

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.857/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 30 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif au permis de location", a donné le 26 avril 2004 l'avis suivant :

Observation préalable

Le dossier envoyé au Conseil d'État comprend deux versions différentes du projet d'arrêté.

La demande d'avis ne fait pas apparaître clairement quelle est la version soumise à l'avis de la section de législation.

Renseignements pris auprès de la déléguée du ministre, il apparaît qu'en réalité aucune de ces deux versions n'est celle sur laquelle le Gouvernement a, le 11 mars 2004, chargé le ministre de solliciter l'avis de la section de législation.

Le 5 avril 2004, la déléguée du ministre a communiqué à l'auditeur-rapporteur le texte soumis à l'avis de la section de législation.

À l'avenir, il conviendrait que le ministre veille à communiquer d'entrée de jeu au Conseil d'État, et à identifier clairement, le texte soumis à l'avis de la section de législation.

Examen du projet d'arrêté

L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai de trente jours.

Il résulte de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'en pareille hypothèse, la section de législation peut limiter son examen à la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, au fondement juridique de ce texte et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces points, le texte à l'examen appelle les observations suivantes :

.../...

Observation générale

Le projet d'arrêté contient un ensemble de règles relatives au permis de location requis par l'article 10 du Code wallon du logement (ci-après "le code").

Il résulte de l'alinéa 2 de cette disposition du code qu'un permis de location ne peut être délivré que si le logement concerné satisfait à diverses prescriptions, et notamment, selon le 1° de l'alinéa 2, à "des critères de salubrité spécifiques fixés par le Gouvernement, sur la base de l'article 3".

Il incombe donc au Gouvernement de déterminer quels sont, parmi les critères de salubrité des logements visés à l'article 3 du code, les critères spécifiques qui doivent être respectés pour qu'un permis de location puisse être délivré.

En l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas fait usage de ce pouvoir, et le projet d'arrêté ne contient pas de disposition en ce sens.

Dès lors que le projet d'arrêté se présente comme un texte réglant la matière du permis de location, il s'indiquerait qu'il soit complété par des dispositions mettant en oeuvre l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 10, alinéa 2, 1°, du code.

Observations particulières

Préambule

Les articles 17 et 20 du projet d'arrêté contribuent à exécuter, respectivement, les articles 5 et 6 du code.

Le premier visa du préambule doit être complété pour mentionner ces dispositions du code.

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

Le 6° et le 7° suggèrent de définir les termes "résidence principale" et "étudiant".

Ces termes sont utilisés à l'article 9 du code pour déterminer le champ d'application du régime du permis de location.

Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de préciser dans une disposition réglementaire le champ d'application de ce régime.

Le 6° et le 7° sont donc dépourvus de fondement légal et, partant, doivent être omis.

Article 2

Cette disposition tend à fixer des normes de garantie d'inviolabilité du domicile et de respect de la vie privée.

En cette matière, l'article 10, alinéa 2, 3°, du code consacre la règle selon laquelle "le logement doit (...) garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres". Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir d'arrêter par voie réglementaire des normes précisant le contenu de cette règle.

L'article 2 est donc dépourvu de fondement légal.

En outre, le paragraphe 2 de cet article viole la disposition précitée du code, en tant qu'il permet de déroger, pour certains logements, à l'obligation, que consacre cette disposition, de disposer d'une boîte aux lettres individuelle.

En conséquence, l'article 2 doit être omis.

.../...

Articles 3 et 4

1. L'article 3 détermine des conditions de fond à remplir pour être agréé en qualité d'enquêteur pour l'application de l'article 11 du code. Par ailleurs, l'article 4, § 2, fixe diverses obligations à respecter par les enquêteurs dans l'exercice de leurs missions en vue d'éviter des conflits d'intérêts.

Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de prendre des dispositions réglementaires ayant de tels objets.

Les articles 3 et 4, § 2, sont donc dépourvus de fondement légal et, partant, doivent être omis.

2. L'article 4, § 1^{er}, est rédigé en ce sens que "sont agréés par le Ministre au titre d'enquêteur" les deux catégories de personnes que vise le texte. Ces personnes sont celles qui remplissent les conditions fixées à l'article 3 et s'engagent à respecter les obligations qu'énumère l'article 4, § 2.

Dès lors que, comme indiqué dans l'observation n° 1, les articles 3 et 4, § 2, sont dépourvus de fondement légal, il ne peut être admis que le projet d'arrêté oblige le ministre à agréer des personnes remplissant les conditions ou s'engageant à respecter les obligations qu'établissent ces dispositions.

Le texte doit être revu pour faire apparaître que le ministre dispose, pour chaque agrément, d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} établit, conformément à l'article 11, alinéa 3, deuxième phrase, du code, "une tarification maximale des frais d'enquête".

Quant au paragraphe 2, il prévoit qu'"aucune rémunération ne peut être exigée de l'occupant du logement". Une telle règle n'entre pas dans les prévisions de l'habilitation prévue par la disposition précitée du code, et ne trouve pas davantage de fondement dans un autre texte de nature législative. Le paragraphe 2 est donc dépourvu de fondement légal et, partant, doit être omis.

Article 6

Cette disposition détermine les cas dans lesquels le ministre peut retirer l'agrément d'un enquêteur et établit des règles de procédure en la matière.

En ce qui concerne les cas visés à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°, il est renvoyé à l'observation n° 1 sur les articles 3 et 4.

Quant à la procédure de retrait de l'agrément, le texte est en défaut d'organiser la faculté, pour l'intéressé, de faire valoir ses explications avant que la décision ne soit prise. Or, des dispositions en ce sens s'imposent, du moins lorsque la décision envisagée est justifiée par le comportement de l'intéressé ⁽¹⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 8

Selon l'alinéa 4, la date de la visite de l'enquêteur est communiquée au plus tard le dixième jour précédant le jour de la visite.

Ce faisant, le texte s'écarte de l'article 11, alinéa 2, quatrième phrase, du code, dont il résulte que la date de la visite est communiquée au moins huit jours à l'avance.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽¹⁾ Voy. l'arrêt de la section d'administration du Conseil d'État, Jadot, n° 98.735 du 7 septembre 2001.

Article 9

Selon le paragraphe 2, l'attestation de conformité délivrée par l'enquêteur "précise, le cas échéant, les logements ne pouvant être occupés que par des étudiants dont le domicile n'est pas établi dans le logement".

L'attestation de conformité ne peut avoir un tel objet.

En effet, il résulte de l'article 11, alinéa 1^{er}, du code que cette attestation a pour seul objet d'"(établir) qu'après enquête le logement faisant l'objet de la demande de permis de location répond aux conditions fixées par l'article 10".

Or, cette dernière disposition n'envisage pas de condition qui permettrait de "(préciser) les logements ne pouvant être occupés que par des étudiants dont le domicile n'est pas établi dans le logement".

En faisant mention de "logements ne pouvant être occupés que par des étudiants dont le domicile n'est pas établi dans le logement", le texte en projet renvoie peut-être à la disposition qui, selon le projet d'arrêté du Gouvernement wallon soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État sous la référence 36.858/4, serait appelée à former l'article 6, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions. En effet, d'après cette disposition, "les critères de salubrité relatifs à la superficie minimale habitable ne sont pas applicables aux logements qui sont occupés par des étudiants non domiciliés dans le logement pour autant que la première occupation par un étudiant ou le permis d'urbanisme non périmé y relatif soit antérieur au 1^{er} janvier 2004". Mais, comme indiqué dans l'avis 36.858/4 précité, donné ce jour, ladite disposition s'expose à critique, en ce qu'elle fait état, pour qualifier les prescriptions relatives à la superficie minimale habitable, de critères de salubrité.

L'article 9, § 2, sera revu en conséquence.

Article 10

Selon l'alinéa 4, lorsqu'il souhaite obtenir un permis provisoire, le bailleur transmet à la commune, notamment, une copie certifiée conforme à l'original du bail à rénovation.

Cette disposition méconnaît l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 1^{er} avril 2004 portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents, selon lequel "l'obligation imposée à une personne physique ou une personne morale de droit privé (...) de présenter ou de délivrer une copie certifiée conforme à l'original d'un document aux services publics régionaux, aux établissements publics qui dépendent de la Région, aux organismes régionaux d'intérêt public et aux personnes régionales de droit public, est remplie par la présentation ou la production d'une copie du document original" ⁽²⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 11

Selon le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, en l'absence de décision dans le délai imparti aux autorités communales, le bailleur peut mettre celles-ci en demeure de statuer.

⁽²⁾ Les termes dans lesquels cette disposition est rédigée pourraient, certes, susciter quelque hésitation quant au point de savoir si celle-ci est destinée à s'appliquer dans une hypothèse où, comme tel est le cas en l'espèce, c'est à l'administration communale - et non pas à la Région wallonne ou à une personne morale de droit public en dépendant - que doit être communiquée la copie d'un document. Le champ d'application de ladite disposition ne peut cependant être interprété trop strictement. La volonté du législateur a, en effet, été de supprimer l'obligation de produire une copie certifiée conforme dans le domaine des procédures relevant des compétences de la Région wallonne (voir Doc. Parl. wall., sess. 2003-2004, n° 673/1, p. 2, et n° 673/2, pp. 3 et 4), sans qu'il n'y ait lieu de distinguer selon l'autorité chargée de l'application de ces procédures. Quand, comme tel est le cas en l'espèce, la copie d'un document doit être communiquée à l'autorité communale agissant dans l'exercice d'une mission qui lui est confiée par la Région wallonne, la disposition précitée a donc vocation à s'appliquer.

L'alinéa 2 du même paragraphe ajoute que "le silence de la commune dans le mois suivant l'expédition de cette mise en demeure est réputé constituer une décision de refus (de permis)".

Cette disposition est à combiner avec l'article 16, alinéa 1^{er}, en tant qu'il prévoit que, dans les quinze jours de l'expiration du délai visé à l'article 11, § 2, alinéa 2, le bailleur peut introduire un recours auprès du ministre.

Le régime de décision implicite de refus de permis que prévoit l'article 11, § 2, alinéa 2, ne peut être admis :

- 1° d'une part, la mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter, sans qu'une disposition de nature législative ne l'autorise, l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;
- 2° d'autre part, ce régime est contraire à l'article 11, alinéa 1^{er}, du code, en tant que celui-ci impose à l'autorité l'obligation de délivrer le permis, lorsque la déclaration de mise en location est accompagnée d'une attestation de conformité du logement aux conditions visées à l'article 10 du code ⁽³⁾.

Pour éviter toute critique, il convient :

- 1° d'une part, d'omettre l'article 11, § 2, alinéa 2 ;

⁽³⁾ L'article 11, alinéa 1^{er}, du code est très largement inspiré de la disposition qui, antérieurement, figurait à l'article 3, alinéa 2, 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. Lors des travaux préparatoires de ce décret, il fut clairement affirmé que la compétence de l'autorité était liée en cas de conformité du logement aux normes : ainsi, selon le ministre, "à partir du moment où le logement a été jugé conforme, le collège attribue le permis de location" (Doc. Cons. rég. wall., sess. 1994-1995, n° 297/5, p. 7). La même solution doit être retenue pour l'application du code.

- 2° d'autre part, de revoir l'article 16 en ce sens que, dans l'hypothèse du silence des autorités communales dans un délai d'un mois suivant la notification de la mise en demeure visée à l'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, le bailleur a, dans les quinze jours de l'expiration de ce délai, la faculté, non pas d'introduire un recours auprès du ministre, mais d'inviter celui-ci à statuer directement lui-même sur la demande de permis.

Article 12

1. Selon l'alinéa 1^{er}, 3°, le permis indique "le nombre maximum de personnes pouvant habiter effectivement dans chaque unité de logement".

Comme déjà indiqué, il appartient à l'autorité saisie d'une demande de permis de location de s'assurer que le logement concerné satisfait aux conditions fixées par l'article 10 du code, et elle est tenue de délivrer le permis, lorsque la déclaration de mise en location est accompagnée d'une attestation de conformité du logement auxdites conditions.

En donnant à l'autorité saisie d'une demande de permis le pouvoir d'indiquer "le nombre maximum de personnes pouvant habiter effectivement dans chaque unité de logement", sans doute le texte en projet entend-il tout spécialement charger cette autorité d'assurer l'application des exigences de superficie minimale habitable par occupant qui figurent à l'annexe I, point 8, de l'arrêté précité du 11 février 1999.

La question se pose de savoir si ces prescriptions sont de celles que vise l'article 10 du code.

La réponse à cette question est positive si l'on peut considérer que lesdites prescriptions sont de celles qui sont visées à l'article 10, alinéa 2, 1°, du code, à savoir des "critères de salubrité spécifiques fixés par le Gouvernement, sur la base de l'article 3".

Il est, à ce sujet, renvoyé à l'observation générale, dont il résulte qu'il incombe au Gouvernement d'arrêter les critères de salubrité spécifiques en question.

.../...

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait que, si les exigences de superficie minimale habitable par occupant qui figurent à l'annexe I, point 8, de l'arrêté précité du 11 février 1999 constituent, en l'état des textes en vigueur, des critères de salubrité des logements au sens de l'article 3 du code, il résulte de la modification que l'article 11 du décret du 15 mai 2003 a apportée à ce dernier article - disposition dont le Gouvernement doit toutefois encore fixer la date d'entrée en vigueur - qu'à l'avenir lesdites exigences ne sont plus destinées à être considérées comme étant des critères de salubrité des logements. Il est, à cet égard, renvoyé à l'avis 36.858/4 précité, donné ce jour.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

2. Selon l'alinéa 1^{er}, 4°, le permis indique "le cas échéant, les unités de logement ne pouvant être occupées que par des étudiants non domiciliés dans ce logement".

Cette disposition appelle, mutatis mutandis, la même observation que celle faite au sujet de l'article 9.

Article 13

Selon la disposition à l'examen, "le permis peut être accordé, sur avis conforme de l'administration, si les manquements visés à l'article 9, § 1^{er}, 1°, sont de minime importance".

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'article 10, alinéa 2, et l'article 11, alinéa 1^{er}, du code érigent en règle que le permis ne peut être délivré si les conditions visées dans la première de ces dispositions ne sont pas respectées. L'article 12 du code autorise l'octroi d'un permis pour un logement ne respectant pas ces conditions, mais seulement dans des hypothèses et à des conditions bien déterminées, qui ne sont pas celles qu'envisage la disposition à l'examen.

.../...

En conséquence, l'article 13 doit être omis.

Article 16

1. En ce qui concerne le recours que la disposition à l'examen ouvre au bailleur en cas d'expiration du délai visé à l'article 11, § 2, alinéa 2, il est renvoyé à l'observation faite sur l'article 11.

2. Selon l'alinéa 3, "si le Ministre n'a pas prononcé l'annulation du refus dans le délai visé à l'alinéa 2 ⁽⁴⁾, la décision dont recours est confirmée".

Cette disposition appelle une critique analogue à celle faite au sujet de l'article 11, § 2, alinéa 2.

Dans le cas présent, la seule manière de donner suite à la critique est d'omettre la disposition à l'examen.

Article 19

En tant qu'il prévoit que le bailleur et le locataire sont informés de la visite du logement au plus tard dix jours avant la date de celle-ci, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, s'écarte de l'article 11, alinéa 2, quatrième phrase, du code, dont il résulte que la date de la visite est communiquée au bailleur et au locataire au plus tard huit jours à l'avance.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁴⁾ D'après la première phrase de l'alinéa 2, ce délai est de quarante-cinq jours "prenant cours le jour de la réception du recours". La seconde phrase ajoute que "le jour où expire le délai n'est pas pris en compte". La section de législation s'interroge sur la portée de cette seconde phrase, qui, telle qu'elle est rédigée, pourrait donner à penser que le ministre n'est pas tenu par le moindre délai, contredisant ainsi la première phrase. Si, en réalité, l'intention des auteurs du texte est de prévoir que le délai de quarante-cinq jours commence à courir le lendemain du jour de la réception du recours, il convient de rédiger le texte en ce sens.

Articles 23 et 24

Ces dispositions permettent aux catégories de personnes qu'elles indiquent d'obtenir un permis de location sans disposer d'une attestation établissant après enquête que le logement concerné répond aux conditions visées à l'article 10 du code.

Ceci ne peut être admis.

En effet, il résulte de l'article 11, alinéa 1^{er}, du code que le permis ne peut être délivré si une attestation n'établit pas qu'après enquête les conditions visées à l'article 10 sont respectées. L'article 12 du code autorise l'octroi d'un permis pour un logement ne respectant pas ces conditions, mais seulement dans des hypothèses et à des conditions bien déterminées - qui ne sont pas celles qu'envisagent les dispositions à l'examen.

En conséquence, celles-ci doivent être omises.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS