

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.798/4
DU 7 JUILLET 2008

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 25 juin 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements 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.

Observation générale

Le projet d'arrêté tend à modifier l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, en vue d'attribuer cinq points de priorité aux candidats locataires d'un logement social qui réunissent les conditions suivantes : "le ménage dont un membre est domicilié depuis au moins trois ans, sans interruption, dans une des communes affiliées à la société auprès de laquelle il est candidat".

La question se pose de savoir si l'insertion de cette priorité est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, consacré notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Les notes au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première et en deuxième lectures s'emploient à justifier le régime envisagé au regard de ce principe. Il en ressort tout particulièrement que la nouvelle priorité qui serait introduite "trouve sa justification principale dans l'attache géographique et sociale (travail, entourage, scolarité ...) qu'a le ménage candidat dans la région concernée ici limitée au territoire d'une société de logement". En outre, "dans le cadre de la politique d'ancrage communal du logement, les communes sont amenées à analyser leurs besoins en logements publics et à décrire leur plan d'actions", et, par conséquent, "il apparaît logique qu'à cette occasion, les communes se basent sur les demandes émanant de leurs habitants respectifs".

Ces préoccupations sont légitimes.

.../...

Toutefois, il convient de rappeler qu'en vertu de la définition qu'en donne l'article 1^{er}, 9/, du Code wallon du logement, un logement social est "destiné à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes lors de leur entrée dans les lieux". En outre, tel qu'il est conçu actuellement, le système des priorités d'accès qu'organise l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 bénéficie à des catégories de personnes qui, parmi les ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes, méritent une attention spécifique du fait qu'elles se trouvent dans une situation personnelle particulièrement difficile.

Les raisons, indiquées ci-dessus, pour lesquelles il est envisagé d'accorder une priorité au "ménage dont un membre est domicilié depuis au moins trois ans, sans interruption, dans une des communes affiliées à la société auprès de laquelle il est candidat", relèvent de préoccupations très différentes. Si légitimes qu'elles soient en elles-mêmes, elles sont sans rapport ou, en tout cas, sans rapport aussi étroit, avec le souci de prendre une mesure bénéficiant à celles des personnes susceptibles de bénéficier d'un logement social - c'est-à-dire des ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes - qui vivent une situation personnelle particulièrement difficile. Bien plus, il faut bien constater que la mesure prévue par le projet d'arrêté réduit les priorités accordées à ces dernières catégories de personnes, et donne même à ses bénéficiaires une priorité plus importante qu'à certaines de celles-ci.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, pour que la mesure en projet puisse être jugée compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, il y aurait lieu d'établir, de manière plus précise et concrète que ne le font les notes au Gouvernement, pourquoi, malgré leur différence de nature avec des considérations tenant à la situation personnelle difficile des catégories de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes qu'énumère l'article 17, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, les préoccupations invoquées sont à ce point importantes qu'elles justifient, en premier lieu, l'insertion de la priorité envisagée et, en second lieu, le nombre de points qu'il est prévu d'attribuer aux bénéficiaires du projet d'arrêté.

À cet égard, il convient notamment d'examiner si les préoccupations invoquées ne sont pas déjà suffisamment prises en compte par la disposition, figurant à l'article 22, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, en vertu de laquelle, "à égalité de points, le logement est attribué en priorité au ménage dont la résidence principale est située, depuis la plus longue période, sur le territoire d'une commune détenant des parts dans le capital de la société concernée".

En outre, en ce qui concerne la détermination à cinq du nombre de points de priorité, il s'indiquerait tout particulièrement d'expliquer pourquoi un "ménage dont un membre est domicilié depuis au moins trois ans, sans interruption, dans une des communes affiliées à la société auprès de laquelle il est candidat" mérite une priorité plus importante que celle attribuée aux diverses catégories de personnes qui, en l'état, bénéficient de deux, trois ou quatre points de priorité. La section de législation relève que les notes au Gouvernement ne donnent d'explication à ce sujet qu'en ce qui concerne une seule des huit catégories de personnes qui, en l'état, bénéficient d'un nombre de points de priorité inférieur à cinq.

Enfin, en tout état de cause, il est permis de se demander si la mesure envisagée est proportionnée aux objectifs poursuivis en tant qu'elle s'applique dès l'instant où un seul des membres du ménage concerné, même s'il n'est pas lui-même candidat locataire, réunit les conditions indiquées ⁽¹⁾.

Le projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

C'est sous réserve des suites qui seront données à l'observation qui vient d'être faite que sont formulées les observations ci-après.

Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement. Le pouvoir réglementaire que cette disposition donne au Gouvernement doit être exercé "sur la proposition ou après avis" de la Société wallonne du logement.

⁽¹⁾ Comparer avec les définitions données à l'article 1^{er}, 6/, (le "ménage") et le 7/(le "locataire") de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

Sous réserve d'une délégation accordée à un ou plusieurs administrateurs ou au directeur général, c'est au conseil d'administration de la Société wallonne du logement qu'il appartient de faire les propositions ou de donner les avis prévus par l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement ⁽²⁾.

En l'espèce, il ressort du dossier que le directeur général de la Société wallonne du logement a fait rapport au conseil d'administration sur le projet d'arrêté et que ce rapport contient une proposition d'avis.

Selon les explications fournies à la section de législation du Conseil d'État, le conseil d'administration a fait sienne la proposition contenue dans le rapport du directeur général.

Il conviendra que le dossier l'établisse sans équivoque possible.

Observations particulières

Préambule

1. Seul l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement fournit un fondement légal au projet d'arrêté.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera revu en conséquence.

2. À l'alinéa 5, il convient d'écrire :

"Vu l'avis 44.798/4 du Conseil d'État, donné le 7 juillet 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

⁽²⁾ Voir sur ce point les articles 103, § 1^{er}, et 107 du Code wallon du logement, et les articles 20 et 21 des statuts de la Société wallonne du logement.

Dispositif

Article 2

La disposition à l'examen est à mettre en rapport avec la volonté des auteurs du texte, exprimée dans les notes au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première et en deuxième lectures, selon laquelle "le critère de l'ancrage local devrait valoir pour toutes les sociétés de façon à assurer à chaque candidat une chance proportionnelle égale d'être retenu sur la base de ce critère".

Compte tenu de cette volonté, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de compléter également le premier tiret de l'article 17, § 4, alinéa 1^{er}, 1/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, en vue d'empêcher que le règlement spécifique d'une société de logement de service public ne détermine une catégorie supplémentaire de candidats locataires en fonction d'un critère d'"ancrage local" autre que celui retenu par le projet d'arrêté ⁽³⁾.

Article 3

Il convient d'écrire :

"L'annexe 4 du même arrêté est remplacée par l'annexe au présent arrêté."

Annexe

Dans le volet B.2, *in fine*, en prévoyant que "le ménage peut se voir attribuer 5 points supplémentaires", le texte donne à penser que la priorité envisagée est, non pas un droit accordé aux candidats locataires concernés, mais une faculté laissée à l'appréciation des sociétés de logement de service public, qui pourraient alors attribuer de ce fait cinq points supplémentaires aux intéressés.

⁽³⁾ Ainsi en irait-il, par exemple, si un règlement spécifique accordait une priorité à un candidat domicilié depuis moins de trois ans dans une des communes affiliées à la société concernée.

Or, il ressort clairement du dossier, et il a été confirmé par le délégué du ministre, que telle n'est pas l'intention des auteurs du texte.

Celui-ci sera revu 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 rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE