GG

ROYAUME DE BELGIQUE
– – – – – – – – – –

AVIS 43.158/4
à
43.164/4
DU 27 JUIN 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 22 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 juin 2007 (*), sur :

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et aux régies autonomes en vue de la création d'un ou plusieurs logements sociaux ou moyens" (43.158/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit" (43.159/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion" (43.160/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements sociaux" (43.161/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit" (43.162/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion" (43.163/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements moyens" (43.164/4),

a donné l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 31 mai 2007.

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, le projet appelle les observations ci-après.

I. Observations générales

1. Les projets d'arrêté font, à maintes reprises, mention de l'existence de "programmes". Ainsi, chacun des projets d'arrêté prévoit que le dossier contenant le résultat d'adjudication doit être soumis, selon le cas, à l'administration ou à la Société wallonne du logement, dans les deux ans à dater de la notification du "programme". On relève aussi que, selon les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.158/4, 43.161/4 et 43.164/4, le financement de la création de logements sociaux ou moyens est assuré "selon les programmes autorisés par le Gouvernement". Ou encore, les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.161/4 et 43.164/4 chargent la Société wallonne du logement de notifier à la société de logement de service public concernée "le programme d'investissements approuvé par le Gouvernement".

En outre, chacun des projets d'arrêté contient une disposition formulée en ce sens que "la demande de subvention est introduite dans le cadre de l'élaboration du programme communal d'actions en matière de logement".

Les projets d'arrêté appellent à ce sujet les observations suivantes :

a) Il résulte des explications du délégué du ministre que, chaque fois que les projets d'arrêté font état d'un "programme, c'est du programme communal d'actions en matière de logement" qu'il s'agit, au sens des articles 188 et 189 du Code wallon du logement.

La rédaction des projets d'arrêté sera revue pour apporter cette précision.

b) Il résulte aussi des explications du délégué du ministre que l'intention du Gouvernement est en ce sens que, comme l'envisagent, respectivement, l'article 36, alinéa 2, 9/, et l'article 61, alinéa 2, 9/, du Code wallon du logement, les opérations auxquelles se rapportent les projets d'arrêté à l'examen doivent, pour pouvoir bénéficier d'une aide, être prévues par les programmes communaux d'actions en matière de logement, et se conformer à ces programmes ainsi qu'aux décisions du Gouvernement visées à l'article 190, § 1er, du Code wallon du logement.

Il s'indiquerait que les projets d'arrêté soient complétés pour énoncer une disposition expressément rédigée en ce sens (1).

c) La portée exacte de la disposition, contenue dans chacun des projets d'arrêté, selon laquelle "la demande de subvention est introduite dans le cadre de l'élaboration du programme communal d'actions en matière de logement", n'apparaît pas clairement.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que le Gouvernement ne peut mettre en place un régime dont il résulterait que les demandes de subvention feraient partie intégrante des programmes communaux d'actions en matière de logement, dès lors que le Code wallon du logement distingue nettement tant les autorités compétentes que la procédure à suivre, respectivement, pour l'instruction des demandes de subvention auxquelles se rapportent les projets d'arrêté, et pour l'examen des programmes communaux d'actions en matière de logement.

Par ailleurs, il ne peut être perdu de vue qu'en vertu de l'article 189, § 2, du Code wallon du logement, "dans le cas où le programme comprend des actions susceptibles d'être subventionnées par la Région, ce programme est joint à la délibération du conseil communal et est adressé à la Société wallonne du logement, qui émet son avis dans les nonante jours de la réception du dossier communal" et "transmet le dossier

---

(1) Ceci plutôt que d'écrire, comme le font les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.158/4, 43.161/4 et 43.164/4, que le financement de la création de logements sociaux ou moyens est assuré "selon les programmes autorisés par le Gouvernement".

accompagné de son avis au Gouvernement". Le Gouvernement n'a pas à rappeler ou à paraphraser cette disposition dans les arrêtés en projet, et il ne peut bien entendu pas davantage s'en écarter.

Les projets d'arrêté seront revus en tenant compte de cette observation.

2. Les projets d'arrêté ne contiennent pas de disposition déterminant, en exécution des articles 43 et 68 du Code wallon du logement, le contenu et les modalités d'introduction des demandes d'aide.

Ils doivent être complétés sur ce point.

3. Les projets d'arrêté sont rédigés en ce sens que le ministre ou la Société wallonne du logement, selon le cas, "peut accorder" les aides auxquelles ils s'appliquent.

Il faut en déduire 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 [(2)]?

Il conviendrait, à tout le moins, que les projets d'arrêté déterminent, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, les critères qui encadreront le pouvoir discrétionnaire qui est reconnu au ministre et à la Société wallonne du logement.

4. Chacun des projets d'arrêté utilise et définit l'expression "coût du logement", pour désigner l'objet des dépenses que tendent à couvrir les aides envisagées.

---

(2) Notamment la condition, évoquée dans l'observation générale n/ 1, que les opérations auxquelles se rapportent les projets d'arrêté soient prévues par les programmes communaux d'actions en matière de logement, et conformes à ces programmes ainsi qu'aux décisions du Gouvernement visées à l'article 190, § 1er, du Code wallon du logement.

Mais, dans plusieurs dispositions des projets d'arrêté, d'autres expressions sont parfois utilisées aussi pour désigner, en réalité, la même chose. Ainsi en va-t-il :

a) dans les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.158/4 et 43.161/4, des dispositions où il est aussi question du "coût d'acquisition et du coût des travaux";

b) ou encore, dans les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.159/4, 43.160/4, 43.162/4 et 43.163/4, des dispositions où il est également fait état du "coût (des travaux) de mise en état de salubrité du logement" ou du "coût des travaux de réhabilitation d'un logement améliorable ou de restructuration d'un bâtiment améliorable".

Cette différence de terminologie ne se justifie pas. Mieux vaut utiliser uniquement l'expression "coût du logement".

5. Les projets d'arrêté contiennent une disposition rédigée en ce sens que "le coût moyen hors T.V.A. des travaux par mètre carré de superficie utile ne dépasse pas" une valeur qui varie selon les projets d'arrêté, cette valeur étant "diminuée de 6 € par mètre carré de superficie utile".

Il résulte des explications du délégué du ministre que la notion de "superficie utile du logement" est à comprendre au sens de la définition qu'en donne l'article 1er, 22*/bis*, du Code wallon du logement, inséré par l'article 4 du décret du 20 juillet 2005, à savoir "la superficie au sol mesurée entre les parois intérieures du logement à l'exclusion des pièces définies par le Gouvernement".

Or, à ce jour, le Gouvernement n'a pas fait usage du pouvoir qui est le sien de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 4 du décret du 20 juillet 2005 (3). Il n'a, du reste, pas davantage mis en oeuvre, à ce jour, l'habilitation que lui fournit l'article 1er, 22*/bis*, du code, de définir les pièces qui ne sont pas à prendre en considération dans le calcul de la superficie utile du logement.

---

(3) Voir l'article 40, § 2, du décret du 20 juillet 2005.

La référence envisagée à la notion de "superficie utile du logement" ne pourra donc se faire que lorsque le Gouvernement aura fixé la date d'entrée en vigueur de l'article 4 du décret du 20 juillet 2005 et donné exécution à l'article 1er, 22*/bis*, du code.

6. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.161/4 à 43.164/4 contiennent des dispositions dont il ressort que la Société wallonne du logement est chargée d'approuver les décisions par lesquelles les sociétés de logement de service public attribuent les marchés à conclure pour la réalisation des opérations auxquelles se rapportent ces projets.

Or, le Code wallon du logement ne soumet pas à l'approbation de la Société wallonne du logement la décision par laquelle une société de logement de service public attribue un marché, et ne permet pas davantage au Gouvernement de le prévoir.

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a déclaré ce qui suit :

> "L'article 68 du Code habilite le Gouvernement à fixer les conditions et les modalités de mise en œuvre des subventions. L'article 164 du Code dispose des autorisations à donner par la SWL. Dans la procédure interne de la SWL, l'approbation est donnée."

L'article 68 du Code wallon du logement habilite le Gouvernement à fixer les conditions et les modalités de mise en oeuvre de la sous-section du code dans laquelle figure cette disposition, sous-section qui a pour objet, comme l'indique son intitulé, "la procédure" des aides au logement dont peuvent bénéficier les sociétés de logement de service public. Une telle habilitation ne permet pas au Gouvernement de soumettre à l'approbation de la Société wallonne du logement les décisions par lesquelles les sociétés de logement de service public attribuent les marchés à conclure pour la réalisation des opérations pour lesquelles elles demandent une aide.

Quant à l'article 164 du Code wallon du logement, il contient, certes, des dispositions organisant un contrôle de tutelle en ce qui concerne les marchés des sociétés de logement de service public. Mais cette tutelle - notamment la tutelle d'autorisation prévue par le paragraphe 2 de l'article 164 - est limitée aux décisions relatives aux modes de passation des marchés; elle ne s'étend pas aux décisions d'attribution de marchés [(4)].

Enfin, la circonstance qu'une "procédure interne" de la Société wallonne du logement prévoit l'approbation des décisions par lesquelles les sociétés de logement de service public attribuent des marchés, ne suffit pas à conférer un fondement légal à l'obligation de soumettre ces décisions à l'approbation de la Société wallonne du logement.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

7. Les projets d'arrêté - à l'exception de ceux qui sont examinés sous les numéros de rôle 43.162/4 et 43.163/4 - contiennent une disposition selon laquelle "l'octroi de la subvention est subordonné, le cas échéant, à la délivrance d'un certificat d'urbanisme ou d'un permis d'urbanisme".

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.

Les textes doivent être revus afin de distinguer selon que cette obligation correspond ou ne correspond pas à une exigence légale. Ils préciseront, 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) Lire sur ce point Ch. MERTENS et M. BOLCA, Le nouveau Code wallon du logement, Kluwer, 1999, pp. 168 et 169.

Par ailleurs, il ne se justifie pas, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que la règle envisagée ne soit pas prévue dans les hypothèses auxquelles s'appliquent les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.162/4 et 43.163/4. De l'accord du délégué du ministre, ceux-ci seront complétés en conséquence.

8. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.158/4, 43.161/4 et 43.164/4 contiennent une disposition rédigée en ce sens que l'une des modalités possibles du financement de la création de logements sociaux ou moyens consiste dans "le financement alternatif opéré par le Centre régional d'aide aux communes".

Il est ainsi fait référence à la disposition qui forme l'article 5, § 7, 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.

Cette disposition est rédigée comme suit :

> "De l'accord du Gouvernement, le Centre est habilité à assurer au bénéfice des pouvoirs locaux ou des régies autonomes, et des sociétés de logement de service public, à l'intervention de la Société wallonne du logement, le financement des opérations visées 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.
>
> Ce mode de financement s'effectue en dérogation avec le mode de liquidation des aides prévues dans les articles visés à l'alinéa 1er du présent paragraphe."

De la disposition citée, il résulte que c'est au Centre régional d'aide aux communes - et non pas au Gouvernement - qu'il incombe de décider, le cas échéant, de mettre en oeuvre ce mécanisme de financement. Le dossier ne permet pas de déterminer si, à ce jour, le Centre régional d'aide aux communes a pris une décision en ce sens.

À supposer que le Centre régional d'aide aux communes entende exercer la mission visée à l'article 5, § 7, du décret du 23 mars 1995, il reviendrait alors au Gouvernement de donner l'accord prévu par cette disposition.

Pour éviter toute confusion, mieux vaudrait que ledit accord soit donné dans un arrêté autonome, n'ayant que cet objet, distinct des arrêtés en projet [5].

Par ailleurs, dans le préambule de chacun des projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.158/4, 43.161/4 et 43.164/4, il y a lieu d'omettre le visa du décret du 23 mars 1995, ce décret ne conférant, en son article 5, § 7, au Gouvernement aucune habilitation de nature réglementaire.

9. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.161/4 à 43.164/4 contiennent des dispositions prévoyant et organisant un mécanisme d'"avances complémentaires à la subvention" ou d'"un financement complémentaire à la subvention" consentis par la Société wallonne du logement aux sociétés de logement de service public. Il résulte de ces dispositions que la Société wallonne du logement assure le financement de ce mécanisme par le produit d'emprunts garantis par la Région wallonne, arrête un "règlement des avances" en question et le soumet à l'approbation du ministre.

Interrogé sur le fondement légal de ces dispositions, le délégué du ministre a expliqué, d'une part, que "les dispositions des articles 54 à 68 (du Code wallon du logement) visent les aides de la SWL sous forme d'avances" et, d'autre part, que "la possibilité d'octroi d'avances complémentaires (sous la forme d'emprunts) résulte de l'article 135, § 1er, alinéa 1er, 3/, (du même code)".

Le premier argument ne peut être retenu. En effet, il résulte de l'article 62, § 1er, du Code wallon du logement, qui est relatif aux aides auxquelles s'appliquent les projets d'arrêté précités, que lesdites aides "sont versées sous forme de subventions", et les articles 54 à 68 du code ne prévoient pas, et n'habilitent pas le Gouvernement à prévoir, un mécanisme de financement complémentaire du type de celui qui est envisagé.

---

[5] Un tel arrêté de portée individuelle n'aura pas de caractère réglementaire.

La référence qui est faite à l'article 135, § 1er, alinéa 1er, 3/, du Code wallon du logement, présente plus de pertinence. En effet, en rangeant, parmi les moyens financiers des sociétés de logement de service public, les emprunts qu'elles contractent auprès de la Société wallonne du logement, cette disposition du code permet le recours au mécanisme de financement ici évoqué. Toutefois, ni l'article 135, § 1er, alinéa 1er, 3/, ni aucune autre disposition du code, ne donnent au Gouvernement le pouvoir d'imposer à la Société wallonne du logement, comme semblent l'impliquer les projets d'arrêté à l'examen, l'obligation de mettre en place un tel mécanisme. C'est à la Société wallonne du logement qu'il incombe de décider, le cas échéant, d'établir un mécanisme de ce type, ceci en définissant, conformément au paragraphe 2 de l'article 135 du code, "les conditions de mise à disposition des moyens financiers" des sociétés de logement de service public. Certes, l'article 135, § 2, du code prévoit que ces conditions sont approuvées par le Gouvernement. Mais il n'en résulte pas que ce dernier aurait le pouvoir de prendre des dispositions de nature réglementaire imposant à la Société wallonne du logement l'obligation de mettre en place un mécanisme du type de celui qui est envisagé.

Les projets d'arrêté précités seront revus en conséquence.

10. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.161/4 à 43.164/4 contiennent des dispositions prévoyant que "le ministre liquide le montant inscrit au budget à la Société wallonne sur la base de déclarations de créance mensuelles établies par elle et visées par les commissaires du gouvernement" et que "la déclaration de créance reprend pour chaque chantier la date d'approbation de la décision d'attribution du marché par la Société wallonne".

Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de prendre de telles dispositions [(6)] qui portent atteinte à l'autonomie que le Code wallon du logement reconnaît à la Société wallonne du logement, laquelle dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région.

Les dispositions à l'examen seront donc omises.

---

(6) En ce qui concerne l'approbation, par la Société wallonne du logement, des décisions par lesquelles les sociétés de logement de service public attribuent des marchés, voir l'observation générale n/ 6.

11. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.162/4, 43.163/4 et 43.164/4, qui sont relatifs à l'octroi, par la Société wallonne du logement, d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit, de logements d'insertion ou de logements moyens, contiennent des dispositions, fondées sur l'article 61, alinéa 2, 4/ à 6/, du Code wallon du logement, qui sont relatives aux conditions d'accès à ces logements, au calcul du montant du loyer ou de l'indemnité d'occupation, ainsi qu'aux clauses des conventions de bail ou d'occupation précaire.

L'habilitation que le Gouvernement tient de l'article 61, alinéa 2, 4/ à 6/, du code, ne peut être envisagée indépendamment de celle que lui confère l'article 94, § 1er, du code de fixer les conditions d'accès, de location ou d'occupation d'un logement géré ou construit par une société de logement de service public (7).

L'article 94, § 1er, alinéa 2, du code impose au Gouvernement l'obligation de régler diverses matières. Bon nombre de celles-ci correspondent, en substance, à des matières que l'article 61, alinéa 2, 4/ à 6/, du code, impose également au Gouvernement de régler. Mais l'article 94, § 1er, alinéa 2, fait aussi état, parmi les matières à régler, de questions que n'évoque pas l'article 61, alinéa 2, 4/ à 6/ : ainsi en va-t-il, pour ne prendre qu'un exemple, des conditions à prévoir en ce qui concerne "la procédure de recours" (8).

Il conviendrait, en ce qui concerne les catégories de logements précitées, que le Gouvernement veille à compléter la réglementation wallonne en la matière en fixant, sur la base des articles 61 et 94, § 1er, du code, l'ensemble des conditions qu'énumèrent ces dispositions.

---

(7) Telle est, du reste, la conception sur laquelle reposent des dispositions réglementaires existantes, relatives à la location des logements sociaux : ainsi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public est fondé à la fois sur l'article 61 et sur l'article 94 du code.

(8) Article 94, § 1er, alinéa 2, 4/, du code.

12. Plusieurs dispositions en projet tendent à mettre en oeuvre, pour l'application des arrêtés dans lesquelles elles sont contenues, des habilitations que donne au Gouvernement l'article 1er du Code wallon du logement.

Ainsi :

a) d'une part, les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 43.159/4, 43.160/4, 43.162/4 et 43.163/4 fixent, pour leur application, le plafond de ressources mensuelles visé par l'article 1er, 29/, c), du code;

b) d'autre part, en prévoyant que la condition de ne pas détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit ne s'applique pas lorsque le locataire s'engage à mettre en vente le logement qu'il détient dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur du contrat de bail relatif au logement moyen, le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.164/4 donne exécution, pour son application, à la dernière phrase incidente de l'article 1er, 11/, du code.

Il serait préférable que les habilitations que le code donne au Gouvernement sur ces points soient mises en oeuvre de manière générale pour l'application de l'ensemble du code, et non pas seulement pour l'application d'arrêtés particuliers exécutant celui-ci, afin que les mêmes dispositions appliquent les mêmes critères dans les différents secteurs couverts par le code.

13. En réglant, comme le font les projets d'arrêté, l'octroi d'aides prévues par le titre II, chapitre III, section I, ou par le titre II, chapitre IV, section I, du Code wallon du logement, le Gouvernement doit respecter l'obligation que lui imposent, respectivement, l'article 36 et l'article 61 du code, de fixer les conditions d'octroi de ces aides dans des domaines déterminés.

À cet égard, outre d'autres observations faites par ailleurs sur des points particuliers, il y a lieu de noter que les projets d'arrêté sont en défaut de donner exécution, respectivement, au 7/ et au 8/ de l'article 36, alinéa 2, du code, et au 7/ et au 8/ de l'article 61, alinéa 2, du code.

En ce qui concerne l'exécution du 8/ de l'article 36, alinéa 2, et de l'article 61, alinéa 2, du code, contrairement à ce que suggère le délégué du ministre, l'on ne peut soutenir qu'elle serait réalisée par le biais des dispositions des projets d'arrêté qui établissent la formule à appliquer pour calculer le montant à rembourser en cas de non-respect des conditions d'octroi de la subvention. En effet, une chose est de déterminer, en exécution des articles 36 et 61 du code, les conditions d'octroi des subventions, autre chose est de régler, en exécution des articles 38 et 63 du code, le remboursement des subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi.

Les projets d'arrêté seront complétés en conséquence.

14. Le préambule de chacun des projets d'arrêté vise le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Aucune disposition de ce code ne fournissant de fondement légal aux projets d'arrêté, ledit visa doit être omis.

15. Les projets d'arrêté ont vocation à se substituer à des arrêtés du Gouvernement wallon du 11 février 1999 qui, actuellement, règlent les mêmes matières.

Ces différents arrêtés sont par ailleurs visés dans le préambule de chacun des projets d'arrêté qui s'y rapportent. Chacun des projets présentement examinés doit être complété par une disposition portant abrogation de l'arrêté du 11 février 1999 qu'il remplace.

II. Observations particulières
sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et aux régies autonomes en vue de la création d'un ou plusieurs logements sociaux ou moyens (43.158/4)

1. L'alinéa 1er du préambule vise, notamment, les articles 33 et 78*bis* du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal au projet d'arrêté.

La mention desdites dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

2. L'article 9 est à mettre en rapport avec l'article 29, § 1er, alinéa 3, du Code wallon du logement, qui charge le Gouvernement de fixer les conditions selon lesquelles "la gestion des logements sociaux ou moyens construits ou créés est assurée par la société de logement de service public compétente sur le territoire concerné".

Il appartient au Gouvernement de fixer lui-même, à tout le moins, les règles essentielles en la matière.

À cet égard, en chargeant le ministre d'arrêter le modèle du mandat de gestion à conclure avec la société de logement de service public compétente sur le territoire de la commune concernée par l'opération, sans fixer d'autres règles que la seule détermination du montant maximum des frais de gestion, l'article 9 accorde au ministre une délégation excessivement large.

Le texte sera revu en conséquence.

3. L'article 11 ne trouve de fondement légal dans aucune disposition législative.

En outre, en permettant au ministre d'autoriser le demandeur à vendre des logements sociaux ou moyens dès la fin de la huitième année à dater de la première occupation de ceux-ci, sans prévoir d'autres conditions que celle, relative à l'affectation du produit de la vente, envisagée par l'alinéa 2, le texte à l'examen est de nature à conduire les personnes morales concernées à ne pas respecter la règle, prescrite par l'article 29, § 3, du Code wallon du logement, selon laquelle "le logement social ou moyen créé avec l'aide de la Région est affecté à cette destination durant trente ans au moins" [(9)].

L'article 11 sera donc omis.

III. Observations particulières
sur les projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit ou d'insertion (43.159/4 et 43.160/4)

1. À l' alinéa 1er du préambule de chacun des projets d'arrêté à l'examen, il n'y a pas lieu de viser l'article 79 du Code wallon du logement, cette disposition ne fournissant pas de fondement légal aux projets d'arrêté.

2. L'article 1er, 3/, de chacun des projets d'arrêté à l'examen détermine les conditions à remplir par les "organismes à finalité sociale non agréés".

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, ce faisant, les auteurs des projets souhaitent ouvrir l'octroi des aides prévues par les articles 31 et 32 du Code wallon du logement à des institutions autres que celles énumérées par ces dispositions.

Le Gouvernement n'a pas ce pouvoir.

---

(9) Disposition qui traduit exactement l'article 12 du projet.

À cet égard, il est rappelé que les "organismes à finalité sociale" au sens du Code wallon du logement - et notamment des articles 31 et 32 de ce code -, sont uniquement des institutions agréées sur la base des dispositions figurant au titre III, chapitre VI, du code [(10)].

Il y a donc lieu d'omettre des projets d'arrêté les dispositions relatives aux "organismes à finalité sociale non agréées".

3. L'article 6, alinéa 6, de chacun des projets d'arrêté à l'examen fait état d'une "promesse d'intervention".

Or, il n'est question d'une telle promesse nulle part ailleurs dans le texte.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

4. L'article 9 de chacun des projets d'arrêté à l'examen appelle les observations qui suivent :

a) L'alinéa 1er vise l'hypothèse où les occupants ou les locataires des logements dont il s'agit sont des "ménages en état de précarité" au sens de l'article 1er, 29/, du Code wallon du logement.

---

(10) Voir déjà, en ce sens, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : l'avis 33.892/4, 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. 57), et l'avis 37.206/4, donné le 9 juin 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la modification de divers arrêtés portant exécution du Code wallon du logement conformément au 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".

Or, en ce qui concerne les logements de transit, il résulte de l'article 1er, 8/, du code, que ces logements sont destinés à l'hébergement temporaire, non seulement de ménages en état de précarité, mais aussi de ménages - en état de précarité ou non - qui sont privés de logement pour des motifs de force majeure.

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.159/4 doit donc être revu pour garantir également dans ce second cas de figure, conformément à l'article 36, alinéa 2, 5/, du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte des ressources et des charges de familles des occupants.

b) Les deux projets d'arrêté doivent être revus pour garantir, conformément à l'article 36, alinéa 2, 5/, du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation ou du loyer soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de familles des occupants ou des locataires, mais aussi du degré de confort et de l'ancienneté des logements.

c) L'article 36, alinéa 2, 6/, du Code wallon du logement charge le Gouvernement de fixer "les dispositions relatives au contrat de bail ou à la convention d'occupation précaire, notamment à la durée du bail ou de la convention, à la durée des congés, aux redevances et charges, à la garantie locative et aux sanctions".

Il appartient au Gouvernement de fixer lui-même, à tout le moins, les dispositions essentielles en la matière.

À cet égard, la délégation que le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.159/4 donne au ministre d'arrêter le modèle de la convention d'occupation précaire, sans fixer la moindre prescription à respecter, est excessivement large.

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.160/4 prévoit, quant à lui, que "le contrat de bail, d'une durée minimale de trois ans, est conforme au modèle déterminé par le ministre" et que, "pour le surplus, il est réglé par les dispositions du Code civil relatives aux baux de résidence principale". La délégation qui est donnée au ministre d'arrêter le modèle de contrat, sans fixer d'autres règles que la seule détermination de la durée minimale du contrat, est, elle aussi, excessivement large. Ceci est d'autant plus critiquable qu'en renvoyant, pour les questions que n'aborderait pas le modèle de contrat

déterminé par le ministre, aux dispositions du Code civil relatives aux baux de résidence principale, le texte en projet semble, a contrario, autoriser le ministre à s'écarter, dans le modèle de contrat, desdites dispositions. Sans doute l'article 36, alinéa 1er, du Code wallon du logement permet-il, pour les contrats dont il s'agit, de déroger au Code civil, mais encore faut-il, à tout le moins, que ceci résulte expressément de dispositions adoptées par le Gouvernement lui-même.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

IV. Observations particulières sur les projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements sociaux ou moyens (43.161/4 et 43.164/4)

1. L'alinéa 1er du préambule vise, notamment, les articles 78*bis*, 89 et 96 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal aux projets d'arrêté.

La mention desdites dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

2. Selon l'article 6, § 2, alinéa 2, de chacun des projets d'arrêté à l'examen, "la subvention couvre le montant des travaux pris en charge majoré d'un coefficient de frais fixé par la Société wallonne".

Le texte doit être revu pour déterminer, à tout le moins, les limites du pouvoir ainsi donné à la Société wallonne du logement.

3. Selon l'article 7, § 1er, premier tiret, de chacun des projets d'arrêté à l'examen, l'autorisation préalable de la Société wallonne du logement est requise pour qu'une société de logement de service public puisse affecter des fonds propres au financement de la création de logements.

Aucun texte de nature législative - notamment l'article 135 du Code wallon du logement, auquel se réfère le délégué du ministre - ne prévoit, ni ne donne au Gouvernement le pouvoir de prévoir, un tel mécanisme de tutelle d'autorisation.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

4. Les articles 9 et 10 du projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.164/4 appellent, outre ce qui a déjà été dit dans l'observation générale n/ 11, les observations suivantes :

a) Compte tenu de la définition du "logement moyen" que donne l'article 1er, 11/, du Code wallon du logement, il n'y a pas lieu de prévoir que, pour bénéficier de l'application de l'arrêté en projet, la société de logement de service public s'engage à respecter les conditions qu'énumère l'article 9, alinéa 1er.

Il en va d'autant plus ainsi que le texte en projet omet de faire état de plusieurs des éléments de la définition du "logement moyen" que donne l'article 1er, 11/, du Code wallon du logement. Ainsi :

– il ne mentionne pas le fait que la condition d'"être un ménage à revenus moyens" est à apprécier lors de l'entrée du ménage dans les lieux;

– il ne précise pas que la condition de ne pas détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit s'applique durant toute la période de l'occupation du logement moyen considéré;

– ou encore, il ne fait pas mention, parmi les exceptions qui assortissent cette dernière condition, de l'hypothèse d'un logement inadapté.

En prévoyant que la condition de ne pas détenir un logement en pleine propriété ou en usufruit ne s'applique pas lorsque le locataire s'engage à mettre en vente le logement qu'il détient dans l'année qui suit la date d'entrée en vigueur du contrat de bail relatif au logement moyen, le texte en projet donne exécution, pour l'application de l'arrêté en projet, à la dernière phrase incidente de l'article 1er, 11/, du Code wallon du logement. Comme indiqué dans l'observation générale n/ 12, il serait préférable que l'habilitation que le code donne au Gouvernement sur ce point soit mise en oeuvre de manière générale pour l'application de l'ensemble des dispositions du code, et non pas seulement pour l'application de l'arrêté en projet.

b) En ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 9, il appartient au Gouvernement de fixer les règles essentielles régissant l'établissement et la tenue du registre qu'envisage le texte.

c) En vertu de l'article 61, alinéa 2, 5/, et de l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3/, g), du Code wallon du logement, le montant du loyer doit être fixé en tenant compte des ressources et des charges de familles des locataires, du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

Il est permis de se demander si l'article 10, § 1er, en projet assure à suffisance la prise en compte de chacun de ces critères.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

V. Observations particulières sur les projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit ou d'insertion (43.162/4 et 43.163/4)

1. L'alinéa 1er du préambule vise, notamment, les articles 79, 89 et 96 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal aux projets d'arrêté.

La mention desdites dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

2. Selon l'article 6, § 1er, seconde phrase, de chacun des projets d'arrêté à l'examen, "le choix des projets se fait selon les modalités déterminées par la Société wallonne".

Il résulte des explications du délégué du ministre que, "compte tenu de l'approbation des programmes communaux", cette disposition est dépourvue de raison d'être.

Elle sera donc omise.

3. Selon l'article 6, § 2, alinéa 2, de chacun des projets d'arrêté à l'examen, "la subvention couvre le montant des travaux pris en charge majoré d'un coefficient de frais fixé par la Société wallonne".

Le texte doit être revu pour déterminer, à tout le moins, les limites du pouvoir ainsi donné à la Société wallonne du logement.

4. Selon l'article 6, § 5, de chacun des projets d'arrêté à l'examen, "la Société wallonne peut autoriser le financement de projets complémentaires par des personnes morales de droit public ou de droit privé".

Interrogé sur les types de "projets complémentaires" visés, ainsi que sur le fondement légal de la disposition à l'examen, le délégué du ministre a répondu que "l'article 78*bis* (du Code wallon du logement) peut trouver à s'appliquer".

La section de législation n'aperçoit pas en quoi l'article 78*bis* du code - ou toute autre disposition de nature législative - procurerait un fondement légal à l'article 6, § 5, en projet.

Celui-ci sera donc omis.

5. L'article 9 de chacun des projets d'arrêté à l'examen appelle, outre ce qui a déjà été dit dans l'observation générale n/ 11, les observations qui suivent :

a) L'alinéa 1er vise l'hypothèse où les occupants ou les locataires des logements dont il s'agit sont des "ménages en état de précarité" au sens de l'article 1er, 29/, du Code wallon du logement.

Or, en ce qui concerne les logements de transit, il résulte de l'article 1er, 8/, du code, que ces logements sont destinés à l'hébergement temporaire, non seulement de ménages en état de précarité, mais aussi de ménages - en état de précarité ou non - qui sont privés de logement pour des motifs de force majeure.

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.162/4 doit donc être revu pour garantir également dans ce second cas de figure, conformément à l'article 61, alinéa 2, 5/, et à l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3/, g), du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte des ressources et des charges de familles des occupants.

b) Les deux projets d'arrêté doivent être revus pour garantir, conformément à l'article 61, alinéa 2, 5/, et à l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3/, g), du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation ou du loyer soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de familles des occupants ou des locataires, mais aussi du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

c) L'article 61, alinéa 2, 6/, et l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3/, du Code wallon du logement chargent le Gouvernement de fixer des dispositions relatives au contrat de bail ou à la convention d'occupation précaire, en énumérant divers points sur lesquels doivent porter ces dispositions.

Il appartient au Gouvernement de fixer lui-même, à tout le moins, les dispositions essentielles en la matière.

À cet égard, la délégation que le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.162/4 donne au ministre d'arrêter le modèle de la convention d'occupation précaire, sans fixer la moindre prescription à respecter, est excessivement large.

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 43.163/4 prévoit, quant à lui, que "le contrat de bail, d'une durée minimale de trois ans, est conforme au modèle déterminé par le ministre" et que, "pour le surplus, il est réglé par les dispositions du Code civil relatives aux baux de résidence principale". La délégation qui est donnée au ministre d'arrêter le modèle de contrat, sans fixer d'autres règles que la seule détermination de la durée minimale du contrat, est, elle aussi, excessivement large. Ceci est d'autant plus critiquable qu'en renvoyant, pour les questions que n'aborderait pas le modèle de contrat déterminé par le ministre, aux dispositions du Code civil relatives aux baux de résidence principale, le texte en projet semble, a contrario, autoriser le ministre à s'écarter, dans le modèle de contrat, desdites dispositions. Sans doute l'article 61, alinéa 1er, et l'article 94, § 1er, alinéa 1er, du Code wallon du logement permettent-ils, pour les contrats dont il s'agit, de déroger au Code civil, mais encore faut-il, à tout le moins, que ceci résulte expressément de dispositions adoptées par le Gouvernement lui-même.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
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