

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.844/4
DU 17 NOVEMBRE 2010

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 Développement durable et de la Fonction publique de la Région wallonne, le 19 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement "fixant les conditions d'octroi d'une subvention et d'une avance remboursable annuelles au Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie en vue de la réhabilitation ou de la restructuration de logements inoccupés dans le cadre de la prise en gestion ou en location de logements par un organisme à finalité sociale", 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 dispositions citées à l'alinéa 1^{er} du préambule comme fondement juridique du projet examiné, seul l'article 85*bis* du Code wallon du Logement (ci-après dénommé : le code), en ses paragraphes 1^{er} et 3, confère une habilitation au Gouvernement qui est mise en oeuvre dans le projet examiné.

L'article 85*bis* du code est rédigé comme suit :

"Art. 85*bis*. § 1^{er}. Lorsqu'un opérateur immobilier prend en location ou en gestion un logement conformément au présent chapitre, la Région peut lui accorder une aide, sous la forme d'une subvention ou (...) d'une avance remboursable, lui permettant d'effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dont la nature est fixée par le Gouvernement.

§ 2. Les demandes d'aide sont adressées à l'administration, à la Société wallonne du logement s'il s'agit d'une société de logement de service public ou au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, s'il s'agit d'un organisme à finalité sociale. L'aide est accordée par l'administration, par la Société wallonne du logement s'il s'agit d'une société de logement de service public ou par le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, s'il s'agit d'un organisme à finalité sociale (...).

§ 3. Le Gouvernement fixe les conditions et les modalités d'octroi de l'aide, ainsi que les modalités de son calcul (...)"

Sur la base de cet article, le Gouvernement peut donc :

- fixer la nature des travaux de réhabilitation et de restructuration qui ouvrent le droit à l'octroi d'une aide sous la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable lorsqu'ils sont effectués par un opérateur immobilier dans un logement qu'il a pris en location ou en gestion;

.../...

- fixer les conditions et les modalités de l'aide précitée, ainsi que les modalités de son calcul.

Au regard du fondement décretaal qu'il se donne, l'arrêté en projet soulève deux difficultés :

1/) il est conçu comme un régime d'aide aux travaux qui sont effectués dans les seuls logements pris en location ou en gestion par des agences immobilières sociales ou par des associations de promotion du logement ⁽¹⁾; or, l'opérateur immobilier qu'envisage l'article 85*bis* du code ne se limite pas à ces deux opérateurs puisque l'article 1^{er}, 23/, du code définit l'opérateur immobilier comme étant "un pouvoir local, une régie autonome, la Société wallonne du logement, une société de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement"; par conséquent, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier, dans le respect du principe d'égalité, pourquoi le régime d'aide envisagé ne s'adresse qu'aux organismes à finalité sociale et non à l'ensemble des "opérateurs immobiliers" définis à l'article 1^{er}, 23/, du code ⁽²⁾ et mentionnés à l'article 85*bis* du même code;

2/) selon son article 5, l'arrêté en projet prévoit que l'aide dont il fixe les modalités est destinée "aux titulaires de droits réels sur les logements" qui font l'objet de l'aide; cette manière de concevoir les choses méconnaît l'article 85*bis* du code étant donné que celui-ci est rédigé de telle sorte que l'aide qu'il envisage est octroyée à l'opérateur immobilier pour lui permettre d'effectuer les travaux concernés par l'aide lorsqu'il loue ou

⁽¹⁾ Voir à cet égard notamment les articles 1^{er}, 4/, 2 et 5 du projet.

⁽²⁾ La considération que les autres opérateurs immobiliers visés par l'article 1^{er}, 23/, du code ne relèvent pas du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie peut certes expliquer que l'arrêté en projet se limite à prendre en compte la situation des organismes à finalité sociale mais cette considération ne suffit pas, sous l'angle du principe d'égalité, pour justifier l'éventuelle absence d'un régime d'aide parallèle qui serait conçu pour répondre aux spécificités des autres opérateurs immobiliers visés à l'article 85*bis* du code.

prend en gestion un logement visé au chapitre VI du même code, et non au titulaire des droits réels sur le logement qui a été pris en location ou en gestion ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Le projet sera réexaminé à la lumière de la présente observation.

2. Le projet d'arrêté à l'examen ne se borne pas à déterminer la nature des travaux de réhabilitation ou de restructuration qui peuvent ouvrir le droit à une aide, ni à fixer les conditions et modalités d'octroi de cette dernière ainsi que ses modalités de calcul. L'arrêté en projet se présente en effet également, en certaines de ses dispositions, comme un acte juridique dont l'objet consisterait au surplus à régler l'octroi au Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie des moyens financiers qui seront utilisés par le Fonds pour allouer les aides qui sont prévues dans l'arrêté en projet. Or, les dispositions qui se donnent cet objet n'ont pas leur place dans l'arrêté.

En effet, en vertu de l'article 180, § 2, 3/ à 5/, du code, ces dispositions doivent figurer dans le contrat de gestion conclu entre le Gouvernement et le Fonds ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Les dispositions du contrat de gestion qui sont rédigées en sens contraire ne peuvent prévaloir sur le texte clair du code (voir l'article 42.1. du contrat de gestion 2007-2012 entre la Région wallonne et le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie selon lequel "Les nouvelles mesures budgétaires et réglementaires prises pour la mobilisation du patrimoine, sous la forme d'avances remboursables pour consentir des prêts aux propriétaires pour la réhabilitation de logements donnés en gestion ou sous la forme de subventions aux mêmes fins, sont gérées par le Fonds et concourent au développement de ses missions et de celles des A.I.S. et des A.P.L. La Région verse au Fonds les crédits nécessaires à l'accomplissement de cette mission.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne les biens pris en gestion, l'article 81, alinéa 3, 1/, du code prévoit d'ailleurs que le mandat de gestion type stipule notamment la nature des travaux à effectuer par l'opérateur immobilier (voir aussi l'article 83, § 3, alinéa 2, du code pour les logements dont la gestion provisoire est attribuée à un opérateur immobilier dans le cadre d'une procédure judiciaire).

⁽⁵⁾ Sur les observations que suscite l'insertion de dispositions de cette nature dans un contrat de gestion, voir l'avis 33.892/4, donné le 2 décembre 2002, par la section de législation sur un avant-projet devenu le 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, observations sous l'article 103 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n/ 472/1, pp. 52-69).

Observations particulières

Intitulé

Comme expliqué ci-avant, et conformément au fondement juridique sur lequel il repose, l'arrêté en projet ne doit pas être conçu comme un arrêté réglant l'octroi d'une subvention et d'une avance remboursable au Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie mais comme un arrêté déterminant la nature des travaux de réhabilitation ou de restructuration qui peuvent être effectués par un organisme à finalité sociale ⁽⁶⁾ qui prend un logement en location ou en gestion et les conditions et modalités de l'aide qu'il octroie ainsi que les modalités de son calcul.

L'intitulé du projet devra être revu.

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots "les articles 80 à 85bis, 183, 193 et 198" seront remplacés par les mots "l'article 85bis, § 1^{er}, inséré par le décret du 15 mai 2003 et modifié par le décret du 20 juillet 2005, et § 2, inséré par le décret du 15 mai 2003;".

2. L'alinéa 2 du préambule doit être omis car l'arrêté qu'il vise n'est pas modifié ou abrogé par le projet examiné.

3. L'alinéa 3 du préambule doit être omis car le contrat de gestion qui y est visé ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

⁽⁶⁾ Sur la conformité de la limitation du régime d'aide envisagé aux seuls organismes à finalité sociale, voir la première observation générale.

4. Les alinéas 6 et 7 du préambule doivent être fusionnés en un seul alinéa, rédigé comme suit :

"Vu l'avis 48.844/4 du Conseil d'État, donné le 17 novembre 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" ⁽⁷⁾.

Cet alinéa doit prendre place après l'alinéa 9 actuel, devenant l'alinéa 5.

Dispositif

Article 1^{er}

1. La définition de la chambre, qui figure au 2/, devrait être mieux précisée car l'arrêté du Gouvernement auquel le 2/ se réfère ne contient pas en tant que tel des "conditions" qui sont directement applicables à une "pièce de nuit". Il conviendrait donc de déterminer à quelles conditions particulières de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 la "pièce de nuit" doit "répondre" pour constituer une chambre au sens de l'arrêté en projet.

2. Il est renvoyé à la première observation générale pour la définition de l'opérateur qui est donnée par le 4/.

Article 2

Conformément à la deuxième observation générale, l'article 2 doit être omis puisqu'il règle les relations entre la Région wallonne et le Fonds. La précision qu'il contient selon laquelle les logements inoccupés doivent l'être depuis au moins douze mois sera insérée à l'article 3.

⁽⁷⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 5

Pour les motifs énoncés dans la première observation générale, le dispositif d'aide prévu à cet article méconnaît l'article 85*bis* du code puisque la subvention que prévoit le code a pour bénéficiaire l'opérateur et non le titulaire de droits réels sur les logements restructurés ou réhabilités.

Article 8

Au paragraphe 2 ⁽⁸⁾, la définition des hypothèses dans lesquelles le Ministre est habilité à accorder un montant supplémentaire de subvention ou d'avance remboursable gagnerait à être mieux précisée car ces hypothèses sont définies par référence à des notions dont le contenu est incertain ("valeur patrimoniale significative", "opération spécifique").

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, les mots "ou de toute autre ressource disponible" manquent de précision.

La disposition sera revue pour énoncer clairement quels sont les revenus qui sont pris en compte pour déterminer si le loyer excède ou non la limite fixée.

2. Conformément à l'article 85*bis* du code, le prêt ne peut être accordé qu'à l'opérateur immobilier. La disposition doit donc être revue.

⁽⁸⁾ Voir l'observation finale n/ 1.

Articles 13 et 14

Conformément à la deuxième observation générale, ces articles n'ont pas leur place dans l'arrêté.

Article 15

1. Le paragraphe 1^{er} doit être omis car il ne se conçoit pas que le Gouvernement délègue son pouvoir réglementaire à une personne morale de droit privé ⁽⁹⁾.

2. Au paragraphe 2, l'exécutoire doit faire l'objet d'un article 16 nouveau ainsi rédigé :

"Le ministre qui a le Logement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté" ⁽¹⁰⁾.

Observations finales

1. Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ⁽¹¹⁾. Ceci vaut pour l'ensemble du projet.

⁽⁹⁾ Sur cette question, voir l'avis 33.892/4 précité.

⁽¹⁰⁾ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 167 et formule F 4-7-1.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, recommandation n/ 57.3.

2. À l'article 8, § 1^{er} (lire alinéa 1^{er}), il y a lieu de remplacer le code monétaire ISO "EUR" par le mot "euros" en toutes lettres ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, recommandation n/ 6.4.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY