

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, le 24 juillet 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet instituant le Code wallon du logement", a donné le 12 janvier 1998 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PREALABLES

1. La Cour d'arbitrage est actuellement saisie d'un recours en annulation du décret de la Région flamande du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants (1). Ce décret contient des dispositions fort proches de celles des articles 4 à 13 du code en projet.

Par ailleurs, la section d'administration du Conseil d'Etat est saisie d'un litige dans lequel est posée la question de savoir si le personnel des sociétés immobilières de service public est soumis aux principes généraux du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Etat qui, en vertu de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont applicables de plein droit au personnel des personnes morales de droit public qui dépendent des Régions (2). Cette question est aussi au coeur de la disposition qui forme l'article 142 du code en projet.

Quand un litige est en cours, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui la conduiraient nécessairement à prendre position sur les questions posées devant la juridiction saisie du litige et, par suite, à préjuger de l'issue de celui-ci.

(1) Voir l'avis publié au Moniteur belge du 11 octobre 1997.

(2) Affaire A. 67.506/III-22.165 (Damoiseau c/ S.C. "Le Logis social").

Aussi la section de législation du Conseil d'Etat s'abstiendra-t-elle, dans le présent avis, de formuler la moindre observation au sujet des articles 4 à 13 et 142 en projet.

2. Il ressort du dossier que, lors de sa séance du 17 juillet 1997, séance à l'occasion de laquelle il a adopté en première lecture l'avant-projet de décret à l'examen, le Gouvernement wallon a décidé que "le rôle et la structure du comité de surveillance et de la commission d'audit devront être précisés".

Il s'ensuit que les dispositions du projet relatives à ces organes - à savoir les articles 82 à 84 et 100 à 102 du code en projet - ne sont pas définitives.

En conséquence, elles ne sont pas en état d'être examinées par la section de législation du Conseil d'Etat.

3. L'article 115 du code en projet interdit aux agents de la Société wallonne du logement de cumuler certaines fonctions.

En vertu de l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'article 3, 3^o, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2,

.../...

§ 1er, 1o, de cette loi, une telle disposition doit faire l'objet d'une négociation syndicale.

Les délégués du Gouvernement ont précisé que pareille négociation n'a pas eu lieu.

En conséquence, l'article 115 n'est pas non plus en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

OBSERVATIONS GENERALES

I. Selon l'exposé des motifs, "un des objectifs majeurs du code (en projet) est de garantir la clarté, la transparence et l'accessibilité par la cohérence d'un décret global".

Malheureusement, force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint.

Le texte à l'examen n'arrive pas au minimum de qualité que l'on peut attendre d'un texte destiné à produire des effets de droit, surtout lorsqu'il entend régir l'ensemble d'une politique régionale aussi importante que la politique du logement.

Quelques exemples serviront à illustrer ce propos :

.../...

1° Plusieurs dispositions sont dépourvues de portée normative, il en va ainsi, notamment, des articles 1er, 14, 15, 33, 34 et 174 du code en projet.

2° De très nombreuses dispositions sont rédigées en des termes incomplets, imprécis, inadéquats ou incohérents :

a) A plusieurs reprises, au chapitre II et au chapitre III du titre II du code en projet, il est question des "formes" et des "modalités" d'octroi des aides que règlent ces chapitres. Cette terminologie est inadéquate, lorsqu'il apparaît que, sous son couvert, les auteurs du texte entendent viser aussi la détermination des conditions d'octroi et du montant des aides.

b) Aux articles 31, 32, § 2, et 54 du code en projet, le texte est en défaut de déterminer des éléments essentiels du régime des recours que prévoient ces dispositions, notamment le délai d'introduction des recours.

La même observation vaut pour l'article 159, § 2, alinéa 2, qui ne précise même pas sur quoi peuvent déboucher les recours envisagés.

c) Aux articles 37, § 3, et 38, § 3, du code en projet, le texte est en défaut de déterminer les éléments essentiels des régimes d'agrément qui sont envisagés.

.../...

- d) A l'article 45 du code en projet, on n'aperçoit pas en quoi consiste l'"assemblée plénière" visée par le texte (1), ni quel est son rôle exact.
- e) Dans la section III du titre II, chapitre III, du code en projet, c'est de manière tout à fait défec-tueuse que les articles 48 à 50 déterminent l'objet des travaux dont le coût est pris en charge par la Région wallonne. Ainsi, notamment, les phrases introductives des articles 49 et 50, qui distinguent les "opérations" qu'"impliquent" "les travaux visés à l'article 48" et celles que "concernent" ces travaux, sont totalement elliptiques.
- f) Les dispositions du code en projet relatives à la lutte contre l'inoccupation des logements qui font l'objet du chapitre V du titre II (2) sont également tout à fait insuffisantes. On en donne quelques exemples :
 - La notions de "logement inoccupé" suscite des questions. L'article 3, 4^o, définit le "logement

(1) L'habilitation que l'alinéa 3 donne au Gouvernement sur ce point est excessivement large.

(2) Comme le relève l'exposé des motifs, ces dispositions sont inspirées d'une proposition de loi relative à l'introduction dans le marché locatif des biens immobiliers inoccupés en vue de satisfaire aux demandes en matière de logement, proposition que la section de législation du Conseil d'Etat a, dans un avis L. 25.688/2, estimé entrer dans la compétence des Régions en matière de logement (Doc. Sén., sess. 1996-1997, n° 166/2).

inoccupé" comme étant "le logement qui n'est pas effectivement utilisé depuis au moins douze mois consécutifs". On se demande si les auteurs du texte considèrent comme "logement inoccupé" un bâtiment qui, selon l'article 3, 3°, est "structurellement destiné à l'habitation", mais est régulièrement utilisé à d'autres fins.

L'article 65, § 1er, alinéa 2, envisage exclusivement l'hypothèse où des travaux sont effectués ou envisagés. Mais d'autres cas peuvent justifier l'inoccupation. On peut se demander s'il ne faudrait pas prendre en considération d'autres cas, par exemple, des difficultés dans la liquidation d'une succession.

Le texte doit être réexaminé en conséquence.

- A l'article 65, § 1er, alinéa 2, on se demande ce qu'il faut entendre par "réparations lourdes" au sens de cette disposition.
- L'article 65, § 2, et l'article 66, alinéa 1er, semblent laisser entendre que, lorsque le propriétaire accepte la proposition de l'opérateur immobilier, ceux-ci concluent nécessairement entre eux un contrat de bail à loyer. Or, l'opérateur immobilier assurant, selon l'expression de l'article 66, alinéa 2, 2°, la "gestion locative du logement", on peut se demander s'il ne convient pas d'envisager la possibilité, pour les

.../...

deux parties, de nouer entre elles une relation d'une autre nature, prenant la forme, par exemple, d'un contrat de mandat ou d'un contrat d'entreprise (1).

- De même, le texte est en défaut de déterminer de manière précise les obligations de l'opérateur immobilier qui a obtenu l'administration provisoire du bien. Ainsi notamment, n'y aurait-il pas lieu d'organiser un régime par lequel celui-ci serait tenu de rendre compte de sa mission ?

g) L'article 72 du code en projet, qui détermine les missions de la Société wallonne du logement, est rédigé en des termes particulièrement flous et vagues. Ainsi, que signifient exactement les dispositions selon lesquelles cette société est chargée "de veiller à la mise en oeuvre optimale des missions confiées aux S.L.S.P.", "de les conseiller et de contrôler leur gestion en les incitant à collaborer tant entre elles qu'avec d'autres partenaires locaux", "de mettre à leur disposition les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur objet", "(de mettre) en oeuvre le droit au logement avec les autres acteurs de la politique régionale", "de mener (certaines opérations) d'initiative,

(1) Par comparaison, on relève qu'en ce qui concerne les agences immobilières sociales, l'article 186 prévoit qu'elles concluent des "contrats de gestion d'immeubles" avec les propriétaires, paraissant exclure, par là, la possibilité pour ces personnes de conclure entre elles un contrat de bail à loyer.

stimuler des initiatives en ce sens auprès des S.L.S.P., et coordonner, encourager les initiatives menées en partenariat avec d'autres acteurs publics et privés", etc ... ?

En outre, le texte en projet ne fait pas apparaître avec suffisamment de clarté quelles catégories de la population sont susceptibles de bénéficier des activités et interventions de la Société wallonne du logement (1). La même observation vaut en ce qui concerne les dispositions relatives aux missions des sociétés de logement de service public (2).

Il convient encore de relever tout particulièrement l'imprécision de l'objet et du régime juridique des conventions dont les alinéas 2 et 3 du paragraphe 3 de l'article 72 prévoient la conclusion. De ce fait, il n'est pas possible de se prononcer en connais-

(1) Certes, selon l'article 72, § 2, alinéa 2, "la notion de logement vise le logement social, le logement moyen et toute forme de logement destiné à répondre aux besoins spécifiques de ses occupants, tel que le logement de transit, le logement d'insertion, le logement adapté pour personnes handicapées ou âgées". Toutefois, les mots "et toute forme de logement destiné à répondre aux besoins spécifiques de ses occupants, tel que ..." sont ambigus, dès lors qu'ils pourraient laisser entendre que les auteurs du texte autorisent la Société wallonne du logement à exercer des activités ou à intervenir pour tous types de logements, et non pas seulement pour des logements sociaux, des logements moyens, des logements de transit, des logements d'insertion ou des logements adaptés pour personnes handicapées ou âgées.

(2) Voir en particulier l'article 120 du code en projet.

sance de cause sur ces dispositions : sont-elles, ou non, des marchés publics au sens de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés des travaux, de fournitures et de services et, dans l'affirmative, ces conventions n'empiètent-elles pas sur la compétence qui est reconnue à l'autorité fédérale pour fixer les règles générales en matière de marchés publics (1).

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 121, alinéa 3, du code en projet.

- h) A l'article 108 du code en projet, selon le paragraphe 2, "l'assemblée générale approuve les comptes établis par le conseil d'administration". Quant au paragraphe 4, il est rédigé en ce sens que "les comptes de la S.W.L. sont arrêtés par le Gouvernement sur proposition du conseil d'administration".

Ainsi formulées, ces dispositions ne permettent pas d'apercevoir clairement quels sont les pouvoirs respectifs du conseil d'administration, de l'assemblée générale et du Gouvernement.

- i) Selon l'article 120, 4^o, du code en projet, les sociétés de logement de service public ont pour mission "l'instruction et le suivi des dossiers des ménages qui souhaitent obtenir un prêt hypothécaire

(1) Article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

auprès de la S.W.L., ainsi que pour les ménages qui souhaitent acheter un logement à la S.W.L.".

On n'aperçoit pas quel est l'objet précis de cette mission. On se demande en particulier qui, de la Société wallonne du logement ou de la société de logement de service public saisie d'un dossier, prend les décisions d'octroi de prêt hypothécaire et de vente que vise le texte.

- j) L'article 146, § 3, et l'article 153 du code en projet n'organisent pas à suffisance la tutelle qu'ils prévoient.
- k) Selon l'article 178 du code en projet, "les communes élaborent un programme communal pour le logement qui définit les objectifs et les modalités de mise en oeuvre d'une politique locale du logement". Une telle disposition est tout à fait lacunaire. On se demande ainsi, notamment, d'une part, si toutes les communes sont tenues d'élaborer ledit programme et, d'autre part, quels sont l'objet, la portée et les effets de celui-ci.
- l) Au titre III, chapitre VI "Des organismes à finalité sociale", du code en projet, il n'apparaît pas clairement si les auteurs de l'avant-projet entendent prévoir l'agrément et le subventionnement d'autres catégories d'"organismes à finalité sociale" que les agences immobilières sociales et les régies de quartier sociales.

.../...

II. Le code en projet donne au Gouvernement un très grand nombre d'habilitations.

Beaucoup d'entre elles concernent des questions essentielles. Partant, elles excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

Il en va ainsi des habilitations que contiennent les dispositions suivantes (1): l'article 29; l'article 40, §§ 1er et 2; l'article 45, alinéa 3; l'article 47; l'article 51; l'article 66; l'article 69; l'article 78; l'article 116; l'article 123, § 4; l'article 125, § 2, 2°; l'article 152, §§ 1er et 4; les articles 154 et 155; l'article 158; l'article 179; l'article 181; l'article 184; l'article 187; l'article 190; l'article 198 (2).

III. Le code en projet est pris au titre des compétences que l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Régions, "en ce qui concerne le logement", pour "le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques". A ce titre, les Régions sont compétentes pour prendre des mesures tendant à

(1) Ceci sous réserve des autres observations faites au sujet de ces dispositions.

(2) On reviendra plus loin sur le caractère excessif de certaines des habilitations que prévoit le code en projet : voir en particulier l'observation générale IV.

promouvoir l'offre d'habitations et la qualité des logements (1).

Lorsqu'elles exercent leurs compétences en matière de logement, les Régions ne peuvent empiéter sur les compétences qui reviennent à d'autres niveaux de pouvoirs, et notamment sur les compétences que l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale attribue aux Communautés ou réserve à l'autorité fédérale dans le domaine de l'aide aux personnes, lequel inclut un ensemble de mesures d'aide qui sont déterminées par la situation personnelle de leurs bénéficiaires.

Certes, en ce qui concerne la Région wallonne, celle-ci a, en vertu des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, été chargée d'exercer, dans la région de langue française, plusieurs des compétences de la

(1) Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en matière de logement, la Région est compétente, notamment, pour :

- "1° le Code du logement et la lutte contre les taudis, notamment ... la promotion de la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration, l'adaptation et la démolition de logements;
- 2° en ce qui concerne la construction de logements sociaux, les formes d'aide, les types d'habitation, le financement et les conditions des contrats de vente et de location des habitations des sociétés publiques de logement, ainsi que l'infrastructure" (Doc. Sén., sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

Communauté française relevant de l'aide aux personnes. Toutefois, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà souligné à diverses reprises (1), la Région wallonne ne peut régler dans un même texte des matières régionales et des matières quant auxquelles elle exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, le code en projet appelle les observations suivantes :

1. Plusieurs dispositions tendent, non seulement à procurer un logement à des personnes qui en ont besoin, mais aussi à leur garantir un accompagnement social pendant l'occupation des lieux.

Tel est le cas des dispositions relatives au logement de transit (voir spécialement l'article 37), de celles qui ont trait au logement d'insertion (voir spécialement les articles 3, 8°, et 38) et de celles qui régissent les interventions des agences immobilières sociales (voir l'article 186, § 2).

Sans doute peut-on admettre que, dans la mise en oeuvre de leurs compétences en matière de logement, les Régions prévoient certaines mesures d'accompagnement social

(1) Voir notamment l'avis L. 24.814/9 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 148/1, pp. 11 et 12).

des personnes qui bénéficient d'une aide au logement. Toutefois, cela ne peut être admis que si l'accompagnement social dont il s'agit est un élément accessoire du régime mis en place et est spécifiquement en rapport avec l'occupation du logement (1).

En ce qui concerne les dispositions en projet relatives au logement d'insertion, les mesures d'accompagnement social qui sont prévues paraissent difficilement pouvoir être considérées comme un élément purement accessoire du régime mis en place, dès lors que, comme le fait apparaître l'article 3, 8°, cet accompagnement social participe de la définition même de ce qu'est un "logement d'insertion", et que, selon l'article 38, § 2, il tend à favoriser, en des termes formulés de manière tout à fait générale, la réinsertion sociale des intéressés.

Par contre, les dispositions en projet relatives au logement de transit paraissent pouvoir être admises, dès lors que l'accompagnement social qui est prévu tend seulement, selon l'article 37, § 2, "à favoriser le transfert vers un logement stable", et qu'il a ainsi, comme le souligne l'exposé des motifs, "un objectif plus restreint que dans le logement d'insertion".

Quant aux dispositions ayant trait à l'accompagnement social qui doit être assuré par les agences immobilières

(1) Voir, à ce sujet, l'avis L. 25.719/9 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 1997 relatif aux conditions d'octroi de subventions pour le logement d'insertion.

res sociales, elles ne précisent pas la finalité de cet accompagnement. Toutefois, tant l'exposé des motifs que les dispositions réglementaires existantes en la matière donnent à penser que ledit accompagnement est envisagé dans une perspective tout à fait générale d'aide aux personnes, et non pas spécifiquement en rapport avec l'occupation du logement (1). Si tel est bien le cas, les dispositions à l'examen appellent la même observation que celles relatives au logement d'insertion.

2. Selon l'article 24, § 2, "le Gouvernement peut déléguer la mission d'instruire les aides de déménagement ou de loyer aux centres publics d'aide sociale".

La détermination des missions des centres publics d'aide sociale est une matière qui relève de l'aide aux personnes (2).

Il n'est pas au pouvoir de la Région wallonne, agissant au titre de la compétence qu'elle détient de régler

(1) Selon l'exposé des motifs, cet accompagnement social a pour but de permettre "l'intégration dans le tissu social". D'après l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 portant création d'agences immobilières sociales, celles-ci doivent "garantir un accompagnement social régulier, visant à la réinsertion sociale", cet accompagnement devant en outre "obligatoirement comporter une guidance budgétaire dans les cas de surendettement".

(2) Voir l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

une matière régionale, d'attribuer une mission nouvelle à ces centres (1).

En conséquence, l'article 24, § 2, doit être omis.

3. En ses articles 34, 10°, et 49, 7°, le code en projet prévoit l'octroi d'aides pour "l'aménagement de terrains de campement en faveur des nomades".

Selon l'exposé des motifs, ces dispositions s'inspirent de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 1er juillet 1982 fixant les conditions auxquelles des subsides peuvent être octroyés aux provinces, aux communes, agglomérations et fédérations de communes et aux pouvoirs subordonnés, en vue de l'acquisition, de l'aménagement et de l'extension de terrains de campement en faveur des nomades.

Comme le souligne l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, ce régime de subventions a été institué au titre des compétences que l'article 5, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Communautés en matière d'accueil et d'intégration des immigrés.

(1) Comparer avec l'avis L. 20.111/1/V sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité (Doc. C.R.B., A-103/1-90/91, p. 11).

Lesdites subventions sont destinées à accueillir les nomades dans les meilleures conditions possibles, en prenant en compte les caractéristiques particulières de leur mode de vie.

Elles sont déterminées par des considérations d'aide aux personnes, et non pas - en tout cas pas de manière décisive - par le souci de promouvoir l'offre et la qualité de logements.

Aussi les dispositions à l'examen n'ont-elles pas leur place dans le code en projet.

4. Selon l'article 182, "la Région peut accorder une aide aux C.P.A.S. qui avancent le montant des garanties locatives aux ménages en état de précarité ou à revenus modestes".

Cette disposition est déterminée par le souci d'aider des personnes qui se trouvent dans une situation financière difficile et qui, de ce fait, ne sont pas en mesure de payer la garantie réclamée normalement pour la location d'une habitation, et non pas par la préoccupation d'assurer l'offre et la qualité des logements.

Elle n'a donc pas davantage sa place dans le code en projet (1).

(1) Comparer avec l'avis L. 26.576/8 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale organisant une aide à la constitution de garantie locative en matière de logement.

5. Les articles 188 à 190 ont trait aux "régies de quartier sociales".

Selon l'article 188, "la régie de quartier sociale a pour but d'assurer aux demandeurs d'emplois ou bénéficiaires de l'aide sociale une préformation à la vie professionnelle et de favoriser la convivialité, l'exercice de la citoyenneté et l'animation au sein des ensembles de logements gérés par les S.L.S.P."

Cette disposition est beaucoup trop imprécise, spécialement là où elle prévoit que la régie de quartier sociale tend à "favoriser la convivialité, l'exercice de la citoyenneté et l'animation".

En tout état de cause, dans la mesure où les régies de quartier sociales ont pour mission, comme le prévoient les dispositions réglementaires actuellement en vigueur, d'"oeuvrer à la réinsertion de personnes en voie de rupture sociale" (1), une telle mission relève de l'aide aux personnes, et non pas de la politique du logement. Quant à la formation - ou la "préformation" - professionnelle qu'acquièrent les personnes occupées dans une régie de quartier sociale, elle relève aussi des matières communau-

(1) Voir l'article 1er, cinquième tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 février 1995 portant création des régies de quartier au sein des sociétés de logement social agréées par la Société régionale wallonne du logement.

taires (1), et non pas des matières régionales. De ce double point de vue, les dispositions à l'examen relatives aux régies de quartier sociales n'ont donc pas leur place dans le code en projet.

IV. Plusieurs dispositions du code en projet règlent ou chargent le Gouvernement de déterminer les conditions dans lesquelles un logement peut être mis à la disposition de personnes qui en ont besoin.

Les habilitations que le texte donne au Gouvernement en cette matière - spécialement aux articles 40, 66, 69 et 78 du code en projet (2) - sont excessivement larges (3). C'est au législateur qu'il appartient d'arrêter les règles essentielles régissant les relations qui se nouent à l'occasion de la mise à disposition des logements. Il lui revient tout particulièrement de déterminer si et dans quelle mesure il y a lieu de s'écarter des règles civiles de

(1) Voir l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Voir aussi à l'article 187, s'il fallait comprendre cette disposition comme habilitant le Gouvernement, au titre des conditions d'agrément des agences immobilières sociales, à régler les conditions dans lesquelles un logement peut être mis à la disposition de personnes bénéficiant de l'intervention d'une de ces agences.

(3) Voir, déjà, à ce propos, l'observation générale II.

droit commun, singulièrement lorsque celles-ci sont des dispositions impératives (1).

En outre, s'agissant des hypothèses autres que celles dans lesquelles s'opère un transfert de droits réels, le texte en projet devrait être revu en tenant compte de la diversité des types de relations contractuelles qui peuvent être nouées à l'occasion de la mise à disposition d'un logement.

L'attention est spécialement attirée sur ce que ces relations n'impliquent pas nécessairement l'existence d'un contrat de bail à loyer : ainsi, tout particulièrement, dans l'hypothèse où l'occupation des lieux n'est consentie qu'à titre purement précaire (2), et dans celle où l'offre de

(1) Comme tel est en principe le cas des règles que contient la section II du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, règles concernant les baux relatifs à la résidence principale du preneur (voir l'article 12 de cette section).

(2) Sur la distinction entre la convention d'occupation précaire et le contrat de bail, lire B. LOUVEAUX, Le droit du bail de résidence principale, De Boeck Université, 1995, nos 17 à 25.

services à l'occupant du logement constitue un élément déterminant de la relation (1).

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

V. Le titre III du code en projet contient des dispositions relatives à des sociétés ou des associations considérées comme étant, selon l'expression utilisée dans l'intitulé de ce titre, "des acteurs de la politique régionale du logement".

Le chapitre Ier contient un nombre important de dispositions réglant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de la Société wallonne du logement (S.W.L.). Selon l'article 70, cette société "est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique" et, "sous réserve des dispositions du présent décret, la S.W.L. est soumise à l'ensemble des dispositions fixées par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, en ce qui concerne les organismes B visés à l'article 1er de ladite loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci". Le même article ajoute que "la S.W.L. est constituée sous forme de société anonyme et est soumise aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales, à l'exception des matières réglées par le présent code"; il précise encore qu'un certain nombre de dispositions des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, qu'il énumère, ne sont pas applicables à la S.W.L.

(1) Voir ainsi, par analogie, la solution généralement retenue à propos de l'hébergement de personnes dans des établissements tels que des homes ou seniories : B. LOUVEAUX, op. cit., n° 36, et les références citées.

Le chapitre II contient également un nombre important de dispositions réglant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des sociétés de logement de service public. Il résulte de l'article 119 que ces sociétés sont des "personnes morales de droit public agréées par la S.W.L." et qu'elles doivent être constituées "sous forme de société coopérative à responsabilité limitée ou de société anonyme". Selon l'article 125, § 1er, lesdites sociétés sont "soumises aux lois sur les sociétés commerciales, à l'exception des matières réglées par le présent code".

Les chapitres III et IV déterminent les conditions auxquelles la Région wallonne agréée ou peut agréer, en vue de leur reconnaître le bénéfice d'avantages déterminés, d'une part des "sociétés de crédit social", et, d'autre part, la société coopérative "Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie" (1). Certaines dispositions de ces chapitres contiennent des règles d'organisation, de fonctionnement ou de contrôle desdites sociétés. L'article 162, § 1er, précise qu'une société de crédit social "est une société civile qui prend la forme soit d'une société anonyme, soit d'une société coopérative" et que "les lois sur les sociétés commerciales lui sont applicables dans la mesure où il n'(y) est pas dérogé par le présent code".

(1) Au sujet des dispositions relatives au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, on n'aperçoit pas quelle peut être la portée du régime d'agrément qui est envisagé, dès lors que celui-ci concerne une seule société nommément désignée et que, selon le commentaire de l'article 165, "l'agrément du F.L.W. par le Gouvernement sera automatique".

Le chapitre VI règle l'agrément et l'octroi de subventions à des "organismes à finalité sociale" intervenant en matière de logement. Manifestement, les auteurs du texte entendent tout particulièrement viser par là des associations sans but lucratif (1). Le texte charge le Gouvernement d'arrêter les conditions d'agrément des agences immobilières sociales et des régies de quartier sociales; parmi lesdites conditions, certaines concernent l'organisation et le contrôle des agences et des régies (2).

Outre les observations faites par ailleurs (3), ces dispositions appellent les observations suivantes :

1. La manière de légiférer qui est utilisée, consistant tout à la fois à énoncer directement des règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des sociétés et associations visées, à rendre applicables certaines législations et à prévoir d'importantes dérogations à celles-ci, rend particulièrement malaisée la compréhension du régime qui est mis en place et expose celui-ci à comporter des erreurs ou des incohérences (4).

(1) Voir l'article 185, § 2, et l'article 189, ainsi que le commentaire de l'article 189.

(2) Voir l'article 187, § 2, et l'article 190, alinéa 2.

(3) Voir notamment l'observation générale III à propos des "organismes à finalité sociale" et l'observation générale VI au sujet des "sociétés de crédit social".

(4) On relève ainsi, par exemple, que, dans son avis du 29 mai 1997 sur le texte à l'examen, le conseil d'administration de la Société régionale wallonne du logement estime incomplète l'énumération des dispositions des lois coordonnées sur les sociétés commerciales que l'article 70, § 2, alinéa 2, entend rendre inapplicables à la S.W.L.

Ces difficultés sont renforcées par le fait qu'à plusieurs reprises, les auteurs du texte utilisent des expressions tout à fait imprécises. Ainsi, par exemple, que signifie exactement la disposition suivant laquelle telle législation est rendue applicable, "sous réserve des dispositions du présent décret" ou "à l'exception des matières réglées par le présent code" ?

2. Les dispositions à l'examen s'exposent aussi à de sérieuses objections de fond :

a) Conformément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles de droit commun des sociétés, telles qu'elles résultent, en particulier, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Le régime juridique qu'établit la loi du 27 juin 1921 pour les associations sans but lucratif relève, lui aussi, de la compétence de l'autorité fédérale, cette matière entrant dans les compétences résiduelles reconnues à celle-ci.

En conséquence, la Région wallonne ne peut s'écarter du régime organisé par ces lois que si elle remplit les conditions auxquelles l'article 10 de la loi spéciale permet aux Communautés et aux Régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes. Ainsi, il doit être établi que les dispositions envisagées sont nécessaires à l'exercice des compétences régionales. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que, pour être compati-

.../...

ble avec le régime des compétences exclusives, le recours à l'article 10 n'est admissible qu'à la double condition que la matière réservée à la compétence de l'Etat se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale (1). La dernière condition citée implique en particulier qu'une Région ne peut prendre des dispositions ayant pour effet de dénaturer le régime organisé par les lois coordonnées sur les sociétés commerciales ou par la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Ce qui vient d'être dit s'applique aussi bien lorsque les sociétés et les associations dont il s'agit sont des personnes de droit public que dans le cas de personnes de droit privé. Certes, l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Régions de très larges pouvoirs lorsqu'elles entendent créer des personnes de droit public pour exercer des missions dans des domaines - tel le logement - relevant de leurs compétences. Ainsi, les Régions peuvent, à cette occasion, soit instituer un organisme sous une forme totalement originale, soit se référer à des formes juridiques existantes, telles celles qu'organisent les lois coordonnées sur les sociétés commerciales ou la loi du 27 juin 1921. Toutefois, si les Régions décident de se référer au régime organisé par lesdites lois, elles doivent tenir compte de la compétence de l'autorité fédérale en la matière, et elles ne peuvent s'écarter de ce régime que dans

(1) Voir les arrêts n° 7 du 20 décembre 1985; 66 du 30 juin 1988; 67 du 9 novembre 1988; 40/91 du 19 décembre 1991; 4/93 du 21 janvier 1993; 49/93 du 24 juin 1993; 6/96 du 18 janvier 1996; 68/96 du 28 novembre 1996.

le respect des conditions auxquelles est admis le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

En l'espèce, le code en projet contient un grand nombre de dispositions qui affectent ou sont de nature à affecter profondément l'existence, l'organisation et le fonctionnement des sociétés visées au titre III, spécialement la Société wallonne du logement, les sociétés de logement de service public et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (2).

Il en va ainsi, tout particulièrement, des dispositions qui ont pour objet :

-
- (1) Voir en ce sens plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment l'avis L. 19.335/2 sur l'avant-projet devenu le décret du 21 décembre 1989 relatif au transport public de personnes en Région wallonne (Doc. C.R.W., sess. 1989-1990, n° 117/1, p. 15) et l'avis L. 21.024/2/V sur l'avant-projet devenu l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-capitale et relative au secteur du logement social (Doc. C.R.B., A-167/1-91/92, p. 48).
- (2) En ce qui concerne les associations visées au chapitre VI, le texte en projet est tellement peu explicite et les habilitations au Gouvernement à ce point larges qu'il n'est pas possible de se prononcer en parfaite connaissance de cause. L'attention est toutefois attirée sur ce qu'une observation analogue à celle faite ici a été formulée dans les avis de la section de législation du Conseil d'Etat donnés, respectivement, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993 portant création d'agences immobilières sociales (avis L. 22.585/9) et sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 1996 modifiant cet arrêté (avis L. 25.141/9).

.../...

- de déterminer unilatéralement ou de soumettre à l'approbation de l'autorité des éléments constitutifs essentiels de la société, tels ses statuts (1), son champ d'activités territorial (2), son siège social (3), le montant du capital social (4), ...;
- de déterminer unilatéralement la composition et des règles de fonctionnement des organes de la société (5);
- d'organiser un contrôle de tutelle sur les actes de la société (6).

De telles dispositions dénaturent complètement le régime mis en place par les lois coordonnées sur les sociétés commerciales.

Elles excèdent donc les compétences de la Région wallonne.

(1) Voir en ce sens l'article 70, § 5.

(2) Voir en ce sens plusieurs des dispositions prévues aux articles 127 à 133 et à l'article 152, § 4, qui envisagent notamment des mesures tendant à assurer d'autorité la fusion ou la restructuration de sociétés.

(3) Voir en ce sens l'article 70, § 4.

(4) Voir en ce sens l'article 70, § 3, et l'article 161, § 2, 7^o.

(5) Voir en ce sens les articles 81 à 94, 134 à 141 et 171.

(6) Les chapitres Ier, II et IV contiennent de nombreuses dispositions organisant un très large contrôle de tutelle sur les actes de la Société wallonne du logement, des sociétés de logement de service public et du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

b) De surcroît, on ne peut perdre de vue que les sociétés soumises au régime organisé par les lois coordonnées sur les sociétés commerciales font, dans certains cas, l'objet de règles de droit communautaire prises en vue d'harmoniser le droit des sociétés, règles dont la Région wallonne ne peut s'écarter.

Or, plusieurs dispositions en projet s'écarterent des règles communautaires en la matière.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on relève ainsi :

- qu'en rendant inapplicables à la Société wallonne du logement certains articles des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, l'article 70, § 2, alinéa 2, du code en projet écarte l'application de dispositions prises en vue d'assurer la transposition de directives communautaires : ainsi en va-t-il, notamment, des articles 10, 29, 29bis, 72, 81 et 82 des lois coordonnées précitées, qui contiennent des dispositions transposant la première directive n° 68/151/CEE du Conseil du 9 mars 1968 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, et la deuxième directive n° 77/91/CEE du Conseil du 13 décembre 1976 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la

.../...

constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (1);

- que les dispositions qui, aux articles 129 et suivants et à l'article 152, § 4, du code en projet, organisent la fusion des sociétés de logement de service public paraissent difficilement compatibles avec les procédures que prévoit la troisième directive n° 78/855/CEE du Conseil du 9 octobre 1978 fondée sur l'article 54, paragraphe 3 sous g du traité et concernant les fusions des sociétés anonymes (2).

Compte tenu de ce qui précède, il appartient à la Région wallonne de faire un choix :

- a) soit les sociétés ou associations auxquelles elle confie des missions sont constituées sous l'une des formes juridiques que prévoit la législation fédérale existante : en ce cas, le texte en projet doit être fondamentalement revu à la lumière des observations qui viennent d'être faites;
- b) soit les missions sont confiées à des personnes de droit public que la Région wallonne veut soumettre à des règles organiques particulières : en ce cas, il appar-

(1) Pour la Belgique, ces directives s'appliquent aux sociétés anonymes, ce qui est le cas, selon le texte en projet, de la Société wallonne du logement.

(2) Cette observation ne vaut cependant que dans la mesure où les sociétés de logement de service public sont constituées sous forme de société anonyme, puisque, comme l'indique son intitulé, la directive 78/855/CEE ne s'applique qu'aux sociétés anonymes.

tient au législateur décretaal de régler, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des personnes de droit public envisagées, sans leur donner l'une des formes de sociétés ou d'associations que prévoit la législation fédérale; en ce cas, pour ces personnes, l'existence d'un régime d'agrément perd toute raison d'être.

VI. Dans un arrêt du 14 novembre 1995, la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré que "les articles 59 et 67 (du traité instituant la Communauté européenne) s'opposent à ce qu'un Etat membre soumette l'octroi d'une aide sociale en faveur du logement, notamment une bonification d'intérêt, à la condition que les prêts destinés au financement de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration du logement subventionné aient été contractés auprès d'un établissement de crédit agréé dans cet Etat membre, ce qui suppose qu'il y soit établi" (1).

A s'en tenir à cet arrêt, le régime qu'organise le code en projet (voir l'article 23 et les dispositions que contient le titre III, chapitre III) en ce qui concerne les prêts consentis par les sociétés de crédit social, lesquelles pour être agréées doivent avoir leur siège dans la région wallonne (article 161, § 1er), appelle une critique analogue.

(1) Svensson et Gustavsson, C-484/93, Rec., I, p. 3955.

Le texte sera réexaminé à la lumière de cette observation.

VII. Le texte de plusieurs des dispositions du code en projet qui s'appliquent aux communes prévoit expressément que ces dispositions s'appliquent aussi aux "régies communales" (1).

La notion de "régies communales" désigne des établissements ou services communaux organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune (2). Ces régies ne disposent pas d'une personnalité juridique propre par rapport à la commune. En ce qui les concerne, la distinction que fait le texte en projet entre les communes et les régies communales n'a donc pas de pertinence.

Ont, par contre, une personnalité juridique propre, les régies que la nouvelle loi communale qualifie de "régies communales autonomes" (3). Si les auteurs du texte en projet veulent les viser, ils doivent utiliser cette expression. Toutefois, l'attention est attirée sur ce que la création d'une régie communale autonome ne peut être envisagée qu'à propos de certaines activités à caractère industriel ou commercial désignées par le Roi. En l'état du droit en

(1) Voir, tout particulièrement, l'article 3, 23°, l'article 35, § 1er, l'article 48, alinéa 1er, 2°, et l'article 72, § 3, alinéa 2.

(2) Voir à ce sujet les articles 261 à 263 de la nouvelle loi communale.

(3) Voir les articles 263bis et suivants de la nouvelle loi communale.

vigueur, la seule activité désignée par le Roi qui peut présenter un rapport avec la politique du logement consiste en "l'achat et la construction d'immeubles en vue de la vente ou d'opérations de leasing" (1). La Région wallonne n'est pas compétente pour permettre la création ou l'intervention de régies communales autonomes en vue d'exercer d'autres activités.

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

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1er

Article 16 en projet

Selon le 2^o, l'aide aux ménages qui acquièrent un bâtiment en vue de l'affecter au logement est limitée aux hypothèses où le bâtiment est mis en vente par une personne morale de droit public.

Le texte ne vise pas les cas où le bâtiment est mis en vente par un particulier ou par une personne morale de droit privé.

(1) Article 1er, 8^o, de 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.

Une telle distinction ne pourrait être admise que si elle était dûment justifiée par des motifs en rapport avec les objectifs poursuivis par le code en projet - ce que, en l'état, l'exposé des motifs ne fait pas apparaître.

Article 29 en projet

Il n'y a pas lieu de prévoir que les ménages doivent "souscrire des engagements" pour bénéficier d'une aide. Il appartient à la Région wallonne de déterminer unilatéralement les conditions au respect desquelles les intéressés sont tenus.

Article 32 en projet

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, n'a d'autre objet que de confirmer une règle qu'énonce déjà l'article 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, lequel s'impose à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Cet alinéa doit donc être omis.

La même observation vaut pour l'article 42, alinéa 1er, et pour l'article 53, § 1er, alinéa 1er.

.../...

Titre II, chapitre III, en projet

On se demande si la Région wallonne a l'obligation d'accorder les aides envisagées par ce chapitre aux personnes morales qui remplissent les conditions d'octroi prévues par le texte - comme le laisse entendre l'utilisation, aux articles 35 et suivants, d'expressions telles que "la Région accorde une aide" - ou s'il s'agit seulement d'une faculté - comme peut le donner à penser l'article 33, qui annonce que "la Région peut accorder des aides". Dans cette seconde hypothèse, le texte devrait déterminer les critères d'appréciation à prendre en compte par l'autorité saisie d'une demande d'aide.

Article 36 en projet

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet permet l'octroi d'aides à des personnes morales qui destinent un terrain à n'importe quelle "fin d'intérêt collectif", même sans le moindre rapport avec la politique du logement.

Il risque ainsi de conduire l'autorité à sortir du cadre établi par le code en projet, voire même des limites des compétences régionales.

Il doit être revu pour éviter d'avoir un tel effet.

.../...

Article 40 en projet

Selon le paragraphe 2, "le Gouvernement définit les obligations des acquéreurs, locataires ou occupants du logement qui fait l'objet de l'aide, ainsi que les sanctions qui s'y attachent".

Dans bon nombre de cas, les personnes visées par cette disposition ne sont pas, d'un point de vue juridique, les bénéficiaires directs des mesures d'aide.

Il ne se conçoit pas que la Région wallonne leur impose directement des obligations ou des sanctions.

Autre chose serait de prévoir l'obligation, pour les bénéficiaires de l'aide, d'exiger des personnes qui sont visées qu'elles s'engagent contractuellement à respecter certaines conditions.

Article 54 en projet

1. Selon les nouvelles dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, l'autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme ou de permis de lotir peut "subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries ou d'espaces verts publics" et aussi, dans le cas de permis de lotir, la propriété "de constructions ou équipe-

.../...

ments publics ou communautaires mentionnés dans la demande ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés" (1).

L'article 54 en projet ne se combine pas parfaitement avec ces dispositions.

Les textes seront réexaminés en vue d'éviter toute incohérence.

2. En tout état de cause, la disposition à l'examen appelle encore les deux observations suivantes :

- a) on se demande si le transfert de propriété qui est prévu s'accompagne du transfert à la commune des droits et obligations découlant du contrat d'entreprise passé entre le maître de l'ouvrage et l'entrepreneur des travaux;
- b) il n'appartient pas au Gouvernement de trancher des contestations portant sur des droits civils. C'est là une compétence qui revient aux tribunaux.

(1) Voir l'article 86, § 2, et l'article 91, alinéa 2, nouveaux dudit Code (en la version adoptée par la commission de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, du patrimoine, des transports et des travaux publics du Conseil régional wallon : Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222).

Article 56 en projet

Il est incohérent de prévoir que le Gouvernement peut avoir la qualité de maître d'ouvrage de travaux qui sont subventionnés par la Région wallonne.

Titre II, chapitre IV, en projet

Les dispositions que contient ce chapitre ne se combinent pas parfaitement avec celles de l'article 174 nouveau du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, qui sont également relatives aux zones d'initiatives privilégiées.

Les textes seront réexaminés en vue d'éviter toute incohérence.

Titre II, chapitre V, en projet

1. Les textes sont en défaut de déterminer la portée précise de l'intervention du juge de paix. Ainsi, on se demande s'il est tenu de faire droit à la demande de l'opérateur immobilier qui réunit les conditions prévues par le texte pour obtenir l'administration provisoire du bien, s'il a qualité pour préciser l'étendue des pouvoirs accordés audit opérateur, etc.

Le commentaire des articles précise sous l'article 67 en projet que :

.../...

"L'intervention du Juge de Paix est une garantie contre la violation du droit de propriété. Le Juge de Paix veillera en effet à respecter l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement."

Il appartient aux auteurs du projet d'indiquer clairement selon quels critères le juge de paix sera amené à exercer cette fonction juridictionnelle, ceci de manière à respecter, particulièrement, l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Les dispositions du chapitre V du titre II envisagent quasi exclusivement l'hypothèse du droit de propriété non démembré. Elles n'envisagent pas les cas où le droit de propriété est démembré, par exemple, par la constitution d'un usufruit. L'hypothèse de la copropriété n'est pas davantage visée.

Le texte doit être revu et complété en fonction des diverses hypothèses susceptibles de se présenter.

.../...

Article 74 en projet

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà relevé (1), il résulte du principe de l'indisponibilité des attributions dévolues aux personnes de droit public que les missions de ceux-ci ne peuvent être déléguées à des personnes dont les activités échappent au contrôle des autorités publiques.

La disposition en projet sera revue pour éviter toute équivoque à ce sujet.

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 120, 7°.

Article 85 en projet

Au paragraphe 1er, 2°, le texte prévoit que l'un des membres du conseil d'administration de la S.W.L. "est désigné sur une liste double présentée par le Gouvernement de la Communauté germanophone".

(1) Voir notamment l'avis L. 23.716/9, donné sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à la gestion distincte des hôpitaux gérés par les centres publics d'aide sociale, une association de centres publics d'aide sociale, une intercommunale ou une province; l'avis L. 24.342/8, donné sur une proposition de décret de la Communauté flamande "houdende verbetering van de samenwerkings-mogelijkheden van openbare ziekenhuizen" et des amendements à cette proposition, Doc. Vlaamse Raad, sess. 1993-1994, n° 530/5, pp. 12 et 13 et l'avis L. 26.610/4, donné sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Le texte en projet suggère ainsi d'inclure un représentant d'une autorité de la Communauté germanophone dans un organe dont les attributions relèvent de la sphère des compétences de la Région wallonne.

Il résulte du principe de l'autonomie respective de l'Etat, des Régions et des Communautés qu'une Région ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoirs dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

- 1º) Soit le texte est rédigé de telle sorte que la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative. Ceci implique :
 - a) d'une part, que les représentants de ces niveaux de pouvoirs ne disposent pas d'une voix délibérative;
 - b) d'autre part, qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentant ou que, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, les membres concernés n'assistent pas aux réunions de l'organe, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de celui-ci ni sur la validité des actes qu'il pose.
- 2º) Soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire. En ce cas, la Région wallonne est tenue de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est rédigé comme suit :

.../...

"Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres Gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent.".

Article 96 en projet

Le texte en projet doit déterminer de manière exhaustive - et non pas seulement exemplative - les matières que règle le contrat de gestion.

La même observation vaut pour l'article 168.

Article 103 en projet

Au paragraphe 3, alinéa 3, il n'y a pas lieu de rappeler que la décision d'annulation doit être motivée, cette obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 172.

.../...

Articles 154 et 155 en projet

Le texte en projet ne précise pas si le Fonds régional de solidarité est institué auprès de la Région wallonne ou auprès de la Société wallonne du logement.

Si ce devait être auprès de la Région wallonne, ce fonds constituerait nécessairement un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, disposition qui s'impose à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Lorsque le législateur crée un fonds budgétaire, il lui appartient de déterminer de manière exhaustive - et non pas simplement exemplative, comme le prévoit l'article 154, alinéa 4, en projet - les catégories de recettes qui y sont affectées.

En outre, en vertu du paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, un fonds budgétaire ne peut pas être alimenté par des crédits du budget général des dépenses. Le fonds régional de solidarité envisagé ne pourrait donc pas être alimenté - comme le prévoit pourtant l'article 154, alinéa 4, en projet - par une dotation régionale.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

.../...

Titre III, chapitre VII, en projet

Le chapitre en projet charge le Gouvernement d'instituer un "observatoire de l'habitat" au sein de ses services et prévoit que cet observatoire est assisté d'un comité d'orientation dont le texte règle les missions, la composition et le fonctionnement.

De telles dispositions ne sont pas au pouvoir du législateur.

En effet, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement qu'il appartient de régler l'organisation de ses services.

C'est donc à lui seul qu'il appartient de décider, s'il y a lieu ou non, d'instituer un "observatoire de l'habitat" au sein de ses services.

C'est à lui aussi qu'il incombe, s'il l'estime opportun, de créer et d'organiser un comité d'orientation chargé d'assister l'"observatoire" précité. Une habilitation législative ne serait requise que si la Région wallonne entendait imposer l'obligation de consulter ce comité dans certains cas, ce qui ne ressort pas du texte à l'examen.

En conséquence, le chapitre en projet sera omis.

.../...

Article 202 en projet

La disposition en projet excède les compétences de la Région wallonne, dans la mesure où elle se présente comme une disposition modifiant des lois et des arrêtés qui ne relèvent pas de la compétence des Régions. C'est à l'autorité compétente pour régler les matières faisant l'objet de ces lois et de ces arrêtés qu'il appartient d'apporter la modification envisagée (1).

Article 2

Au 1^o, il n'y a pas lieu de viser les dispositions modificatives qui sont devenues sans objet à la suite de modifications ultérieures. C'est le cas des lois des 2 août 1973 et 17 juillet 1975 qui modifiaient l'article 33, lui-même abrogé par le décret du 25 octobre 1984, et les décrets des 14 mars 1985 et 15 janvier 1987 qui modifiaient l'article 77novies, lui-même remplacé par le décret du 20 juillet 1989.

(1) On relève d'ailleurs que l'autorité fédérale a déjà modifié dans le sens indiqué par le texte en projet des dispositions qui sont de sa compétence : voir ainsi, en particulier, l'article 51, alinéa 1er, 2^o, et l'article 140, 1^o, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

Article 3

Cette disposition modifie le décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement, par ailleurs abrogé par l'article 2 du projet.

Il y a lieu de faire apparaître que cette disposition constitue en réalité une disposition transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de toutes les dispositions du Code wallon du logement relatives à la Société wallonne du logement - en tout cas, c'est la seule manière de comprendre cette disposition, eu égard à l'article 4 qui module l'entrée en vigueur du décret en projet.

Article 4

Compte tenu de la remarque formulée ci-avant, il convient de prévoir que l'article 2, 2^o (c'est-à-dire l'abrogation du décret du 25 octobre 1984 précité), entrera en vigueur à la même date que les dispositions du titre III.

Il en est de même pour les dispositions actuelles du Code du logement qui sont susceptibles de continuer à s'appliquer tant que toutes les dispositions du titre III du code en projet ne sont pas entrées en vigueur.

En conclusion, il résulte des nombreuses et importantes observations tant générales que particulières qui viennent d'être faites que le décret en projet doit être entièrement et fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	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 et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN