

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.238/4
DU 26 FÉVRIER 2007

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 1^{er} février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer, fixant l'entrée en vigueur de l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du Logement, et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans abri", a donné 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 suivantes.

1. Selon le préambule, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du logement, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005. Il entend, en outre, fixer la date d'entrée en vigueur de cette dernière disposition législative en tant qu'elle insère l'article 14, § 2, 2/, dans le Code wallon du logement ⁽¹⁾.

Pour tenter de comprendre le contexte juridique dans lequel s'inscrit le projet d'arrêté, et pour mesurer les sérieuses difficultés qui se présentent sur ce point, il convient de rappeler l'état des textes de nature législative tendant à définir les diverses catégories d'aides aux personnes physiques qui sont prévues au titre II, chapitre II, du Code wallon du logement.

Selon le droit actuellement en vigueur, chacune de ces catégories d'aides fait l'objet d'un article qui lui est propre, dans la section 1 du titre II, chapitre II, du Code wallon du logement, tel qu'il a été institué par le décret du 29 octobre 1998. Cette section comprend les articles 14 à 22. Les aides de déménagement ou de loyer, auxquelles se rapporte le projet d'arrêté, font l'objet de l'article 21.

⁽¹⁾ Plus précisément, il contient une disposition, figurant à l'article 8, destinée à fixer cette date, mais sans encore arrêter effectivement celle-ci. Il en va de même en ce qui concerne l'article 9, destiné à fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. Selon la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, ladite date sera fixée "en dernière lecture". De cette manière de procéder, il résulte que la section de législation du Conseil d'État n'est pas en mesure d'examiner le projet d'arrêté sur ce point et de donner ainsi, au sujet des articles 8 et 9, l'avis requis par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le législateur régional a, dans un décret du 15 mai 2003, entendu modifier l'ordonnancement juridique sur ce point. L'article 23 de ce décret se donne pour objet, d'une part, de remplacer l'article 14 du Code wallon du logement en vue d'y insérer l'ensemble des dispositions définissant les catégories d'aides aux personnes physiques que prévoit le titre II, chapitre II et, d'autre part, d'abroger les articles 15 à 22 du code. Dans l'article 14 nouveau du code, les aides de déménagement ou de loyer font l'objet du paragraphe 2, 2/. Il importe toutefois de relever que l'article 23 du décret du 15 mai 2003 n'est, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, pas en vigueur : en effet, l'article 143 du décret du 15 mai 2003 a chargé le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de cette disposition, ce qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été fait.

Ultérieurement, dans un décret du 20 juillet 2005, le législateur a, à nouveau, entendu modifier l'ordonnancement juridique en la matière. L'article 14 de ce décret se donne pour objet, une nouvelle fois, de remplacer l'article 14 du Code wallon du logement ⁽²⁾. Des modifications de fond sont apportées, tout particulièrement, au régime des aides de déménagement ou de loyer, lesquelles, ici également, font l'objet du paragraphe 2, 2/, de l'article 14 du code. Toutefois, l'article 14 du décret du 20 juillet 2005 n'est, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, pas en vigueur : en effet, l'article 40, § 2, du décret du 20 juillet 2005 a chargé le Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de cette disposition, ce qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été fait. Par ailleurs, il résulte de l'article 40, § 1^{er}, du décret du 20 juillet 2005 qu'il incombe encore au Gouvernement de déterminer l'entrée en vigueur de l'article 23 du décret du 15 mai 2003, ce qui, comme indiqué ci-dessus, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'est à ce jour pas le cas.

⁽²⁾ Un autre décret du 20 juillet 2005 tend, quant à lui, à insérer un paragraphe 2, 3/, dans l'article 14 du code, ceci dans la sphère des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française. Il incombe au Gouvernement d'en déterminer l'entrée en vigueur, ce qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, n'a pas été fait.

Au regard de ce qui vient d'être dit, le projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

a) D'un strict point de vue de légalité objective, il ne peut être admis de faire entrer en vigueur l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du logement, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005, sans que le Gouvernement fasse entrer en vigueur l'article 23 du décret du 15 mai 2003, en tant qu'il abroge l'article 21 du code.

b) Ceci étant, dans un souci de lisibilité des textes et de sécurité juridique, il est tout à fait déconseillé de ne faire entrer en vigueur qu'en partie, uniquement pour les aides de déménagement ou de loyer, les dispositions par lesquelles l'article 14 du décret du 20 juillet 2005 a modifié l'article 14 du Code wallon du logement.

En effet, une telle manière de procéder conduirait à une situation dans laquelle s'appliqueraient en même temps, d'une part, la version actuellement en vigueur de l'article 14 du Code wallon du logement, qui est relative aux aides à l'achat, et, d'autre part, le paragraphe 2, 2/, de l'article 14 du code, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005, qui, quant à lui, a trait aux aides de déménagement ou de loyer.

Une telle situation ne peut qu'être source d'erreurs et de confusions.

c) De manière plus générale, il ne faut pas se dissimuler que la succession des textes de nature législative tendant à définir les diverses catégories d'aides aux personnes physiques qui sont prévues par le titre II, chapitre II, du Code wallon du logement, et le fait que le Gouvernement n'a pas fait entrer en vigueur l'article 23 du décret du 15 mai 2003 ont, non seulement créé une situation incompatible avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui impose au Gouvernement de procurer l'exécution des décrets adoptés par le pouvoir législatif, mais ont en outre, à la suite notamment de l'adoption du décret du 20 juillet 2005, rendu la législation en la matière particulièrement absconse, ce qui risque d'induire en erreur tant les destinataires de ces textes que la Région wallonne elle-même.

d) En conclusion, il s'indiquerait que le Gouvernement prenne les initiatives requises pour remédier aux difficultés évoquées.

.../...

2. Plusieurs dispositions en projet sont dépourvues de fondement légal ou méconnaissent le Code wallon du logement; les principales difficultés à relever sont les suivantes :

a) Le projet d'arrêté prévoit l'octroi d'allocations dans des hypothèses qui ne sont pas prévues par l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du logement, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005 ⁽³⁾.

Ainsi en va-t-il de l'allocation envisagée par la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer ⁽⁴⁾.

De même en va-t-il des allocations de loyer dont fait état la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 2, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

Le Gouvernement ne trouve pas davantage dans d'autres dispositions législatives que celles relatives aux aides de déménagement ou de loyer le pouvoir de décider de l'octroi des allocations visées par l'article 2, §§ 3 et 4, en projet. C'est en vain que l'on chercherait le fondement légal d'un tel pouvoir dans la disposition qui, selon

⁽³⁾ Les dispositions du code relatives aux aides de déménagement ou de loyer, qui figurent tant dans l'article 21, actuellement en vigueur, que dans l'article 14, § 2, 2/, tel qu'il résulte du décret du 15 mai 2003, ne fournissent pas davantage de fondement légal au projet d'arrêté sur ce point.

⁽⁴⁾ Voir déjà, à ce sujet, l'avis 35.733/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 6 août 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 octobre 2003 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans abri en vue de l'instauration, dans le cadre du plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques, d'une allocation d'installation. À propos de l'article 2, § 3, en projet, la question peut aussi se poser de savoir si la Région wallonne est compétente, au titre de ses attributions dans la matière régionale du logement, pour accorder une allocation à des personnes qui quittent une habitation en vue d'entrer dans une structure d'hébergement collectif agréée au titre de la politique du troisième âge, matière relevant de la compétence des Communautés (même si, en ce qui concerne la région de langue française, la compétence de la Communauté française en la matière est exercée par la Région wallonne). L'article 2, § 3, en projet étant de toute façon dépourvu de fondement légal, cette question ne sera pas examinée ici.

l'article 23 du décret du 15 mai 2003 et l'article 14 du décret du 20 juillet 2005, est appelée à former l'article 14, § 3, du Code wallon du logement. En effet, les situations envisagées par l'article 2, §§ 3 et 4, en projet ne peuvent être qualifiées d'"événements exceptionnels" au sens de cette disposition, qui, comme le font apparaître les travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003, vise des situations telles qu'une catastrophe naturelle ⁽⁵⁾.

b) À lire la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, une allocation de loyer est accordée, notamment, dans l'hypothèse visée par l'alinéa 1^{er}, 3/, de cette disposition.

Il s'ensuit qu'une telle allocation serait accordée dans un cas où le logement pris en location est géré par une société de logement de service public.

Ceci est contraire à la dernière phrase de l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du logement, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005, puisque, selon cette disposition législative, "l'aide au loyer n'est accordée que pour autant que le logement pris en location ne soit pas géré par une société de logement de service public [...]".

c) La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, est à mettre en rapport avec l'article 14, § 2, 2/, d), du Code wallon du logement, tel qu'il résulte de l'article 14 du décret du 20 juillet 2005.

Le texte en projet fixe, parmi les conditions d'octroi d'allocation, le fait de prendre en location "un logement salubre ou assimilé au sens de l'article 3, § 4".

⁽⁵⁾ Doc., Parl. wall., 2002-2003, n/ 472/1, p. 9 : voir déjà, sur ce point, l'avis 35.733/2/V précité de la section de législation du Conseil d'État.

En permettant que soit pris en location un logement assimilé à un logement salubre au sens de l'article 3, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, c'est-à-dire un "logement améliorable pris en location que le demandeur s'engage à rendre salubre dans les six mois de cette location", le projet d'arrêté méconnaît la disposition législative précitée, qui ne prévoit pas une telle "assimilation" ⁽⁶⁾.

d) La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, soumet l'octroi d'une aide au loyer à la condition que le logement pris en location "n'ait [pas] fait l'objet de l'octroi d'une subvention régionale aux personnes morales pour sa construction, son acquisition ou sa rénovation".

Ce faisant, le projet d'arrêté fixe une condition qui ne trouve son fondement dans aucune disposition législative.

3. L'article 2 contient, dans ses dispositions qui trouvent un fondement juridique dans l'article 14, § 2, 2/, du Code wallon du logement, de nombreuses énonciations qui confirment les règles contenues dans cette dernière disposition. Pareil procédé n'est pas admissible. Il est en effet de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question. En outre, lorsque, comme en l'espèce, l'arrêté contient des nuances, des ajouts ou des retraits par rapport au texte législatif, il est susceptible de modifier la portée de celui-ci et, partant, de le méconnaître.

* *

*

⁽⁶⁾ En outre, à propos de l'octroi d'une aide à des personnes prenant en location un logement qui ne deviendra salubre que dans un délai déterminé suivant leur entrée dans les lieux, voir l'avis 33.892/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 2 décembre 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc., Parl. wall., 2002-2003, n/ 472/1, p. 56), ainsi que l'avis 38.345/4, donné le 25 mai 2005 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement (Doc., Parl. wall., 2004-2005, n/ 165/1, pp. 24 et 25).

Compte tenu des observations qui ont été faites, le projet d'arrêté qui ne sera pas examiné plus avant, sera fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE