

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.259/4

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 Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 14 octobre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements", a donné le 9 novembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté est, à l'instar des articles 44 et 53, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement, rédigé en ce sens que le ministre "peut" accorder les aides auxquelles s'applique le texte.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, il en résulte que les personnes qui, a priori, sont susceptibles de bénéficier des aides en question ne disposent pas d'un droit à l'obtention de celles-ci, et ce même lorsqu'elles remplissent toutes les conditions d'octroi desdites aides qui sont fixées par le Code wallon du logement ou en vertu de ce dernier.

Compte tenu des habilitations que le Code wallon du logement donne au Gouvernement de régler les conditions d'octroi des aides à l'équipement d'ensembles de logements, il conviendrait, à tout le moins, que le projet d'arrêté détermine les critères sur la base desquels le ministre exercera le pouvoir discrétionnaire qui lui est ainsi reconnu.

2. Deux dispositions du projet d'arrêté, les articles 8, § 2, et 11, § 2, se réfèrent aux zones d'initiative privilégiée visées à l'article 79, § 3, du Code wallon du logement. En ce qui concerne l'article 8, § 2, il se réfère, plus précisément, à celles des zones précitées dont fait mention le littéra b) de l'article 79, § 3, du code.

En l'état des textes en vigueur, les zones d'initiative privilégiée sont régies par la version initiale de l'article 79 du code, qui résulte du décret du 29 octobre 1998. Dans cette version du texte, le paragraphe 2 - et non pas le paragraphe 3 - de l'article 79 distingue quatre types de zones d'initiative privilégiée.

Depuis le décret du 29 octobre 1998, le législateur a remplacé à deux reprises l'article 79 du code : d'abord par l'article 61 du décret du 15 mai 2003, et ensuite par l'article 19 du décret du 20 juillet 2005. Dans chacune de ces versions du texte, le paragraphe 3 de l'article 79 du code distingue deux types de zones d'initiative privilégiée, visées respectivement aux lettres a) et b). Il importe toutefois de constater qu'aucune de ces deux versions de l'article 79 du code n'est entrée en vigueur : en effet, l'entrée en vigueur de l'article 61 du décret du 15 mai 2003 et celle de l'article 19 du décret du 20 juillet 2005 dépendent de l'adoption, à cette fin, d'un arrêté du Gouvernement ¹; or, à ce jour, le Gouvernement n'a fixé la date d'entrée en vigueur d'aucune de ces deux dispositions législatives.

Il résulte du renvoi contenu à l'article 8, § 2, alinéa 2, du projet, au littéra b) de l'article 79, § 3, du Code wallon du logement, ainsi que du point 2.2.2 de la note au Gouvernement préalable à l'adoption du projet en première lecture, au terme duquel,

"À l'article 8, alinéa 2, il est tenu compte de la modification du Code du logement, en son article 79",

que l'auteur du projet entend se référer au texte modifié de l'article 79, § 3, du Code.

Il conviendrait en conséquence que la Région wallonne fasse entrer en vigueur la dernière version adoptée de l'article 79, c'est-à-dire celle qui a été insérée dans le Code par l'article 19 du décret précité du 20 juillet 2005 ²; cette entrée en vigueur devrait intervenir au plus tard à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

(1) En ce qui concerne l'article 61 du décret du 15 mai 2003, voir l'article 40, § 1^{er}, du décret du 20 juillet 2005. En ce qui concerne l'article 19 du décret du 20 juillet 2005, voir l'article 40, § 2, de celui-ci.

(2) Ceci aurait bien sûr pour effet de rendre sans objet le pouvoir du Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 61 du décret du 15 mai 2003.

Serait ainsi respectée, conformément à l'article 20 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la volonté la plus récente du législateur.

En tout état de cause, il va de soi que le Gouvernement ne peut faire référence, dans des dispositions du projet d'arrêté appelées à entrer en vigueur, à un texte qui, quant à lui, n'est pas en vigueur.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Observations particulières

Préambule

Il y a lieu d'insérer un alinéa 3 mentionnant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'équipement d'ensembles de logements, que le projet, en son article 19, entend abroger.

Article 1^{er}

Le 3°, second tiret, réserve aux pouvoirs locaux et aux régies autonomes la faculté de demander une avance récupérable.

La question se pose de savoir s'il est admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi que cette faculté ne soit pas offerte au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, alors que cette institution, comme les pouvoirs locaux et les régies autonomes, fait partie des personnes morales pouvant bénéficier des aides que tend à régler le projet d'arrêté, à savoir les aides à l'équipement d'ensembles de logement visées par le titre II, chapitre III, section II, du Code wallon du logement.

Selon le délégué du ministre, ceci s'explique, d'une part, par le fait que le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie ne serait pas visé par la disposition qui, à l'article 48 du Code wallon du logement, tel qu'il a été modifié par le décret-programme du 3 février 2005, permet l'octroi d'avances récupérables et, d'autre part, par la circonstance que le Fonds "ne pratique pas la création de lotissements".

Le premier motif invoqué n'est pas exact : en effet, l'article 48 du Code wallon du logement n'exclut nullement le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie de la faculté qu'il prévoit de bénéficier d'un régime d'avances récupérables.

Quant à la circonstance, non autrement précisée, que le Fonds "ne pratique pas la création de lotissements", on n'en aperçoit pas la pertinence pour justifier qu'à la différence des pouvoirs locaux et des régions autonomes, cette institution ne bénéficie pas du régime d'avances récupérables, qui peut concerner d'autres opérations que le seul lotissement.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

Article 3

Comme en a convenu le délégué du ministre, le texte doit être complété en vue de prévoir que le taux des subventions pour les travaux relatifs aux équipements visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, est celui qui s'applique au type de voirie sur lequel ces équipements sont situés.

Article 8

1. En chargeant le ministre de déterminer quels sont, outre ceux visés à l'alinéa 1^{er}, les équipements complémentaires d'intérêt collectif pouvant être réalisés avec l'intervention de la Région, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lui délègue un pouvoir touchant à un aspect essentiel de l'habilitation que l'article 48 du Code wallon du logement donne au Gouvernement de fixer le taux de la subvention ou de l'intervention en fonction du type des travaux réalisés et de l'affectation des équipements.

.../...

Une telle délégation est excessivement large. C'est au Gouvernement qu'il incombe de déterminer les types d'équipements complémentaires d'intérêt collectif pouvant bénéficier d'une aide.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, appelle les observations suivantes :

a) Selon les explications du délégué du ministre, la majoration du taux des subventions qui est prévue pour les zones qu'énumère le texte est destinée à "inciter les opérateurs à réaliser des logements dans ces zones socialement défavorisées".

Étant donné cet objectif, on se demande pour quel motif la majoration en question ne s'applique qu'aux subventions couvrant le coût des équipements complémentaires d'intérêt collectif, et non pas à celles qui sont destinées à couvrir le coût d'autres travaux visés par le projet d'arrêté.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

b) Le texte en projet fait état de l'hypothèse d'un "site d'activité économique désaffecté reconnu en vertu de l'article 167 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine".

Il ne peut être perdu de vue que, depuis le remplacement de cette dernière disposition par l'article 11 du décret du 1^{er} avril 2004 ³, l'expression devrait être désormais celle de "site d'activités économiques à réhabiliter".

Comme en a convenu le délégué du ministre, le texte en projet doit être revu en conséquence.

(³) Le texte par lequel l'article 11 du décret du 1^{er} avril 2004 a remplacé l'article 167 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, est en vigueur (voir l'article 31 du décret du 1^{er} avril 2004).

Article 9

1. Comme l'a confirmé le délégué du ministre, pour déterminer le taux des subventions destinées à couvrir les frais d'équipement de terrains destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage, il convient d'appliquer les dispositions du projet d'arrêté auxquelles renvoie le texte à l'examen.

Celui-ci gagnerait à le préciser expressément.

2. Selon l'article 44, § 2, du Code wallon du logement, lorsqu'un terrain est destiné à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage, la Région ne peut prendre à sa charge, parmi les coûts mentionnés au paragraphe 1^{er} du même article, que ceux visés au 1° de l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe, et non pas ceux visés au 3°.

En conséquence, contrairement à ce qu'envisage la disposition à l'examen, le Gouvernement ne peut prévoir que l'équipement des terrains destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage comporte l'établissement ou l'aménagement d'équipements visés à l'article 8, § 1^{er}, lesquels correspondent à ceux dont fait mention l'article 44, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du Code wallon du logement.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 11

1. Cette disposition trouve son fondement légal dans l'article 47 du Code wallon du logement, qui donne au Gouvernement le pouvoir de fixer les conditions d'octroi des aides auxquelles s'applique le titre II, chapitre III, section II, du code.

À propos des matières que vise l'article 47, 1° à 5°, du Code, le pouvoir dont dispose le Gouvernement est une obligation, et non pas une simple faculté.

À cet égard, la disposition en projet n'est pas suffisante. Ainsi, elle est en défaut de donner exécution aux points suivants de l'article 47 du Code : le 2° en tant qu'il a trait au nombre des parcelles de terrain concernées; le 4° en tant qu'il a trait aux conditions de location ou d'occupation; et le 5°.

Le texte sera complété en conséquence.

2. Selon l'alinéa 4 du paragraphe 2, les alinéas 1^{er} et 2, qui fixent la proportion minimum de logements sociaux, sociaux assimilés, d'insertion et de transit, réalisés au sein de l'ensemble de logements concerné, ne sont pas applicables pour "les ensembles de logements moyens locatifs répondant aux prescriptions de l'article 29 du Code wallon du logement".

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a expliqué que, "pour la vente, on vise une mixité, tandis que pour la location, on peut ne prévoir que des logements moyens, par exemple, dans des immeubles à appartements".

Cette explication ne permet pas de déterminer pour quel motif le texte opère une différence de traitement selon que les logements concernés sont mis en vente ou en location et, par voie de conséquence, si cette distinction est admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

3. Le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, est rédigé comme suit :

"Les acquéreurs d'une parcelle doivent répondre aux conditions suivantes :

- pour une parcelle sur laquelle un logement social est à construire : être un ménage dont les revenus ne sont pas supérieurs aux revenus modestes;
- pour une parcelle sur laquelle un logement moyen est à construire : être un ménage dont les revenus ne sont pas supérieurs aux revenus moyens."

.../...

La première phrase de l'alinéa 2 du même paragraphe précise que "ces obligations doivent figurer sur l'acte de vente de la parcelle".

Le délégué du ministre a apporté l'explication suivante :

"Le § 4 vise les conditions de revenus à l'entrée dans les lieux, les conditions de revenus des acquéreurs pouvant bien sûr s'améliorer après l'acquisition d'une parcelle. Il est vrai également que l'accès à la propriété sociale ou moyenne, vise celle d'un premier logement et que les conditions de non détention d'un autre logement s'appliquent."

Compte tenu de cette explication, il semble qu'en tant que tel, le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, n'a pas d'autre objet que de rappeler, de manière d'ailleurs incomplète, l'obligation de respecter les règles résultant de la définition du "logement social" et du "logement moyen" que donnent le 9° et le 11° de l'article 1^{er} du Code wallon du logement.

Un tel rappel est inutile.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le projet d'arrêté prévoie que l'acte de vente de la parcelle impose expressément à l'acquéreur l'obligation de respecter, selon le cas, le 9° ou le 11° de l'article 1^{er} du code.

Le texte sera revu en conséquence.

4. Invité à préciser les critères en vertu desquels le ministre exercerait le pouvoir, que lui confère le paragraphe 5, alinéa 2, d'approuver la convention de vente ou de cession de droits réels conclue avant la fin de la période de dix ans que vise le texte, le délégué du ministre a apporté l'explication suivante :

"En ce qui concerne le § 5, al. 2, le texte vise le non-remboursement éventuel du montant figurant à l'article 16, dans les cas de vente du logement pour cause de force majeure, et pour autant que les nouveaux acquéreurs répondent aux conditions fixées dans l'arrêté. Ces situations ne peuvent s'apprécier qu'au cas par cas."

Dès lors que la disposition à l'examen est conçue comme étant à mettre en rapport avec l'article 16, il est renvoyé à l'observation faite au sujet de cet article.

En outre, plutôt que paraître confier au Ministre le pouvoir d'approuver une convention à intervenir entre des particuliers, la disposition doit être rédigée en sorte que le Ministre ou son délégué puisse vérifier s'il est satisfait dans le chef de l'acquéreur que les conditions d'octroi des aides que règle le projet d'arrêté sont respectées.

Article 12

1. Bon nombre des travaux auxquels s'applique le projet d'arrêté peuvent a priori donner lieu à l'octroi tant d'avances récupérables que de subventions.

Il résulte des explications du délégué du ministre que les deux mécanismes d'aide pourraient être sollicités de manière concomitante, pour autant que les demandes concernent "des zones différentes d'un même terrain".

Le texte gagnerait à le préciser.

2. En prévoyant l'octroi d'une avance récupérable pour l'équipement de terrains destinés en partie, et en partie seulement, au logement, l'alinéa 1^{er} méconnaît l'article 44, § 1^{er}, du Code wallon du logement.

En effet, il résulte de cette dernière disposition que toutes les aides auxquelles s'applique le titre II, chapitre III, section II, du code, quelle qu'en soit la forme, sont des aides à l'équipement d'ensembles de logements.

La circonstance, dont fait état le délégué du ministre, que l'article 48, alinéa 2, du code est rédigé en ce sens que "le Gouvernement détermine la forme de l'aide en fonction de l'affectation du terrain", n'a pas pour effet de contredire cette solution.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

3. L'article 12, alinéa 2, première phrase dispose :

"Peuvent bénéficier d'une avance récupérable, les travaux visés aux articles 3 à 8 et 10 du présent arrêté. ...".

Or, selon le point 2.2.4. de la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet en première lecture :

"Par cette référence, tous les travaux visés à ces articles, y compris ceux qui sont exclus pour les subventions, peuvent faire l'objet d'avances récupérables. ..."

Pour plus de clarté, le texte gagnerait à être complété en ce sens.

4. La première phrase de l'alinéa 2 ne fait pas expressément mention des travaux visés à l'article 9, c'est-à-dire des travaux d'équipement de terrains destinés à recevoir des habitations mobiles occupées par des gens du voyage.

Interrogé à ce sujet, le délégué du ministre a expliqué que "la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 12 ne fait pas référence à l'article 9 parce qu'à l'article 9, c'est la subvention qui est prônée, s'agissant de l'équipement pour les gens du voyage".

Il semble donc que le Gouvernement n'entend pas permettre l'octroi d'avances récupérables pour de tels travaux.

Si telle est effectivement l'intention, la question se pose de savoir si la différence de traitement qui en résulte est admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

5. L'alinéa 2, seconde phrase, rend applicables les paragraphes 5 et 6 de l'article 11. Cette disposition trouve son fondement légal dans l'article 47 du Code wallon du logement, qui donne au Gouvernement le pouvoir de fixer les conditions d'octroi des aides auxquelles s'applique le titre II, chapitre III, section II, du code.

.../...

Comme indiqué dans l'observation n° 1 relative à l'article 11, en ce qui concerne les matières que vise l'article 47, 1° à 5°, du code, le pouvoir dont dispose le Gouvernement est une obligation, et non pas une simple faculté.

À cet égard, ici également, la disposition en projet n'est pas suffisante. Ainsi, elle est en défaut de donner exécution aux points suivants de l'article 47 du Code : le 1°, le 2°; le 4° en tant qu'il a trait aux conditions de location ou d'occupation; et le 5°.

La circonstance, dont fait état le délégué du ministre, que l'article 48, alinéa 2, du Code est rédigé en ce sens que "le Gouvernement détermine la forme de l'aide en fonction de l'affectation du terrain", n'a pas pour effet de dispenser le Gouvernement de l'obligation d'exécuter les points indiqués de l'article 47 du code.

Le texte sera complété en conséquence.

Article 13

1. Le pouvoir que la première phrase donne au ministre de déterminer les modalités d'introduction des demandes de subvention ou d'avance récupérable est trop imprécis.

S'il s'agit uniquement de charger le ministre de déterminer le modèle des demandes de subvention ou d'avance récupérable, le texte doit être rédigé en ce sens.

Mais il semble que l'intention des auteurs du texte est de donner au ministre des pouvoirs plus larges.

Ainsi, il résulte des explications qui ont été apportées au Conseil d'État que le ministre pourrait, sur la base du texte à l'examen, fixer les règles relatives à la "promesse d'intervention de la Région" dont fait état l'article 14, alinéa 1^{er}. Une telle délégation est excessivement large. C'est au Gouvernement qu'il incombe de fixer les règles essentielles en la matière.

Le texte sera revu en conséquence.

.../...

2. En chargeant le ministre de fixer les conditions d'intervention de la Région dans l'hypothèse où est sollicitée l'application de l'article 46 du Code wallon du logement, la troisième phrase lui délègue un pouvoir touchant à la substance même de l'habilitation que l'alinéa 2 de cette disposition du code donne au Gouvernement de fixer les conditions de l'intervention de la Région en pareille hypothèse.

Une telle délégation est excessivement large.

Le texte sera revu pour fixer, à tout le moins, les conditions essentielles de l'intervention de la Région en cas de demande d'application de l'article 46 du code.

Article 14

1. En ce qui concerne la "promesse d'intervention de la Région", dont fait état l'alinéa 1^{er}, il est renvoyé à l'observation n° 1 faite au sujet de l'article 13.

2. Selon l'alinéa 2, l'octroi d'une aide de la Région "est subordonné, s'il échet, à la délivrance d'un certificat d'urbanisme ou d'un permis d'urbanisme".

Interrogé à ce sujet, le délégué du ministre a déclaré ceci :

"On veut insister sur l'obligation d'avoir un certificat d'urbanisme ou un permis d'urbanisme pour bénéficier d'une aide de la Région."

Le texte doit être revu afin de distinguer selon que cette obligation correspond ou ne correspond pas à une exigence légale⁴. Le projet d'arrêté précisera, dans la seconde hypothèse, qui détermine, et à quel moment, si l'octroi d'une aide de la Région est soumis à la délivrance d'un certificat ou d'un permis d'urbanisme.

⁽⁴⁾ L'obtention d'un permis d'urbanisme est une exigence légale dans les hypothèses prévues par l'article 84 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.
Par contre, l'article 150*bis* de ce code, qui établit le régime du certificat d'urbanisme, ne fait pas de l'obtention de celui-ci une exigence légale.

Article 16

L'alinéa 2 impose aux acquéreurs d'une parcelle une obligation de remboursement en cas de non-respect des conditions d'octroi d'une aide. Le délégué du ministre a précisé que le remboursement devrait se faire à la Région.

Ceci ne peut être admis. En effet, aucune disposition législative ne permet au Gouvernement d'imposer directement une telle obligation à l'acquéreur d'une parcelle. Au contraire, il résulte de l'article 49 du Code wallon du logement que c'est au bénéficiaire de l'aide qu'il incombe de rembourser à la Région une aide dont les conditions d'octroi n'ont pas été respectées.

Ceci étant, rien ne s'oppose à ce que, sur la base du pouvoir que l'article 47, 4°, du Code wallon du logement lui donne de fixer les conditions de vente, le Gouvernement prévoie que l'acte de vente impose expressément à l'acquéreur qui ne respecterait pas des conditions déterminées l'obligation de verser au bénéficiaire de l'aide un montant correspondant à celui que ce dernier devrait rembourser à la Région.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 17

Selon l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement, "les équipements et aménagements visés à l'article 44, 1° et 2°, sont transférés gratuitement à la commune dans l'état où ils se trouvent".

Contrairement à ce que prévoit la disposition à l'examen, aucun texte de nature législative ne permet au Gouvernement de préciser quelle doit être la consistance de ce transfert.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article 18

Aucun texte de nature législative n'habilite le Gouvernement à prendre des règles régissant l'hypothèse où une autorité ou un organisme qui demande une aide pour équiper un ensemble de logements conclut une convention avec une entreprise privée en vue de construire et de vendre les logements en question.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article 19

En ce qui concerne l'alinéa 3, il est renvoyé à l'observation faite au sujet de l'article 16.

Article 20

La disposition à l'examen prévoit que l'arrêté entrera en vigueur à une date qui n'est pas encore précisée.

L'auteur du projet doit être en mesure d'expliquer quelle raison spécifique justifie une dérogation aux délais usuels d'entrée en vigueur des arrêtés fixés par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur doit en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

M.-L. WILLOT-THOMAS