

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.268/4
DU 29 OCTOBRE 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 1^{er} octobre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la la cession et à l'acquisition d'un bien immobilier par une société 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. Parmi les différentes dispositions qui sont invoquées à l'article 1^{er} du préambule en tant que fondement légal de l'arrêté en projet, seul l'article 94, § 2, du Code wallon du logement confère une habilitation expresse au Gouvernement wallon pour régler la matière visée par l'arrêté en projet en tant qu'il dispose comme suit :

"Sur la proposition ou après l'avis de la Société, le Gouvernement fixe les conditions d'acquisition ou de vente d'un logement géré, construit ou vendu par la Société ou par une société de logement de service public.

Ces conditions concernent notamment :

- 1/ les revenus du ménage;
- 2/ le patrimoine immobilier du ménage." ⁽¹⁾

Au regard de cette disposition, à l'exécution de laquelle l'arrêté en projet entend pourvoir, celui-ci appelle les observations suivantes.

1.1. Les articles 11, 12 et 13 du projet ont pour objet de fixer les conditions de cession de terrains ou de biens immobiliers autres que des logements ou des terrains.

Le Gouvernement ne trouve dans l'article 94, § 2, du Code wallon du logement aucune habilitation pour ce faire.

⁽¹⁾ La notion de "logement" au sens de cette disposition est celle qui résulte de l'article 1^{er}, 1/ et 3/ du Code wallon du logement.

Plus spécialement, l'article 94, § 2, du Code habilite le Gouvernement à fixer "les conditions d'acquisition ou de vente d'un logement géré, construit ou vendu par la Société ou par une société de logement de service public". Seuls sont visés par cette disposition les logements, et non les terrains ou les autres biens immobiliers.

Les articles 11, 12 et 13 du projet seront donc omis.

La même observation vaut *mutatis mutandis* à l'égard des articles 1^{er}, 71, 2 et 14 du projet, dans la mesure où ils concernent non pas les seuls logements mais également les autres "biens immobiliers".

1.2. Il résulte de l'article 94, § 2, du Code wallon du logement que les conditions auxquelles le Gouvernement est habilité à subordonner tant l'acquisition⁽²⁾ que la vente⁽³⁾ de logements "gérés[s], construit[s] ou vendu[s]" par la Société wallonne du logement ou les sociétés de logement de service public doivent à tout le moins porter sur "les revenus du ménage" et "le patrimoine immobilier du ménage".

Des points sur lesquels lesdites conditions doivent au minimum porter, il se déduit nécessairement que les seules acquisitions visées par l'habilitation conférée au Gouvernement sont celles effectuées par la Société wallonne ou les sociétés de logement auprès de ménages, et que les seules ventes concernées par cette même habilitation sont celles réalisées au profit de ménages. L'article 1^{er}, 28/, du Code wallon du logement définit le ménage comme étant "la personne seule ou plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques".

⁽²⁾ Opération prévue dès l'entrée en vigueur de l'article 94, § 2, du Code wallon du logement.

⁽³⁾ Opération également visée à l'article 94, § 2 du Code wallon du logement à la suite de sa modification par l'article 22 du décret du 20 juillet 2005.

Par conséquent, le texte en projet ne peut fixer les conditions des ventes de logements dont l'acquéreur serait une personne autre qu'un "ménage", comme les "pouvoirs locaux", les "régies autonomes", et de manière générale toute personne morale, qu'elle soit de droit public ou de droit privé.

Dès lors, dans la mesure où il met en place un système de priorités dans lequel la vente à des personnes autres que des "ménages" est envisagée et réglée, l'arrêté en projet est dépourvu de fondement légal. Sont ici plus spécialement concernés l'article 8, §§ 2 et 3 du projet et l'ensemble des dispositions qui renvoient à cet article, dans la mesure où elles y renvoient.

Par ailleurs, l'article 14 du projet doit, dans la mesure où il porte sur l'acquisition de logements ⁽⁴⁾, être complété par des conditions relatives spécifiquement aux revenus et au patrimoine immobilier du ménage vendeur du logement concerné.

1.3. L'article 4 du projet prévoit, en son alinéa 1^{er}, que "Sauf application des articles 7, 8, 12 et 13 du présent arrêté", les revenus des candidats acquéreurs ne peuvent dépasser un montant déterminé. Cet article revient à ne fixer aucune condition de revenu lorsqu'il est fait application des dispositions énumérées ci-avant.

Un tel système ne peut être admis au regard de l'article 94, § 2, alinéa 2, du Code wallon du logement.

2. Plusieurs dispositions du texte en projet prévoient que la cession des logements concernés sera normalement réalisée "dans le respect des principes de publicité, de transparence et d'égalité de traitement".

La section de législation s'interroge sur la portée précise de ces termes.

⁽⁴⁾ Comme exposé à l'observation 1.1. précédente, dans la mesure où elle porte sur des biens immobiliers autres que des logements, cette disposition est dépourvue de fondement légal.

À propos plus spécialement de l'article 8, § 1^{er}, du projet, le "commentaire des articles" précise que :

"Une «petite» vente publique est organisée au sein de personnes se retrouvant dans une même catégorie de personnes prioritaires à l'achat, soit sur la base d'enchères en séance, soit sur la base de remise d'enveloppes fermées ouvertes en séance. La manière dont la société informe de la mise en vente est laissée à son libre soin, dans le respect des principes de bonne administration."

Sur ce point, il faut relever que c'est au Gouvernement qu'il appartient de fixer les conditions des acquisitions et ventes des logements visés à l'article 94, § 2, du Code wallon du logement.

En termes de procédure, le Gouvernement ne peut donc se borner à renvoyer à ou à rappeler quelques principes généraux fondamentaux, en laissant pour le surplus aux sociétés de logement le pouvoir de décider de la procédure proprement dite.

Le projet doit être complété en conséquence.

Observations particulières

Vu le caractère fondamental des observations générales qui précèdent, les observations particulières se limitent aux questions essentielles examinées ci-après.

Préambule

Compte tenu de l'observation générale 1, seul l'article 94, § 2 du Code wallon du logement doit être visé au préambule dont l'alinéa 1^{er} sera modifié en conséquence.

Dispositif

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, il convient de préciser ce que l'on entend par l'information relative aux "modalités" du prix.

Article 6

L'article 6 du projet est dépourvu de fondement légal même au regard de l'article 94, § 2 du Code wallon du logement. Il sera omis.

Article 9

La section de législation se demande s'il ne conviendrait pas de mieux circonscrire la portée de l'habilitation conférée à la Société wallonne du logement d'autoriser la vente d'un logement à un prix "inférieur au prix de revient de la construction" ⁽⁵⁾.

Article 10

L'article 10, § 2, du projet ne fixe pas à proprement parler des conditions de vente ou d'acquisition, mais bien des conditions d'octroi - ou, plus concrètement, de remboursement - de subventions.

À ce titre, il ne trouve pas de fondement légal dans l'article 94, § 2, du Code wallon du logement dont l'objet n'est pas lié à l'un ou l'autre des divers régimes d'aides organisés par le Code wallon du logement.

⁽⁵⁾ Comparer avec l'article 2, § 2 du projet tant sur le procédé de l'évaluation externe préalable que sur la détermination d'un prix de cession minimum.

Cette disposition figurerait donc plus adéquatement dans un arrêté distinct qui, à l'instar de nombreux arrêtés en vigueur du Gouvernement wallon, aurait pour objet de fixer des conditions d'octroi de subventions, en exécution, non pas de l'article 94, § 2, du Code mais des dispositions du Code wallon du logement qui organisent spécifiquement les divers régimes d'aides mis en place par celui-ci.

Article 16

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif il y aurait lieu de déroger à la règle générale selon laquelle les arrêtés réglementaires entrent en vigueur le dixième jour suivant celui de leur publication au Moniteur belge.

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 Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE