

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.858/4

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 "modifiant 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", a donné le 26 avril 2004 l'avis suivant :

Comme le fait apparaître la note que le Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics a adressée au Gouvernement wallon le 22 janvier 2004, les modifications que le projet d'arrêté apporte à 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 sont tout particulièrement justifiées par la volonté de tenir compte de la modification que le décret du 15 mai 2003 a, en son article 11, apportée à l'article 3, alinéa 2, 7°, du Code wallon du logement (ci-après "le code").

L'article 3 du code charge le Gouvernement de fixer les critères minimaux de salubrité des logements. En son alinéa 2, il énumère les objets sur lesquels portent ces critères. Dans sa version originelle, l'article 3, alinéa 2, 7°, fait mention des éléments suivants : "la structure et la dimension du logement, notamment en fonction de la composition du ménage occupant". Sur la base de cette disposition, l'annexe I, point 8, de l'arrêté du 11 février 1999 fixe les critères minimaux de salubrité relatifs à la structure et à la dimension des logements en ayant notamment égard à la composition du ménage occupant.

L'article 11 du décret du 15 mai 2003 a remplacé l'article 3, alinéa 2, 7°, du code, de manière à ne plus y faire mention que de "la structure et la dimension du logement".

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003 que la suppression, dans la disposition précitée du code, des mots ", notamment en fonction de la composition du ménage occupant", s'explique par la volonté du législateur de distinguer nettement les critères relatifs à la salubrité des logements et les critères, qu'il appartient au Gouvernement d'arrêter sur la base de l'article 1^{er}, 17°, du code, en vertu desquels un logement peut être considéré comme surpeuplé.

Ainsi, selon l'exposé des motifs du projet de décret, le logement qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité "ne doit pas se confondre avec le logement surpeuplé défini à l'article 1^{er}, 17°" ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2002-2003, n° 472/1, p. 8.

À ce sujet, le ministre a expliqué ce qui suit en commission :

"(...) La salubrité du logement se doit de reposer sur des critères physiques inhérents au logement, et non sur des facteurs qui tiennent aux personnes qui occupent effectivement ces logements. Il faut pouvoir déterminer si un logement est salubre indifféremment des personnes qui sont ou seront amenées à y vivre. C'est (...) la raison pour laquelle le projet de décret propose de supprimer des critères de salubrité du logement ce qui a trait au nombre de personnes qui y habitent" ⁽²⁾.

Il importe encore de préciser qu'en vertu de l'article 143 du décret du 15 mai 2003, il appartient au Gouvernement de déterminer la date d'entrée en vigueur de l'article 11 du même décret.

Eu égard aux divers éléments qui viennent d'être indiqués, le projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

1. Il importe d'abord de relever qu'en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas encore fixé la date d'entrée en vigueur de l'article 11 du décret du 15 mai 2003.

Or, il s'agit d'un préalable à l'adoption de dispositions réglementaires qui, telles celles en projet, tendent à tirer les conséquences de la modification que le décret du 15 mai 2003 a apportée à l'article 3 du code.

2. Le projet d'arrêté méconnaît les conséquences de la distinction qui doit être faite, à la suite de la modification qu'a apportée le décret du 15 mai 2003 à l'article 3 du code, entre les critères relatifs à la salubrité des logements et ceux établissant qu'un logement est surpeuplé.

⁽²⁾ Doc. Parl. wall., sess. 2002-2003, n° 472/22, p. 35.
La distinction ainsi faite rejoint la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'État dont il résulte que la "surpopulation" d'un immeuble ne suffit pas, à elle seule, à justifier l'appréciation que cet immeuble serait insalubre, pour l'application de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale (arrêts Vrielynck, n° 14.935 du 6 octobre 1971, et Rosier, n° 105.215 du 27 mars 2002).

Ainsi, plutôt que de présenter de manière distincte ces deux catégories de critères, le projet d'arrêté contient, en son article 5, une disposition qui se limite à modifier la phrase introductive de l'annexe I, point 8, de l'arrêté précité du 11 février 1999 en ce sens que les critères relatifs à la structure et à la dimension des logements, figurant dans ce point - sans que le projet d'arrêté n'y apporte de modification -, sont désormais à la fois des critères minimaux de salubrité et des critères de surpeuplement. Ce faisant, le projet d'arrêté n'assure pas la distinction qui doit être faite, à la suite de la modification qu'a apportée le décret du 15 mai 2003 à l'article 3 du code, entre ces deux catégories de critères.

Bien plus, plusieurs éléments du projet d'arrêté semblent reposer sur l'idée que les critères de surpeuplement des logements constitueraient exclusivement des critères de salubrité : ainsi, le préambule du projet d'arrêté vise l'article 3 du code, qui est relatif aux critères de salubrité, et non pas l'article 1^{er}, 17°, du code, qui concerne les critères de surpeuplement; ou encore, la disposition qui, selon l'article 3 du projet d'arrêté, est appelée à former l'article 6, § 2, de l'arrêté du 11 février 1999, fait état, pour qualifier les prescriptions relatives à la superficie minimale habitable, de critères de salubrité.

Dans le fond comme dans la forme, la confusion des critères de salubrité et des critères de surpeuplement affecte tant la légalité de l'arrêté en projet que des décisions administratives qui pourraient être prises en s'y référant.

Le projet d'arrêté doit être fondamentalement revu en vue d'assurer clairement la distinction entre les critères de salubrité et les critères de surpeuplement des logements.

À cette fin, la meilleure solution consisterait à prendre un arrêté ayant pour objet, d'une part, de déterminer de manière spécifique, sur la base de l'article 1^{er}, 17°, du code, les critères établissant qu'un logement est surpeuplé et, d'autre part, de modifier l'arrêté du 11 février 1999 en vue, comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003, de "supprimer des critères de salubrité du logement ce qui a trait au nombre de personnes qui y habitent".

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