

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.514/2/V
DU 21 AOÛT 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 31 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement "relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public", 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.

Observations générales

1. Certaines dispositions et définitions du projet d'arrêté reproduisent des dispositions ou des définitions figurant dans le Code wallon du logement; tel est le cas par exemple des articles 1^{er}, 6/, et 8, alinéa 2, du projet.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences. En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Toutefois, en l'occurrence, la reproduction de définitions ou de dispositions issues du Code wallon du logement peut présenter une utilité au point de vue de la lisibilité de l'ensemble du dispositif; en ce cas, afin d'éviter toute méprise quant à la nature des dispositions reproduites et à leur force obligatoire, il est recommandé d'y mentionner un renvoi à ces dernières (ex. : "Conformément à l'article X du décret, ...").

Ceci étant, il y a lieu de procéder de manière cohérente et d'éviter, comme dans le projet à l'examen, que tantôt il soit fait référence implicitement pour certaines notions au Code wallon du logement et que tantôt d'autres dispositions ou définitions figurant également dans le Code soient répétées dans le projet. Ainsi, par exemple, la notion de "handicapé" figurant notamment à l'article 1^{er}, 8/, du projet doit être comprise dans le sens que lui donne l'article 1^{er}, 33/, du Code wallon du logement, tandis que celle de "ménage", pourtant déjà définie à l'article 1^{er}, 28/, du même Code, fait l'objet d'une définition identique, à l'article 1^{er}, 6/, du projet.

L'ensemble du texte sera réexaminé à la lumière des considérations qui précèdent.

2. Les titres III (logement moyen) et IV (logement à loyer d'équilibre) du projet ne contiennent aucune disposition relative aux voies de recours alors que les articles 94, § 1^{er}, et 171*bis*, § 4, du Code wallon du logement chargent le Gouvernement de fixer la procédure de recours en matière de location ou d'occupation d'un logement géré ou construit par la Société wallonne du Logement ou par une société de logement de service public.

L'arrêté en projet doit dès lors être complété sur ce point.

Observations particulières

Préambule

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 94, §§ 1^{er} et 1^{er}*bis*, et 171*bis*, § 4, du Code wallon du logement. Par conséquent, l'alinéa 1^{er} doit être adapté et les alinéas 2 et 3 doivent être omis. Il convient, en outre, de viser les arrêtés abrogés par le projet, c'est-à-dire tous les arrêtés énumérés à l'article 51 du projet.

2. L'article 94, § 1^{er}*bis*, du Code wallon du logement, qui sert de fondement juridique à l'article 2 et à l'annexe 3 du projet, dispose :

"Le Gouvernement établit, sur proposition de la Société wallonne du Logement, une Charte des sociétés et des locataires rappelant les droits et obligations de ceux-ci."

Il ressort de l'avis de la Société wallonne du Logement du 28 août 2006 que celle-ci a notamment communiqué au Ministre du Logement une proposition relative à la charte des locataires et des sociétés, le 22 mai 2006. Il faut donc compléter le préambule en visant cette proposition.

.../...

3. À l'alinéa 5, il y a lieu d'écrire : "Vu l'avis 43.514/2/V du Conseil d'État donné le 21 août 2007 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 1^{er}

1. Au 8/, premier tiret ⁽¹⁾, il est prévu que les revenus nets à prendre en considération sont ceux de "l'avant-dernière année antérieure à celle qui précède l'année de calcul ou de révision du loyer". Le Conseil d'État se demande si une référence à un passé aussi éloigné correspond bien à l'intention de l'auteur du projet.

2. Au 11/, il faudra indiquer la date à laquelle l'arrêté du Gouvernement wallon qui y est mentionné aura été pris.

3. Au 15/, il y a lieu d'écrire : "Lors de l'attribution du logement, la société tient compte, pour l'application de l'alinéa 1^{er}, du ou des enfants ...".

En effet, l'article 1^{er} ne compte qu'un seul alinéa à la différence du 15/ qui en compte plusieurs.

⁽¹⁾ La structure rédactionnelle de l'article 1^{er}, 8/, laisse à désirer, ce qui, outre des difficultés de compréhension, pourrait susciter des problèmes d'identification en cas de modification ultérieure. Il est suggéré de le rédiger comme suit :
"8/ revenus : les revenus nets (la suite comme au projet ...) l'article 104, 1/ et 2/, dudit Code, compte tenu des précisions suivantes :
a) Les revenus des personnes apparentées (la suite comme au projet ...) de 50 % :
-l'enfant célibataire âgé de plus de 18 ans et de moins de 25 ans;
-l'ascendant pensionné;
-l'ascendant, le descendant et le collatéral, handicapés.
b) Les revenus de l'enfant célibataire (la suite comme au projet).
c) Les revenus minimaux (la suite comme au projet)."

Article 8

Compte tenu de la définition particulièrement large de la notion de ménage, il conviendrait de préciser quelles sont les personnes qui ont qualité pour introduire le recours.

Article 9

L'article 9, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 4 et 5, du projet doit être omis car il ne fait que reproduire partiellement le contenu de l'article 171bis, § 4, du Code wallon du logement.

L'auteur du texte doit en effet rester dans sa sphère de compétence; en reproduisant même fidèlement une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Article 10

1. À l'alinéa 2, pour éviter toute confusion, il convient de préciser que le délai de soixante jours court à partir de la notification ou de la publication aux valves de la décision initiale de la société.

2. À l'alinéa 5, il y a lieu d'écrire "Avant de statuer, elle entend le requérant et la société".

En effet, le principe *audi alteram partem* oblige la chambre de recours à les entendre tous les deux.

3. Selon l'article 10, alinéas 5 et 7, du projet, la chambre de recours doit statuer sur le recours dans un délai de quarante-cinq jours et notifier sa décision au requérant et à la société dans les soixante jours.

.../...

Comme l'a relevé la Société wallonne du Logement du 26 août 2006 :

"Compte tenu du fait que le projet prévoit que la notification doit avoir lieu dans un délai de 60 jours, il serait souhaitable (de) s'en tenir à ce seul terme (la Chambre de recours décide et notifie dans les 60 jours) : ceci permettrait une plus grande latitude d'organisation à la Chambre de recours sans porter préjudice au plaignant."

Le texte devrait être revu en ce sens.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, mieux vaut écrire "recevabilité" qu'"acceptation" de sa demande.

La même observation vaut pour l'article 14, § 3, alinéa 1^{er}.

Article 20

1. Le commentaire de l'article 20 vise des catégories de personnes qui ne sont pas mentionnées dans la disposition elle-même. Tel est le cas des personnes seules et des étudiants.

2. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, il conviendrait d'établir un lien plus étroit entre le type de handicap dont est affecté la personne et la nature des adaptations apportées au logement.

Comme l'a relevé la Société wallonne du Logement dans son avis du 28 août 2006,

"Les définitions indispensables à la mise en oeuvre de cet article, dont l'objectif est tout à fait pertinent, sont insuffisantes, voire inexistantes.

La notion de personne handicapée fixée par le code est en effet trop large pour assurer l'adéquation entre le logement et les difficultés concrètes vécues par le candidat. Les documents de candidature doivent intégrer ce type de précision."

.../...

Article 22

Au paragraphe 3, il conviendrait de prévoir des critères supplémentaires en vue de départager des candidats dont la résidence est située sur le territoire d'une commune détenant des parts dans la société de logement social.

Article 24

Au paragraphe 3, il convient d'écrire : "Le locataire fait élection de domicile dans le logement pris en location".

Article 25

Contrairement aux articles 39, § 2, et 43, § 2, de l'arrêté en projet, l'article 25, § 2, du projet n'exécute pas complètement l'article 94, § 1^{er}, alinéa 2, b), du Code wallon du logement ("nature et mode de calcul des charges").

Comme l'a relevé la Société wallonne du Logement dans son avis du 28 août 2006,

"En matière de charges locatives, il conviendrait de faire référence à l'existence d'une réglementation définissant de manière exhaustive les charges qui peuvent être réclamées au locataire (actuellement l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 portant réglementation des charges locatives à la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés agréées par celle-ci)."

Articles 29, § 1^{er}, et 30

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas très bien l'articulation entre la définition que donne l'article 1^{er}, 14/, du loyer de base et plus particulièrement le coefficient dont il y est question, avec le coefficient x mentionné aux articles 29, § 1^{er}, et 30.

Cette articulation devrait mieux apparaître dans le texte examiné.

.../...

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, on peut se demander si le locataire dispose d'un délai de trois mois pour prévenir la société de la diminution de ses revenus ou si l'obligation qui lui est faite est de prouver tous les trois mois la persistance de cette diminution.

Le texte devrait être précisé sur ce point.

Article 34

À l'alinéa 2, même en tenant compte de l'exception prévue à l'alinéa 3, il est pour le moins surprenant qu'une société de logement social puisse exiger du locataire, même si ses revenus dépassent ceux d'un ménage à revenus modestes, un loyer supérieur à la valeur locative normale du bien.

On peut même s'interroger, compte tenu de la destination des logements sociaux à "l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes lors de leur entrée dans les lieux"⁽²⁾ et de l'article 2, § 2, du Code wallon du logement, aux termes duquel "(l)e présent Code vise à assurer (...) la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité", sur la compatibilité de l'attribution de logements sociaux à des personnes dont les revenus dépassent pendant plus d'un an ceux d'un ménage à revenus modestes.

Article 36

Le paragraphe 4 est ambigu. Le texte peut se comprendre comme signifiant que lorsqu'un logement moyen n'est pas loué pendant une période de trois mois minimum, la société pourra donner ce logement en location à un ménage à revenus modestes.

Il peut également se comprendre comme signifiant qu'au cas où, pour une raison ou l'autre, le locataire du logement moyen ne l'occupe pas pendant au moins trois mois, la société peut le donner en location à un ménage à revenus modestes.

⁽²⁾ Article 1^{er}, 9/, du Code wallon du logement.

L'auteur du texte, est invité à mieux exprimer son intention et si la seconde interprétation était la bonne, à préciser les modalités de résiliation, voire de suspension du bail initial.

Article 48

À l'alinéa 2, il y lieu d'écrire : "L'étudiant n'est pas tenu de faire élection de domicile dans le logement pris en location."

Titre VII - Dispositions transitoires

Il conviendrait que l'auteur du projet détermine de manière expresse dans quelle mesure la réglementation nouvelle s'applique aux baux en cours. Il est renvoyé sur ce point au commentaire de l'article 51.

Annexe 4

Selon l'article 20 de l'annexe 5 du projet,

"Toute résiliation du présent bail est opposable de plein droit aux personnes cohabitant avec le locataire, à l'exception de son conjoint ou son cohabitant légal au sens des articles 1475 et suivants du Code civil, à condition que la société ait connaissance de ce mariage ou de cette cohabitation légale."

L'annexe 4 du projet est incomplète dans la mesure où elle ne vise sous la rubrique "état civil" que la personne célibataire, la personne mariée, la personne divorcée, la personne séparée et la personne veuve. Elle doit être complétée sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN