AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.683/4

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 3 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne", a donné le 30 janvier 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. L'avant-projet de décret à l'examen est rédigé en des termes manquant de clarté, de précision et de rigueur à propos du dispositif qu'il entend mettre en place.

Les éléments suivants peuvent à cet égard être relevés :

a) Le texte est en défaut de spécifier à suffisance pour quels types d'opérations ou de travaux portant sur des logements sociaux ou moyens il est conçu.

Ainsi, la disposition qui, selon l'article 1er de l'avant-projet, formerait l'article 5, § 10, du décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne, fait état du "financement de logements sociaux et/ou moyens", sans autre précision sur la nature des opérations ou des travaux financés.

L'article 3 de l'avant-projet, qui évoque "la construction des logements sociaux ou moyens" et "l'équipement d'ensembles de logements" est, quant à lui, un peu plus précis. Mais qu'en est-il d'autres types d'opérations ou de travaux, comme, par exemple, l'acquisition ou la réhabilitation de logements ou la restructuration de bâtiments en vue d'y créer des logements visés à l'article 58 du Code wallon du logement, auquel renvoie l'article 5, § 10, en projet du décret du 23 mars 1995 ?

b) Le texte est aussi imprécis sur les conditions et les modalités d'intervention du Centre régional d'aide aux communes.

Ainsi, que recouvre exactement la mission de "financement" que l'article 5, § 10, en projet du décret du 23 mars 1995, envisage d'attribuer au Centre ?

L'article 3 de l'avant-projet fait état d'une subvention, dont il charge le Gouvernement de fixer le mode de calcul. Cette disposition est trop imprécise. Il incombe au législateur de fixer les éléments essentiels du régime d'octroi de subventions qui est envisagé, à commencer par identifier qui seront les allocataires ou les bénéficiaires. À défaut, le Parlement ne saurait se prononcer en connaissance de cause sur la nature et la portée de la mesure qu'il lui est proposé d'adopter.

c) Selon l'article 5, § 10, en projet du décret du 23 mars 1995, c'est "conformément aux articles 29, 30, 35 à 38, 44 à 50, 54, 55, 58, 59, 59*bis*, 60 à 78 et 78*bis* du Code wallon du logement" que le Centre régional d'aide aux communes est habilité à exercer la mission envisagée.

Le renvoi ainsi fait à ces dispositions du Code wallon du logement est formulé en des termes qui ne permettent pas de discerner quels liens sont à établir entre lesdites dispositions et le système que met en place l'avant-projet, ni comment ces diverses règles sont appelées à se combiner.

d) D'après le texte de l'article 5, § 10, en projet du décret du 23 mars 1995, les bénéficiaires de l'intervention du Centre régional d'aide aux communes seraient les pouvoirs locaux, les régies communales autonomes et la Société wallonne du logement.

Sans doute faut-il comprendre les mots "les pouvoirs locaux" au sens que leur donne le Code wallon du logement, à savoir une notion désignant les provinces, les communes et les centres publics d'action sociale [1].

S'agissant des régies autonomes, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi le texte ne vise que les régies communales autonomes, et non pas aussi les régies provinciales autonomes [2].

---

(1) Voir l'article 1er, 34°, du Code wallon du logement.

(2) On observe à ce sujet que les mesures d'aide dont le Code wallon du logement envisage l'octroi aux régies autonomes sont prévues au bénéfice de toutes les régies autonomes, qu'elles soient provinciales ou communales (voir en particulier les articles 29, 44 et 78*bis* du code).

En ce qui concerne la mention de la Société wallonne du logement, il semble, à la lecture du dossier communiqué au Conseil d'État, et en particulier des notes au Gouvernement wallon précédant l'adoption de l'avant-projet en première et en deuxième lectures, qu'elle s'explique par la volonté des auteurs du texte que le dispositif envisagé puisse s'appliquer à la création de logements par les sociétés de logement de service public. Le texte doit exprimer plus clairement cette intention et préciser l'objet et la portée de l'intervention de la Société wallonne du logement dans la mise en oeuvre du dispositif envisagé.

2. Par ailleurs, l'avant-projet présente aussi des déficiences non négligeables du point de vue de la légistique formelle :

a) Partant du présupposé que l'article 5 du décret du 23 mars 1995 comprend neuf paragraphes, il suggère de compléter cet article par un paragraphe 10.

Or, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le dernier paragraphe de l'article 5 du décret du 23 mars 1995 est, à ce jour, le paragraphe 6.

b) Alors que les articles 1er et 2 de l'avant-projet modifient expressément le décret du 23 mars 1995, l'article 3 se présente comme une disposition autonome.

Or l'article 3 ne peut être dissocié des dispositions par lesquelles les articles 1er et 2 envisagent de modifier le décret du 23 mars 1995.

Les règles que contient l'article 3 doivent donc être intégrées dans le décret précité.

c) L'article 2 de l'avant-projet suggère de modifier l'article 5*bis* du décret du 23 mars 1995.

Comme le fait apparaître l'article 1er, alinéa 1er, seconde phrase, du même décret, l'article 5*bis* du décret du 23 mars 1995 règle, en application de l'article 138 de la Constitution, des matières visées aux articles 127 et 128 de celle-ci, c'est-à-dire des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française.

Tel n'est pas le cas de l'avant-projet, qui est pris au titre des compétences de la Région wallonne dans la matière régionale du logement.

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné à de multiples reprises, il ne peut être admis que la Région wallonne arrête des dispositions qui se donnent pour objet de régler, dans un même texte et de manière indissociable, des matières régionales et des matières communautaires [3].

3. En conclusion, l'avant-projet doit être sensiblement revu.

---

(3) Il est à cet égard renvoyé à l'avis 31.116/4, donné le 28 mars 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 28 juin 2001 modifiant le décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne (Doc. Parl. wall., sess. 2000-2001, n° 237/1, pp. 6 et 7).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	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 PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN