la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'exercice des compétences de la Région flamande par

Un tel objectif, tout légitime et souhaitable qu'il soit, ne peut être atteint que par la conclusion d'un accord de coopération entre les entités compétentes, en région de langue française et en région de langue allemande, dans les diverses matières concernées.

2. L'arrêté en projet laisse imprécise la nature des relations juridiques qui uniront, d'une part, les organismes bénéficiaires des subventions prévues ou les propriétaires des logements et, d'autre part, les occupants de ceux-ci.

Les auteurs du projet entendent-ils soumettre ces relations aux dispositions du Code civil relatives aux baux des biens immeubles et, en particulier, à celles qui régissent le bail de résidence principale ? Force serait, dans ce cas, de constater que l'article 7, alinéa 2, est en totale contradiction avec l'article 3 de la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du code civil.

---

les organes de la Communauté flamande (notamment l'avis précité sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemmideling en Beroepsopleiding").

(3) On relève à cet égard que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 3°, des décrets II précités du 19 et du 22 juillet 1993 exige que les arrêtés pris par le gouvernement wallon dans le domaine des matières personnalisables fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Entendent-ils, au contraire, instaurer un régime "sui generis" que la spécificité de la matière pourrait justifier, comme c'est le cas pour la location des logements sociaux (1) ?

Un choix clair doit être fait à cet égard.

Mais, en tout état de cause, il s'impose d'observer que ce n'est pas à l'Exécutif qu'il revient d'aménager un régime de relations contractuelles. Seul le décret peut régler cette matière. Or, des dispositions décrétales ayant un tel objet font, pour l'heure, défaut.

---

(1) Sur la compétence régionale en cette matière, voir l'avis L. 20.584/VR, donné sur une proposition de décret complétant l'article 4, § 2, du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement, Doc. C.R.W., sess. 1990-1991, n° 231/2.

La chambre était composée de

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.