FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.330/2/V
DU 23 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 25 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie", a donné 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, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Préambule

Dans l'alinéa 1er, parmi les dispositions du Code wallon du logement, il n'y a lieu de viser que celles qui procurent un fondement légal à l'arrêté en projet, à savoir les articles 5, 7 et 7*bis*.

L'alinéa 1er sera revu en conséquence.

Dispositif

Articles 3 et 4

Dans chacun de ces articles, la seconde phrase de l'alinéa 3 prévoit un régime de décision implicite, applicable dans l'hypothèse où le ministre ne respecte pas le délai qui lui est imparti.

Un tel régime ne peut être admis :

1/ d'une part, il a pour effet d'écarter, sans qu'une disposition de nature législative ne l'autorise, l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

2/ d'autre part, en prévoyant que le silence du ministre au terme du délai qui lui est imparti "est assimilé à l'octroi de la compétence", l'article 3, alinéa 3, seconde phrase, méconnaît le fait qu'il résulte de l'article 5, alinéa 1er, du Code wallon du logement, que l'octroi, à une commune, de la compétence que vise ce texte doit trouver sa source dans une décision expresse du Gouvernement ou de celui de ses membres qui reçoit une délégation à cette fin.

Les deux phrases à l'examen seront donc omises.

Article 5

1. La disposition à l'examen doit être complétée pour déterminer, conformément à l'article 5, alinéa 2, du Code wallon du logement, la procédure d'agrément des agents communaux.

2. L'alinéa 1er, troisième tiret, vise l'hypothèse où un agent communal a été "agréé (...) comme enquêteur ou contrôleur en matière de permis de location".

L'article 11 du Code wallon du logement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location prévoient et organisent un régime d'agrément pour les personnes, et notamment pour les agents communaux, qui effectuent des enquêtes en la matière.

Par contre, il n'existe pas de régime spécifique d'agrément pour effectuer les visites de contrôle prévues en cette matière. En ce qui concerne les agents communaux, il résulte de l'article 16 de l'arrêté précité du 3 juin 2004 que ceux d'entre eux qui ont été agréés en qualité d'enquêteurs ont le pouvoir d'effectuer de telles visites de contrôle, sans devoir, en outre, être agréés en qualité de contrôleurs.

En conséquence, dans la disposition à l'examen, les mots "ou contrôleur" doivent être omis.

Chapitre V

Article 6

Le chapitre à l'examen a essentiellement pour objet d'organiser une procédure de dépôt et de traitement de plaintes pour non-respect des critères de salubrité des logements et des dispositions imposant la présence de détecteurs d'incendie.

Il en résulte tout particulièrement que ces plaintes doivent être traitées :

1/ par la commune sur le territoire de laquelle est situé le logement concerné, si cette commune a reçu la compétence visée à l'article 5 du Code wallon du logement;

2/ par la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du ministère de la Région wallonne, dans les autres cas.

En outre, le texte en projet fixe les conditions à respecter pour qu'une plainte soit recevable.

Le Gouvernement n'a pas le pouvoir de prendre des dispositions en ce sens.

En effet, l'article 5 du Code wallon du logement donne indifféremment aux fonctionnaires et agents de l'administration régionale désignés à cette fin et aux agents communaux agréés le pouvoir de rechercher et de constater en toutes circonstances le non-respect des critères de salubrité des logements et des dispositions imposant la présence de détecteurs d'incendie, sans prévoir ni habiliter le Gouvernement à prévoir un système de répartition des compétences entre les fonctionnaires et agents de l'administration régionale et les agents communaux agréés.

De surcroît, aucune disposition du Code n'habilite le Gouvernement à déterminer les règles régissant le dépôt et le traitement de plaintes pour non-respect des critères de salubrité des logements et des dispositions imposant la présence de détecteurs d'incendie.

Le chapitre à l'examen doit être omis.

Article 9

Les mots "sur la proposition de l'Administration" sont superflus, l'Administration étant hiérarchiquement soumise au Ministre.

Article 10

La disposition à l'examen organise un régime permettant de prendre, cas par cas, une décision consistant à "assimiler un logement présentant un ou plusieurs manquements aux critères minimaux de salubrité à un logement sans manquements aux critères minimaux de salubrité". Une telle décision pourrait être prise "dans le cas où le ou les manquement(s) relevé(s) par l'enquêteur sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en oeuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre".

Le régime ainsi mis en place revient, en réalité, à accorder le pouvoir de déroger cas par cas aux critères minimaux de salubrité.

Or, le Code wallon du logement ne contient aucune disposition prévoyant ou habilitant le Gouvernement à prévoir un tel système de dérogation.

Le Code est, au demeurant, ainsi conçu qu'il opère une distinction tranchée, et n'admettant aucune nuance, entre les logements qui respectent les critères minimaux de salubrité et ceux qui ne les respectent pas : seuls les premiers sont qualifiés de "salubres", tandis que les seconds sont, suivant les hypothèses, "améliorables", "non améliorables" ou "inhabitables" [1]. Le système de dérogation envisagé par le projet d'arrêté ne se concilierait pas avec cette conception sur laquelle repose le Code.

(1) Voir l'article 1er, 12/ à 15/, du Code.

Certes, l'on peut comprendre la volonté du Gouvernement - dont se font l'écho les notes au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première et en deuxième lectures - d'éviter de considérer comme n'étant pas salubres des logements présentant des défauts simplement mineurs, mais qui, globalement, peuvent être vus comme étant en bon état. Cependant, à la manière dont est conçu le Code wallon du logement, cette volonté ne peut être réalisée que par l'adoption de critères généraux de salubrité suffisamment souples, et non pas par la mise en place d'un système de dérogation cas par cas aux critères généraux.

L'article 10 doit être omis.

Articles 11 et 12

Il résulte de l'article 6 du Code wallon du logement que les conclusions du rapport d'enquête doivent être notifiées dans tous les cas aux personnes concernées, ainsi que, suivant que l'enquête a été réalisée par un fonctionnaire ou un agent de l'administration régionale ou par un agent communal agréé, au bourgmestre ou à l'administration.

L'article 11 n'a d'autre objet que de rappeler pour partie ces obligations.

Quant à l'article 12, en limitant à certaines hypothèses l'obligation de notifier au bourgmestre les conclusions du rapport d'une enquête réalisée par l'administration, il méconnaît l'article 6 du Code wallon du logement.

Les articles 11 et 12 doivent être omis.

Articles 13 et 15

Au paragraphe 2 de chacun de ces articles, de l'accord du fonctionnaire délégué, les mots "pli recommandé" doivent être remplacés par le mot "courrier" ainsi qu'il résulte du paragraphe 1er.

Article 14

En vertu de l'article L3221-1, 4/, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation,

> "(...) tout document, par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative (...) communale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours".

À l'alinéa 2 de la disposition à l'examen, il est donc inutile de prévoir que la commune "informe" les parties concernées "de la possibilité d'introduire un recours conformément à l'article 18 de l'arrêté".

Bien plus, le texte en projet, qui est beaucoup plus sommaire que la disposition citée du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, pourrait donner à penser que cette dernière disposition ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce - ce que, bien entendu, le Gouvernement n'a pas le pouvoir de décider.

En conséquence, les mots "et les informe de la possibilité d'introduire un recours conformément à l'article 18 de l'arrêté" doivent être omis.

Chapitre IX

Article 17

Selon les termes utilisés dans les notes au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première et en deuxième lectures, le chapitre à l'examen tend à "permettre à la Région wallonne d'exercer un contrôle sur les enquêtes effectuées par la commune".

Aucune disposition du Code wallon du logement ne prévoit ni n'habilite le Gouvernement à prévoir un tel système de contrôle.

Ceci étant, il résulte de l'article 5 du Code que les fonctionnaires et agents de l'administration régionale désignés à cette fin ont le pouvoir de rechercher et de constater en toutes circonstances le non-respect des critères de salubrité des logements et des dispositions imposant la présence de détecteurs d'incendie. Rien ne s'oppose à ce qu'ils exercent ce pouvoir à propos d'un logement qui a déjà fait l'objet d'une première enquête par un agent communal agréé. Mais il ne s'agit pas alors, à proprement parler, d'exercer un "contrôle" sur la première enquête. En outre, contrairement à ce que prévoit la disposition à l'examen, la mise en oeuvre, en pareille hypothèse, des prérogatives des fonctionnaires et agents de l'administration régionale ne peut être soumise à la condition que des "réclamations" aient été introduites.

Le chapitre à l'examen doit être omis.

Article 18

Cette disposition doit être revue pour tenir compte des observations suivantes :

1. En prévoyant que le recours visé à l'article 7*bis* du Code wallon du logement est introduit "par courrier", l'alinéa 1er est de nature à donner à penser que ce recours pourrait ne pas être introduit par pli recommandé à la poste. Or, la disposition citée du Code impose, en l'espèce, le recours à cette dernière formalité.

2. En prévoyant que le ministre statue "dans un délai de 45 jours prenant cours le jour de la réception du recours", l'alinéa 2 n'a d'autre objet que de rappeler, inutilement, une règle qui résulte déjà de l'article 7*bis*, alinéa 2, du Code wallon du logement.

3. Le texte doit déterminer dans quels cas et suivant quelles règles il y a lieu de procéder à une nouvelle enquête.

Observation finale

1. Il convient d'éviter le recours aux tirets pour introduire des subdivisions dans un article comme à l'article 5, alinéa 1er.

Un tel procédé rend en effet malaisée l'identification des parties de texte qu'ils introduisent, notamment lorsqu'il est ensuite nécessaire de les désigner en vue de s'y référer ou d'y apporter des modifications [2].

2. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent qu'un seul alinéa. Dans ce cas, la division en alinéas suffit et le signe de paragraphe doit être omis [3]. Ainsi en va-t-il de l'article 15.

---

(2) Voir circulaire de légistique formelle, points 8.5.2.6 et 8.5.2.7 (http://www.raadvst-consetat.be).

(3) Voir circulaire de légistique formelle, points 8.5.2.1., alinéa 2 en particulier (http://www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS