

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.332/2/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 "déterminant les critères minimaux de salubrité pour les logements existants, les logements à créer et les logements subventionnés et les critères de surpeuplement", 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 ci-après.

Formalités préalables

1. Il résulte de l'article 5, alinéa 1^{er}, 3/, et de l'article 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, que les projets d'arrêtés "qui édictent ou modifient des règles organiques concernant l'octroi des subventions" doivent être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Tel est le cas du projet d'arrêté, en tant qu'il fixe des prescriptions spécifiquement applicables aux logements bénéficiant d'une aide de la Région wallonne.

En l'espèce, le délégué du ministre a expliqué que ces formalités n'avaient pas été accomplies.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en particulier celles qui figurent à l'article 11, 3/, premier tiret, à l'article 14, à l'article 16, alinéa 1^{er}, deuxième et quatrième tirets, et à l'article 19, 5/ - fixent des "règles techniques" au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, de telles dispositions doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

En l'espèce, le fonctionnaire délégué a expliqué que tel n'a pas été le cas.

.../...

3. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement des formalités précitées.

L'attention est attirée sur le fait que si, à l'issue de ces procédures, le projet d'arrêté était modifié pour tenir compte des résultats de celles-ci, une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'État s'imposerait ⁽¹⁾, sauf si les modifications apportées au texte tendaient également à répondre aux observations faites dans l'avis donné sur la présente demande.

Observations générales

1. La fixation de critères de salubrité des logements ainsi que de critères en vertu desquels un logement peut être considéré comme surpeuplé, emporte des restrictions à divers droits ou libertés fondamentaux, en particulier le droit de propriété, garanti notamment par l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti notamment par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 22 de la Constitution.

Il incombe au Gouvernement de s'assurer que les restrictions qu'apportent à ces droits les divers critères prévus par le projet d'arrêté ne sont pas disproportionnées par rapport aux objectifs que poursuit le Code wallon du logement ⁽²⁾.

En vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il lui incombe aussi de s'assurer que des personnes se trouvant dans des situations différentes ne sont pas traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable.

⁽¹⁾ La section de législation limiterait alors son examen aux modifications apportées au texte.

⁽²⁾ Sur ces objectifs, voir l'article 2 du Code.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que, dans plusieurs avis donnés sur le projet d'arrêté et figurant dans le dossier soumis au Conseil d'État, est expressément posée la question de la pertinence de l'application pure et simple de certains des critères en projet, notamment ceux qui sont relatifs à l'éclairage naturel, à des bâtiments ruraux anciens, spécialement dans certaines parties du territoire de la Région wallonne ⁽³⁾.

Il convient encore de noter qu'en ce qui concerne les critères minimaux de salubrité, l'observation faite ici prend un relief d'autant plus particulier que, comme indiqué dans l'observation formulée au sujet de l'article 10 du 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", examiné sous le numéro de rôle 43.330/2/V, le Code wallon du logement ne permet pas l'octroi de dérogations cas par cas à de tels critères.

2. Le projet d'arrêté tend à déterminer deux types de critères applicables aux logements : d'une part, des critères de salubrité et, d'autre part, des critères de "surpeuplement", c'est-à-dire des critères en vertu desquels un logement peut être considéré comme surpeuplé.

L'article 3 du Code wallon du logement charge le Gouvernement de fixer les critères minimaux de salubrité des logements. En ses alinéas 2 et 3, il énumère les objets sur lesquels portent ces critères.

Dans sa version originelle, l'article 3, alinéa 2, 7/, du Code faisait mention des éléments suivants : "la structure et la dimension du logement, notamment en fonction de la composition du ménage occupant".

L'article 11 du décret du 15 mai 2003 - dont l'article 22 du projet d'arrêté fixe la date d'entrée en vigueur - a remplacé l'article 3, alinéa 2, 7/, du Code, de manière à ne plus y faire mention que de "la structure et la dimension du logement".

⁽³⁾ Voir l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie, ainsi que celui du Conseil supérieur du logement.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003 que la suppression, dans la disposition précitée du Code, des mots ", notamment en fonction de la composition du ménage occupant", s'explique par la volonté du législateur de distinguer nettement les critères relatifs à la salubrité des logements et les critères, qu'il appartient au Gouvernement d'arrêter sur la base de l'article 1^{er}, 17/, du Code, en vertu desquels un logement peut être considéré comme surpeuplé.

Ainsi, selon l'exposé des motifs du projet de décret, le logement qui ne respecte pas les critères minimaux de salubrité "ne doit pas se confondre avec le logement surpeuplé défini à l'article 1^{er}, 17/" ⁽⁴⁾.

À ce sujet, le ministre a expliqué ce qui suit en commission :

"(...) La salubrité du logement se doit de reposer sur des critères physiques inhérents au logement, et non sur des facteurs qui tiennent aux personnes qui occupent effectivement ces logements. Il faut pouvoir déterminer si un logement est salubre indifféremment des personnes qui sont ou seront amenées à y vivre. C'est (...) la raison pour laquelle le projet de décret propose de supprimer des critères de salubrité du logement ce qui a trait au nombre de personnes qui y habitent" ⁽⁵⁾.

Dans l'ensemble, le projet d'arrêté respecte la distinction à opérer entre les critères de salubrité et les critères de surpeuplement des logements. Cependant, l'intitulé des chapitres III et IV méconnaît cette distinction : en effet, il y est uniquement fait mention de critères de salubrité alors que plusieurs des dispositions que contiennent ces chapitres fixent des critères de surpeuplement ⁽⁶⁾.

Il convient donc, à tout le moins, de revoir l'intitulé des chapitres III et IV.

⁽⁴⁾ Doc., Parl. wall., session 2002-2003, n/ 472/1, p. 8.

⁽⁵⁾ Doc., Parl. wall., session 2002-2003, n/ 472/22, p. 35.
La distinction ainsi faite rejoint la jurisprudence de la section d'administration du Conseil d'État dont il résulte que la "surpopulation" d'un immeuble ne suffit pas, à elle seule, à justifier l'appréciation que cet immeuble serait insalubre, pour l'application de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale (arrêts Vrielynck, n/ 14.935 du 6 octobre 1971, et Rosier, n/ 105.215 du 27 mars 2002).

⁽⁶⁾ Voir l'article 19, 1/, et l'article 20, 1/ à 3/.

Cette ambiguïté pourrait aussi être évitée par l'adoption de deux arrêtés distincts, relatifs, l'un aux critères de salubrité, et l'autre aux critères de surpeuplement.

3. "Pour l'application du présent arrêté", le 1/, le 2/, le 3/, le 4/, le 7/, et le 8/ de l'article 1^{er} mettent en oeuvre les habilitations que donnent au Gouvernement, respectivement, le 19/, le 19/*bis*, le 21/, le 21/*bis*, le 22/ et le 22/*bis* de l'article 1^{er} du Code wallon du logement.

Ces dispositions du Code ont vocation à produire leurs effets pour l'application de l'ensemble de celui-ci.

Il serait donc préférable que les habilitations qu'elles procurent au Gouvernement soient mises en oeuvre de manière générale pour l'application de l'ensemble du Code - ce qui implique l'élaboration d'un arrêté distinct -, et non pas seulement pour l'application de l'arrêté en projet.

4. De nombreuses dispositions du projet d'arrêté comportent des énumérations.

Ces dispositions ne font pas toujours clairement apparaître si, pour que la règle qu'elles formulent puisse s'appliquer, il suffit que soit présent un seul des éléments énumérés, ou s'il faut plutôt que chacun des éléments énumérés soit présent.

L'ensemble du projet sera revu sur ce point.

5. Il résulte des explications du fonctionnaire délégué qu'il est envisagé d'adapter diverses dispositions réglementaires prises en exécution du Code wallon du logement, en vue de tenir compte des modifications que le projet d'arrêté apporte à l'ordonnancement juridique.

Il conviendra de veiller à ce que les dispositions qui seront prises à cette fin entrent en vigueur en même temps que l'arrêté en projet.

.../...

Observations particulières

Préambule

Le préambule doit viser de manière précise les dispositions législatives qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté.

En l'état - et ceci, bien entendu, sous réserve des suites qui seront données aux observations générales n^{os} 2 et 3 -, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans les dispositions suivantes : l'article 1^{er}, 13/, 14/, 17/,19/ à 22/bis, l'article 3, l'article 4, l'article 36, alinéa 2, 3/, l'article 61, alinéa 2, 3/, et l'article 78bis, § 3, alinéa 2, 4/, du Code wallon du logement; l'article 143, alinéa 1^{er}, du 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; et l'article 40, § 2, du décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement.

Le préambule sera revu en conséquence.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Au 1/, dans le premier tiret, il convient de remplacer les mots "a) et d)" par les mots "1/ et 4/".

2. Au 4/, il y a lieu de préciser, pour chaque paramètre (T,V,S) l'unité commune de superficie qui sera utilisée pour le calcul du coefficient d'éclairage.

Article 2

Aucune disposition ne permet au Gouvernement d'"assimiler" certains types de logements à un logement individuel au sens de l'article 1^{er}, 4/, du Code wallon du logement. En tant que telle, la disposition à l'examen doit donc être omise.

.../...

Par contre, rien ne s'oppose à ce que, en ce qui concerne certaines des prescriptions qu'édicte le projet d'arrêté, le Gouvernement prévoit un régime particulier applicable dans les hypothèses qu'envisage la disposition à l'examen, pour autant, bien entendu, qu'il puisse être établi que ce régime particulier est justifié par des considérations admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Mais il conviendrait alors de préciser davantage les hypothèses envisagées. À cet égard, il y aurait lieu d'indiquer expressément que, comme le fait apparaître la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, ces hypothèses supposent que les personnes occupant le logement ne constituent pas un ménage ⁽⁷⁾. En outre, il faudrait préciser davantage la condition selon laquelle, en cas de location du bien, celui-ci doit faire l'objet d'un "contrat de bail entre les parties" ⁽⁸⁾.

Article 4

1. Au 1/, il serait préférable de faire suivre le nom "mérule" de son nom scientifique.

2. Au 3/, le texte doit préciser davantage quelles sont les hypothèses visées lorsqu'il est fait état d'une réparation "estimée vaine".

Article 5

En faisant état de bâtiments "visés à l'article 193, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", le texte vise les biens qui, en vertu de la législation relative à la protection du patrimoine, sont inscrits sur la liste de sauvegarde.

⁽⁷⁾ Sur la définition du mot "ménage" pour l'application du Code wallon du logement, voir l'article 1^{er}, 28/, du Code.

⁽⁸⁾ On relève en particulier qu'ainsi rédigé, le texte ne permet pas de déterminer qui exactement doit avoir la qualité de partie au contrat de bail.

L'attention est cependant attirée sur le fait qu'en faisant référence à l'article 193, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, il vise uniquement les biens inscrits sur la liste de sauvegarde dans la région de langue française, et non pas dans la région de langue allemande.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qui justifierait une telle restriction au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Aussi mieux vaut remplacer les mots "visés à l'article 193, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" par les mots "inscrits sur la liste de sauvegarde".

Article 6

Le Conseil d'État se demande en quoi consiste exactement la condition, fixée par le 1/, selon laquelle l'ensemble de logements considéré est "délimité" par des logements non améliorables.

Le texte sera précisé.

Article 7

Il résulte de la disposition à l'examen que les logements qui sont visés ne sont soumis à aucun critère qui permettrait de les considérer comme "surpeuplés" au sens de l'article 1^{er}, 17/, du Code wallon du logement.

Ceci ne peut être admis.

En effet, la disposition citée du Code est rédigée en des termes tels qu'elle fait obligation au Gouvernement de fixer les critères en vertu desquels un logement, quel qu'il soit, peut être considéré comme surpeuplé. En conséquence, le Gouvernement ne peut soustraire purement et simplement une catégorie déterminée de logements du champ d'application des règles qu'il prend en exécution de l'article 1^{er}, 17/, du Code.

.../...

Ceci étant, rien ne s'oppose à ce que, en mettant en oeuvre cette disposition du Code, le Gouvernement soumette une catégorie déterminée de logements à des prescriptions plus souples, pour autant, bien entendu, qu'il puisse être établi que ce régime particulier est justifié par des considérations admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 12

La première phrase du 1/ semble ne pas avoir d'autre objet que de rappeler l'obligation de satisfaire aux dispositions du règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires arrêté sur la base de l'article D.218 du livre II du Code de l'environnement.

Le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

Article 14

De l'accord du fonctionnaire délégué, les mots "sur l'extérieur" doivent être complétés par les mots "du bâtiment".

Article 16

1. La liste des nuisances que contient l'alinéa 1^{er} doit être exhaustive, et non pas simplement exemplative.

En conséquence :

- a) soit le mot "notamment" sera omis de la phrase introductive de l'alinéa 1^{er};
- b) soit le texte sera complété par l'indication d'autres nuisances.

.../...

2. Il résulte des explications du fonctionnaire délégué que l'intention des auteurs du texte est en ce sens que c'est seulement à partir de certains seuils que les inconvénients énumérés à l'alinéa 1^{er} - ou, en tout cas, certains d'entre eux - sont à considérer comme étant constitutifs de nuisances pour la santé des occupants.

Le projet d'arrêté doit fixer ces seuils ou, à tout le moins, charger le ministre de les fixer.

3. Le troisième tiret fait état de "moisissures (...) reconnues comme dangereuses pour la santé par l'Institut scientifique de santé publique".

Ceci ne suffit pas à permettre aux destinataires du texte en projet d'identifier aisément quelles sont les moisissures visées.

Il conviendrait d'énumérer celles-ci dans l'arrêté lui-même ou, à tout le moins, de charger le ministre de les énumérer ⁽⁹⁾.

4. L'alinéa 2 semble partir du présupposé que la vérification du respect des normes fixées par l'article 16 peut seulement se faire lors d'une enquête réalisée sur la base de l'article 5 du Code wallon du logement.

Or, la vérification du respect de ces normes - comme de tous les critères minimaux de salubrité des logements - a aussi vocation à être faite en d'autres circonstances, en particulier lors de l'instruction d'une demande d'aide introduite sur la base du Code wallon du logement.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁹⁾ Il y aura lieu de les identifier par leur nom scientifique.

Article 17

Au 1/, le Conseil d'État n'aperçoit pas le sens qu'il y a lieu de donner aux termes "rationnel quant à son volume, à ses dimensions, à son agencement ou à ses dégagements". Il semble que la première phrase du 1/ constitue une introduction à l'énumération des caractéristiques qui suivent. Si tel est le cas, mieux vaudrait omettre celle-ci.

Article 18

1. Au 1/, compte tenu des explications du fonctionnaire délégué, l'intention des auteurs du texte serait mieux traduite si les mots "superficie minimale d'une pièce en m²" étaient remplacés par les mots "superficie minimale habitable d'une pièce d'habitation en m²".

2. Le tableau figurant au 4/, b), gagnerait à être complété par une disposition envisageant les hypothèses où le nombre de ménages est supérieur à 17.

Chapitre IV

Article 20

1. Selon son intitulé, ce chapitre s'applique aux "logements bénéficiant d'une aide de la Région".

Il conviendrait d'identifier plus précisément les régimes d'aide auxquels il est ainsi fait référence.

En outre, cette précision doit être apportée dans le dispositif même du texte, et non pas seulement dans l'intitulé du chapitre - lequel est dénué de portée normative.

2. Dans la phrase introductive du 1/, il ne peut être renvoyé à l'article 18, 3/, puisque cette dernière disposition définit la superficie "habitable" d'un logement, et non pas sa superficie "utilisable".

3. Le 9/ appelle les observations suivantes :

- a) En prévoyant l'octroi de dérogations "en fonction de la spécificité de la subvention", le texte en projet semble, en réalité, n'avoir d'autre objet que de renvoyer à des dispositions, prévoyant l'octroi de telles dérogations, contenues dans des arrêtés réglementaires réglant l'octroi de certaines subventions.

Il n'a ainsi, sur ce point, pas de portée normative propre.

Aussi mieux vaut-il omettre de la disposition à l'examen les mots "En fonction de la spécificité de la subvention ou".

- b) En ce qui concerne les bâtiments "visés à l'article 193, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine", il est renvoyé à l'observation faite au sujet de l'article 5.

Observation finale

Il y a lieu de se référer à la circulaire de légistique formelle, en particulier quant à la subdivision des articles afin de rendre plus aisées à l'avenir toute modification ou toute référence aux textes en question ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Voir la circulaire de légistique formelle, point 8.5.2 en entier (<http://www.raadvst-consetat.be/pdf/Lforf1.pdf>).

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. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS