ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.696/4 à
50.703/4
DU 27 DÉCEMBRE 2011

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 5 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de la construction de logements sociaux » (50.696/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de l'acquisition, la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux » (50.697/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la construction de logements sociaux » (50.698/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de l'acquisition, la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux » (50.699/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit » (50.700/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion » (50.701/4);

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit » (50.702/4) ;

- un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion » (50.703/4),

a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 des projets, 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, les projets appellent les observations suivantes.

I. Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 50.703/4 doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances ainsi qu'à l'accord du Ministre du Budget.

Par ailleurs, à l'instar des autres projets examinés sous les numéros de rôle 50.696/4 à 50.702/4, il y a lieu de solliciter l'avis de la Société wallonne du logement et celui du Conseil supérieurs des villes, communes et provinces de la Région wallonne, sur le même projet.

II. Examen des projets d'arrêté

Observations générales

1. Les projets d'arrêté sont rédigés en ce sens que le ministre ou la Société wallonne du logement, selon le cas, « peut accorder » les subventions auxquelles ils s'appliquent.

Faut-il en déduire que les personnes qui, *a priori*, sont susceptibles de bénéficier des subventions en question, ne disposent pas d'un droit à l'obtention de celles-ci, et ce même lorsqu'elles remplissent toutes les conditions d'octroi desdites subventions qui sont fixées par le Code wallon du logement ou en vertu de ce dernier ?

Si tel était le cas, il conviendrait, à tout le moins, que les projets d'arrêtés déterminent, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, les critères qui encadreront le pouvoir discrétionnaire reconnu au ministre et à la Société wallonne du logement.

Dans l'hypothèse contraire, les mots « peut accorder » seront remplacés par le mot « accorde ».

2. La définition de l'expression « parachèvement minimum » que donne l'article 1er de chacun des projets d'arrêté utilise la notion de « pièce habitable ».

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, ce sont les pièces d'habitation au sens de l'article 1er, 19°*bis*, du Code wallon du logement qui sont ainsi visées.

Aussi, les mots « pièce habitable » seront remplacés par les mots « pièce d'habitation ».

3. Chacun des projets d'arrêté utilise et définit l'expression « coût du logement », pour désigner précisément l'objet des dépenses que tendent à couvrir les subventions auxquelles se rapporte ce projet.

Aussi, à l'article 2, alinéa 2, de chacun des projets d'arrêté, il suffit d'écrire que la subvention est destinée à couvrir, en tout ou en partie, le « coût du logement ».

4. Certains des projets d'arrêté contiennent des dispositions formulées en ce sens que « la subvention est fixée » à tel ou tel montant et, dans certaines hypothèses, est « augmentée » de tel ou tel montant.

Interrogé sur le point de savoir si ces dispositions tendent en réalité à déterminer le montant maximum que peut atteindre la subvention, le délégué du ministre a répondu ceci :

> « Le principe est de délivrer une subvention forfaitaire (montant en valeur absolue qui ne change pas quelle que soit la valeur des travaux exécutés) à laquelle peut être ajoutée une subvention forfaitaire supplémentaire pour la qualité énergétique et une subvention supplémentaire lorsque le logement est adaptable. En conséquence, la subvention totale maximale égale la somme des trois montants précités. La subvention minimale correspond au montant forfaitaire prévu pour chaque type de logement, sous réserve de son éligibilité ».

Ces explications ne permettent pas de déterminer quelle est l'intention exacte des auteurs de ces projets d'arrêté. Sans doute est-on en présence de montants forfaitaires plafonnés toutefois par le coût réel de l'opération subventionnée.

Les projets d'arrêté concernés seront clarifiés en ce sens.

5. Les projets d'arrêté contiennent des dispositions formulées en ce sens que les montants qu'elles déterminent peuvent être ou sont revus dans des circonstances déterminées, à savoir « lors de l'approbation de chaque programme pluriannuel » ou encore « en cas d'observation d'une évolution des coûts de la construction ».

Interrogé sur la signification exacte de ces dispositions, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

> « L'objectif est de faciliter la révision des montants par le Gouvernement lorsque les circonstances indiquées le requièrent. Le Gouvernement adoptera un arrêté modificatif ne portant que sur les montants ».

Il semble qu'ainsi, les dispositions à l'examen ont uniquement pour objet d'annoncer dans quels types de circonstances le Gouvernement pourra, le cas échéant, revoir les arrêtés en projet en ce qu'ils fixent lesdits montants. Si telle est effectivement l'intention, ces dispositions n'ont pas de portée normative et doivent donc être omises, le Gouvernement pouvant à tout moment, dans l'avenir, modifier les textes adoptés, en ce compris lorsque les circonstances envisagées se réaliseront.

6. Diverses dispositions des projets d'arrêté imposent l'obligation de motiver des décisions administratives de portée individuelle.

Ce faisant, elles n'ont d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, par un arrêté du Gouvernement wallon, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative fédérale présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

7. Plusieurs dispositions figurant dans les projets d'arrêté sont formulées en ce sens qu'une obligation déterminée s'impose « le cas échéant » ou « s'il échet ».

Ces dispositions doivent être revues en vue d'indiquer dans quels cas précis l'obligation qu'elles prévoient est appelée à s'appliquer.

8. Les projets d'arrêté imposent l'approbation, selon le cas, de l'administration ou de la Société wallonne du logement, pour « le dossier d'avant-projet » ainsi que pour « le dossier de soumission comprenant les plans, métrés ventilés par typologie de logement, estimatifs et cahiers des charges ».

Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.698/4, 50.699/4, 50.702/4 et 50.703/4 contiennent en outre diverses autres dispositions se rapportant au contrôle à exercer par la Société wallonne du logement dans le cadre de la conclusion des marchés à passer par les sociétés de logement de service public pour la réalisation des opérations pouvant donner lieu à l'octroi de subventions. Ainsi, dans chacun de ces projets d'arrêté :

- selon une disposition, « si le résultat de la mise en concurrence est supérieur à l'estimatif approuvé par la Société wallonne ou pour toute autre raison motivée, la Société dispose de 30 jours calendrier pour suspendre le marché, à défaut, le marché est réputé approuvé » ;

- une autre disposition évoque « l'autorisation, par la Société wallonne, de commander les travaux » ;

- une autre disposition encore fait état de l'« autorisation de mise en concurrence actant l'approbation du dossier de soumission par la Société wallonne ».

Ces diverses dispositions manquent singulièrement de précision, en particulier en ce qui concerne, d'une part, la détermination des actes des sociétés de logement de service public pour lesquels est prévue l'intervention de la Société wallonne du logement et, d'autre part, la portée et l'objet exacts des décisions que celle-ci pourrait prendre.

Mais il importe surtout d'observer qu'outre l'imprécision qui vient d'être relevée, l'ensemble des dispositions à l'examen excèdent les pouvoirs du Gouvernement.

En effet, si larges que soient les habilitations que le Code wallon du logement donne au Gouvernement en vue de régler l'octroi de subventions aux personnes morales et aux sociétés de logement de service public [1], ces habilitations ne lui permettent pas de soumettre à des formes de contrôle relevant de la tutelle administrative - ou s'y apparentant - les décisions par lesquelles les personnes morales et les sociétés de logement de service public attribuent les marchés à conclure pour la réalisation des opérations en vue desquelles elles demandent une subvention. C'est au législateur, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' qu'il appartient de prévoir des dispositions en ce sens.

[1] En particulier les habilitations que les articles 43 et 68 du code donnent au Gouvernement de fixer les conditions et les modalités de mise en œuvre de la procédure d'octroi des subventions.

Au demeurant, les dispositions en projet ne s'accordent pas - ou, en tout cas, pas suffisamment - avec les dispositions législatives qui organisent un contrôle de tutelle sur les actes par lesquels les personnes morales et les sociétés de logement de service public attribuent des marchés. Ainsi par exemple, les dispositions qui, dans les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.698/4, 50.699/4, 50.702/4 et 50.703/4, se rapportent au contrôle à exercer par la Société wallonne du logement dans le cadre de la conclusion des marchés à passer par les sociétés de logement de service public, mettent en place un régime qui s'écarte largement de celui par lequel l'article 164 du Code wallon du logement organise la tutelle qu'exerce la Société wallonne du logement en la matière.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

9. En leur article 4, § 10, les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.696/4, 50.697/4, 50.700/4 et 50.701/4 contiennent chacun une disposition en vertu de laquelle « l'administration accuse réception du dossier et informe l'opérateur de la complétude de son dossier dans les trente jours de sa réception ».

Une telle disposition est contraire à l'article 39, alinéa 1er, du Code wallon du logement, dont il résulte que l'administration « accuse réception du dossier dans les dix jours ouvrables de sa réception et, le cas échéant, demande tout document nécessaire pour le compléter ».

Les projets d'arrêté précités seront revus en conséquence.

10. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.698/4, 50.699/4, 50.702/4 et 50.703/4 contiennent des dispositions relatives au financement des opérations pour lesquelles les sociétés de logement de service public demandent une subvention.

Ces dispositions appellent les observations générales suivantes :

a) Les dispositions à l'examen prévoient et organisent un mécanisme d'avances consenties par la Société wallonne du logement aux sociétés de logement de service public. Elles précisent que la Société wallonne du logement assure le financement complémentaire à la subvention par le produit d'emprunts garantis par la Région wallonne conformément à l'article 135 du Code wallon du logement, arrête un « règlement des avances » et le soumet à l'approbation du ministre.

Ces dispositions sont dépourvues de fondement légal.

En effet, il résulte de l’article 62, § 1er, du Code wallon du logement, qui est relatif aux aides auxquelles s’appliquent les projets d’arrêtés précités, que ces aides « sont versées sous forme de subventions », et les articles 54 à 68 du code ne prévoient pas, et n’habilitent pas le Gouvernement à prévoir, un mécanisme d’avances ou de financement complémentaire du type de celui qui est envisagé.

Il est vrai que l’article 135, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code wallon du logement range, parmi les moyens financiers des sociétés de logement de service public, les emprunts qu’elles contractent auprès de la Société wallonne du logement. Cette disposition du code permet ainsi le recours au mécanisme de financement ici évoqué. Toutefois, ni l’article 135, § 1er, alinéa 1er, 3°, ni aucune autre disposition du code, ne donnent au Gouvernement le pouvoir d’imposer à la Société wallonne du logement, comme semblent l’impliquer les projets d’arrêté à l’examen, l’obligation de mettre en place un tel mécanisme. C’est à la Société wallonne du logement qu’il incombe de décider, le cas échéant, d’établir un mécanisme de ce type, ceci en définissant, conformément au paragraphe 2 de l’article 135 du code, « les conditions de mise à disposition des moyens financiers » des sociétés de logement de service public. Certes, l’article 135, § 2, du code prévoit que ces conditions sont approuvées par le Gouvernement. Mais il n’en résulte pas que ce dernier aurait le pouvoir de prendre des dispositions de nature réglementaire imposant à la Société wallonne du logement l’obligation de mettre en place un mécanisme du type de celui qui est envisagé.

Les projets d’arrêté précités seront revus en conséquence.

b) Selon les dispositions à l’examen, l'autorisation préalable de la Société wallonne du logement est requise pour qu'une société de logement de service public puisse affecter des fonds propres au financement des opérations pour lesquelles elles demandent une subvention.

Or aucun texte de nature législative ne prévoit, ni ne donne au Gouvernement le pouvoir de prévoir un tel mécanisme de tutelle d’autorisation.

Les projets d’arrêté précités seront revus en conséquence.

11. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.698/4, 50.699/4, 50.702/4 et 50.703/4 contiennent des dispositions prévoyant que « le solde de la subvention est versé à la Société wallonne sur la base de déclarations de créance mensuelles établies par elle et visées par les commissaires du Gouvernement » et que « la déclaration de créance reprend pour chaque chantier la date d'approbation de la décision d'attribution du marché par la Société wallonne ».

Aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de prendre de telles dispositions [2] qui portent atteinte à l'autonomie que le Code wallon du logement reconnaît à la Société wallonne du logement, laquelle dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région.

Les dispositions à l'examen seront donc omises.

12. Les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.700/4, 50.701/4, 50.702/4 et 50.703/4 fixent, chacun pour son application, le plafond de ressources mensuelles visé par l'article 1er, 29°, c), du Code wallon du logement.

Il serait préférable que l'habilitation que le code donne au Gouvernement sur ce point soit mise en œuvre de manière générale pour l'application de l'ensemble du code, et non pas seulement pour l'application de chacun de ces arrêtés en projet.

13. L'article 4, § 14, des projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.700/4, 50.701/4 et l'article 4, § 18, des projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.702/4 et 50.703/4 déterminent les caractéristiques que doit présenter l'accompagnement social à garantir aux occupants des logements visés par ces projets d'arrêté.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) En ce qu'ils prévoient que l'accompagnement social tend à aider les occupants de logements à « accéder à une aide adaptée à leur situation et à leurs besoins, auprès des services existants dans le secteur de l'aide à la personne et de l'action sociale », les textes à l'examen excèdent les compétences que l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue aux Régions en matière de logement. Il en va de même des dispositions qui, dans les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 50.701/4 et 50.703/4, indiquent que l'accompagnement social tend à « favoriser le rôle stabilisateur du logement » [3].

b) À la fin des dispositions à l'examen, la section de législation n'aperçoit pas quelle est la signification des mots « et de manière plus spécifique ».

---

[2] En ce qui concerne l'approbation, par la Société wallonne du logement, des décisions par lesquelles les sociétés de logement de service public attribuent des marchés, voir l'observation générale n° 8.

[3] Voir sur ce point l'observation générale II, 1, de l'avis 50.143/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 12 septembre 2011 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement'.

14. En réglant, comme le font les projets d'arrêté, l'octroi d'aides prévues par le titre II, chapitre III, section I, ou par le titre II, chapitre IV, section I, du Code wallon du logement, le Gouvernement doit respecter l'obligation que lui imposent, respectivement, l'article 36 et l'article 61 du code, de fixer les conditions d'octroi de ces aides dans des domaines déterminés.

À cet égard, outre d'autres observations faites par ailleurs sur des points particuliers, il y a lieu de noter que les projets d'arrêté sont en défaut de donner exécution, respectivement, au 7° et au 8° de l'article 36, alinéa 2, du code, et au 7° et au 8° de l'article 61, alinéa 2, du code.

En ce qui concerne l'exécution du 8° de l'article 36, alinéa 2, et de l'article 61, alinéa 2, du code, l'on ne peut soutenir qu'elle serait réalisée par le biais des dispositions des projets d'arrêté qui établissent la formule à appliquer pour calculer le montant à rembourser en cas de non-respect des conditions d'octroi de la subvention. En effet, une chose est de déterminer, en exécution des articles 36 et 61 du code, les conditions d'octroi des subventions, autre chose est de régler, en exécution des articles 38 et 63 du code, le remboursement des subventions en cas de non-respect des conditions d'octroi.

Les projets d'arrêté seront complétés en conséquence.

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatifs à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de la construction de logements sociaux' (50.696/4) et sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatifs à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de l'acquisition, la réhabilitation, la restructuration ou l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux' (50.697/4)

1. La rédaction de l'intitulé, de l'article 1er, 4°, et de l'article 2 du projet d'arrêté examiné sous le numéro de rôle 50.697/4 gagnerait à être revue pour mieux faire apparaître que, conformément à l'article 29, § 1er, du Code wallon du logement, les subventions auxquelles se rapporte le projet d'arrêté sont accordées en vue, d'une part, de l'acquisition d'un bâtiment améliorable et, d'autre part, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation de ce bâtiment aux fins d'y créer un ou plusieurs logements sociaux.

2. L'alinéa 1er du préambule de chacun des projets d'arrêté mentionne, notamment, les articles 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal aux projets d'arrêté.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

3. L'article 10 de chacun des projets d'arrêté contient, d'une part, une disposition tendant à abroger un arrêté présenté comme étant « l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes en vue de la construction de logements sociaux » et, d'autre part, une disposition prévoyant à titre de mesure transitoire, que cet arrêté « poursuivra ses effets pour les opérations de logements approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012 ».

L'attention est attirée sur le fait que l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 qui est visé porte un autre intitulé que celui qui est indiqué : il s'agit de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 'relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et aux régies autonomes en vue de la création d'un ou plusieurs logements sociaux ou moyens'.

En outre, il n'y a lieu d'insérer une disposition abrogeant cet arrêté que dans un seul des arrêtés en projet et non pas dans chacun d'eux.

Les projets d'arrêté seront revus en conséquence.

4. L'annexe de chacun des projets d'arrêté doit être revue pour tenir compte des observations suivantes :

a) Les sociétés de logement de service public sont destinées à être parties aux mandats de gestion dont l'annexe établit le modèle.

De ce fait, il ne peut être laissé entendre, comme le fait le préambule du modèle de mandat de gestion, qu'elles donneraient seulement un avis sur ces mandats.

b) Dès lors que les logements auxquels s'appliquent les projets d'arrêté sont uniquement des logements sociaux, l'article 1er, § 1er, 1°, b), du modèle de mandat de gestion, qui vise l'hypothèse de logements moyens, n'a pas de raison d'être.

Observations particulières sur les projets d'arrêté du Gouvernement wallon ‘relatifs à l'octroi par la Région d'une aide aux pouvoirs locaux et régies autonomes, d’une part, en vue de la construction de logements sociaux’ (50.696/4)

1. À l’article 1er, 9°, deuxième tiret (lire : b)), la performance énergétique globale du bâtiment est identifiée par le symbole « Ew » alors qu’à l’article 4, § 4, elle l’est par « EW ».

L’auteur veillera à adopter un symbole unique.

Appellent la même observation les projets 50.698/4 (articles 1er, 10°, deuxième tiret (lire : b) et 4, § 4, du projet), 50.700/4 (articles 1er, 9°, deuxième tiret (lire : b) et 4, § 4, du projet), 50.702/4 (articles 1er, 10°, deuxième tiret (lire : b) et 4, § 4, du projet) et 50.703/4 (articles 1er, 10°, deuxième tiret (lire : b) et 4, § 4, du projet).

2. À l’article 1er, 9°, troisième tiret (lire : c)), l’une des caractéristiques possibles d’un logement passif ou équivalent est de « permet[tre] d’atteindre un rendement énergétique similaire ». Pour la compréhension du texte, celui-ci doit préciser le second terme de la comparaison ou la valeur de ce rendement.

Appellent la même observation les projets 50.698/4 (article 1er, 10°, troisième tiret (lire : c))), 50.700/4 (article 1er, 10°, troisième tiret (lire : c))), 50.702/4 (article 1er, 10°, troisième tiret (lire : c))) et 50.703/4 (article 1er, 10°, troisième tiret (lire : c))).

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon ‘relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la construction de logements sociaux’ (50.698/4)

1. L’alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, les articles 96 et 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal au projet d’arrêté.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l’alinéa 1er du préambule.

2. Dans la première phrase de l’article 10, le mot « construction » doit être remplacé par le mot « création ».

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon ‘relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de l’acquisition, la réhabilitation, la restructuration ou l’adaptation d’un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux’ (50.699/4)

1. La rédaction de l’intitulé, de l’article 1er, 4°, et de l’article 2 gagnerait à être revue pour mieux faire apparaître que, conformément à l’article 54, § 2, du Code wallon du logement, les subventions auxquelles se rapporte le projet d’arrêté sont accordées en vue, d’une part, de l’acquisition d’un bâtiment améliorable et, d’autre part, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l’adaptation de ce bâtiment aux fins d’y créer un ou plusieurs logements sociaux.

2. L’alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, les articles 96 et 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal au projet d’arrêté.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l’alinéa 1er du préambule.

3. L’article 10 tend, d’une part, à abroger l’arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 ‘relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de l'acquisition, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux’, et, d’autre part, à prévoir, à titre de mesure transitoire, que cet arrêté « poursuivra ses effets pour les opérations de logements approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012 ».

Il ne peut être perdu de vue qu’actuellement le régime d’aide auquel se rapporte l’arrêté en projet est réglé, non plus par l’arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 mais par l’arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 ‘relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements sociaux’.

L’arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 s’est, en réalité, substitué à l’arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999.

De ce fait, ce dernier doit être considéré comme implicitement abrogé.

Rien ne s'oppose à ce que, dans un souci de sécurité juridique, le Gouvernement abroge à présent expressément l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999. De ce point de vue, la disposition à l'examen n'appelle pas de critique [4].

Par contre, la mesure transitoire que prévoit la disposition à l'examen doit être revue. C'est l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 - et non pas celui du 11 février 1999 - dont il convient de maintenir l'application à titre transitoire pour les opérations approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012.

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit' (50.700/4)

1. Le projet d'arrêté tend à régler l'octroi des aides qu'envisage l'article 31 du Code wallon du logement.

Il s'inscrit dans les prévisions de cette disposition quand il vise l'octroi d'aides pour des travaux de réhabilitation ou de restructuration en vue de créer un logement de transit.

Par contre, il excède le champ d'application de l'article 31 du Code wallon du logement lorsque, aux mêmes fins, il vise l'octroi d'aides pour des travaux de construction ou d'adaptation.

Au demeurant, il résulte de l'article 1er, 8°, du Code wallon du logement que, pour l'application de ce code, la notion même de « logement de transit » suppose que l'on ait affaire uniquement à un logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. L'alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, les articles 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal au projet d'arrêté.

[4] Il n'y a pas lieu d'abroger l'arrêté précité du 19 juillet 2007 dans le projet examiné sous le numéro de rôle 50.699/4 puisque cette abrogation résulte déjà de l'article 10 de l'arrêté examiné sous le numéro de rôle 50.698/4.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

3. L'article 1er, 3°, détermine les conditions à remplir par les « organismes à finalité sociale non agréés ».

Interrogé sur la portée de cette disposition, le délégué du ministre a répondu ceci :

> « La disposition proposée est reprise des arrêtés en vigueur et vise à permettre à des organismes à finalité sociale non encore agréés de pouvoir bénéficier des aides à condition qu'ils disposent des mêmes garanties que les organismes à finalité sociale agréés. Cette disposition permet la réalisation d'un projet par un organisme en voie d'agrément ».

Force est de constater qu'ainsi les auteurs du projet d'arrêté souhaitent ouvrir l'octroi des aides prévues par l'article 31 du Code wallon du logement à des institutions autres que celles énumérées par cette disposition.

Le Gouvernement n'a pas ce pouvoir.

À cet égard, il est rappelé que les « organismes à finalité sociale » au sens du Code wallon du logement - et notamment de l'article 31 de ce code - sont uniquement des institutions agréées sur la base des dispositions figurant au titre III, chapitre VI, du code.

Il y a donc lieu d'omettre de l'article 1er, 3°, la disposition relative aux « organismes à finalité sociale non agréés ».

4. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté sont formulées de manière telle qu'elles laisseraient entendre que les relations nouées entre les opérateurs et les occupants des logements auxquels s'applique le projet d'arrêté, le seraient dans le cadre d'un contrat de bail à loyer [5]. D'autres dispositions évoquent plutôt la conclusion d'une convention d'occupation précaire [6].

---

[5] Il est ainsi question de la constitution d'une « garantie locative » (article 4, § 14), ou encore du montant du « loyer » (article 8, alinéa 1er).

[6] Voir tout particulièrement le dernier alinéa de l'article 8.

Il résulte de l'article 1er, 8°, du Code wallon du logement qu'un logement de transit est destiné à l'hébergement temporaire d'un ménage. Selon l'article 7, § 2, du projet d'arrêté, la période d'hébergement d'un ménage ne peut excéder six à douze mois.

Dans ces conditions, la convention d'occupation précaire est assez naturellement la forme juridique à retenir pour déterminer les règles régissant les relations entre les opérateurs et les occupants des logements. En tout cas, l'on ne peut guère envisager la conclusion d'un contrat de bail à loyer conforme aux règles prescrites par le Code civil, et singulièrement à celles qui sont relatives à la durée d'un bail portant sur un bien affecté à la résidence principale du preneur [7].

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

5. En ce qui concerne les conditions d'accès aux logements visés par le projet d'arrêté, le calcul du montant de l'indemnité d'occupation [8] et les autres droits et obligations respectifs des opérateurs et des occupants des logements, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'article 8, alinéa 1er, vise l'hypothèse où les occupants ou les locataires des logements dont il s'agit sont des « ménages en état de précarité » au sens de l'article 1er, 29°, du Code wallon du logement.

Or, comme le rappelle d'ailleurs l'article 7, § 1er, alinéa 1er, les logements de transit sont destinés à l'hébergement temporaire, non seulement de ménages en état de précarité, mais aussi de ménages - en état de précarité ou non - qui sont privés de logement pour des motifs de force majeure.

Le projet d'arrêté doit donc être revu pour garantir également dans ce second cas de figure, conformément à l'article 36, alinéa 2, 5°, du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte des ressources et des charges de familles des occupants.

b) L'article 8 doit aussi être revu pour garantir, conformément à l'article 36, alinéa 2, 5°, du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de familles des occupants, mais aussi du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

---

[7] Voir l'article 3 du livre III, titre VIII, chapitre II, section II, du Code civil.

[8] Comme indiqué dans l'observation n° 4 ci-dessus, contrairement à ce qu'envisage la phrase introductive de l'article 8, alinéa 1er, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de faire état d'un loyer.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion' (50.701/4)

1. Le projet d'arrêté tend à régler l'octroi des aides qu'envisage l'article 32 du Code wallon du logement.

Il s'inscrit dans les prévisions de cette disposition quand il vise l'octroi d'aides pour des travaux de réhabilitation ou de restructuration en vue de créer un logement d'insertion.

Par contre, il excède le champ d'application de l'article 32 du Code wallon du logement lorsque, aux mêmes fins, il vise l'octroi d'aides pour des travaux d'adaptation.

Au demeurant, il résulte de l'article 1er, 7°, du Code wallon du logement que, pour l'application de ce code, la notion même de « logement d'insertion » suppose que l'on ait affaire uniquement à un logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. L'alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, l'article 79 du Code wallon du logement.

Or, cette disposition du code ne fournit pas de fondement légal au projet d'arrêté.

La mention de cette disposition doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

3. L'article 1er, 3°, détermine les conditions à remplir par les « organismes à finalité sociale non agréés ».

Interrogé sur la portée de cette disposition, le délégué du ministre a répondu ceci :

> « La disposition proposée est reprise des arrêtés en vigueur et vise à permettre à des organismes à finalité sociale non encore agréés de pouvoir bénéficier des aides à condition qu'ils disposent des mêmes garanties que les organismes à finalité sociale agréés. Cette disposition permet la réalisation d'un projet par un organisme en voie d'agrément ».

Force est de constater qu'ainsi, les auteurs du projet d'arrêté souhaitent ouvrir l'octroi des aides prévues par l'article 32 du Code wallon du logement à des institutions autres que celles énumérées par cette disposition.

Le Gouvernement n'a pas ce pouvoir.

À cet égard, il est rappelé que les « organismes à finalité sociale » au sens du Code wallon du logement - et notamment de l'article 32 de ce code - sont uniquement des institutions agréées sur la base des dispositions figurant au titre III, chapitre VI, du code.

Il y a donc lieu d'omettre de l'article 1er, 3°, la disposition relative aux « organismes à finalité sociale non agréés ».

4. En ce qui concerne les conditions d'accès aux logements visés par le projet d'arrêté, le calcul du montant du loyer et les autres droits et obligations respectifs des opérateurs et des locataires des logements, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'article 8 doit être revu pour garantir, conformément à l'article 36, alinéa 2, 5°, du Code wallon du logement, que le montant du loyer soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de familles des locataires, mais aussi du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

b) À l'article 8, alinéa 3, du projet, le texte suivant est proposé :

« Le contrat de bail a une durée minimale de trois ans et, pour le surplus, est réglé par les dispositions du Code civil particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur.

Le Ministre détermine le modèle du contrat de bail ».

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon ‘relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit’ (50.702/4)

1. Le projet d’arrêté tend à régler l’octroi des aides qu’envisage l’article 56 du Code wallon du logement.

Il s’inscrit dans les prévisions de cette disposition quand il vise l’octroi d’aides pour des travaux de réhabilitation ou de restructuration en vue de créer un logement de transit.

Par contre, il excède le champ d’application de l’article 56 du Code wallon du logement lorsque, aux mêmes fins, il vise l’octroi d’aides pour des travaux de construction ou d’adaptation.

Au demeurant, il résulte de l’article 1er, 8°, du Code wallon du logement que, pour l’application de ce code, la notion même de « logement de transit » suppose que l’on ait affaire uniquement à un logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région.

Le projet d’arrêté sera revu en conséquence.

2. L’alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, les articles 79, 89, 96 et 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement légal au projet d’arrêté.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l’alinéa 1er du préambule.

3. Plusieurs dispositions du projet d’arrêté sont formulées d’une manière telle qu’elles laissent entendre que les relations nouées entre les sociétés de logement de service public et les occupants des logements auxquels s’applique le projet d’arrêté, le seraient dans le cadre d’un contrat de bail à loyer [9]. D’autres dispositions évoquent plutôt la conclusion d’une convention d’occupation précaire [10].

[9] Il est ainsi question de la « mise en location » du logement (article 4, § 17), de la constitution d’une « garantie locative » (article 4, § 18), ou encore du montant du « loyer » (article 9, alinéa 1er).

[10] Voir tout particulièrement le dernier alinéa de l’article 9.

Il résulte de l'article 1er, 8°, du Code wallon du logement qu'un logement de transit est destiné à l'hébergement temporaire d'un ménage. Selon l'article 8, § 2, du projet d'arrêté, la période d'hébergement d'un ménage ne peut excéder six à douze mois.

Dans ces conditions, la convention d'occupation précaire est assez naturellement la forme juridique à retenir pour déterminer les règles régissant les relations entre les sociétés de logement de service public et les occupants des logements. En tout cas, l'on ne peut guère envisager la conclusion d'un contrat de bail à loyer conforme aux règles prescrites par le Code civil, et singulièrement à celles qui sont relatives à la durée d'un bail portant sur un bien affecté à la résidence principale du preneur [11].

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

4. Selon l'article 6, § 3, « la Société wallonne peut autoriser le financement de projets complémentaires par des personnes morales de droit public ou de droit privé ».

La section de législation n'aperçoit pas quel texte de nature législative procurerait un fondement à cette disposition.

Celle-ci sera donc omise.

5. En ce qui concerne les conditions d'accès aux logements visés par le projet d'arrêté, le calcul du montant de l'indemnité d'occupation [12] et les autres droits et obligations respectifs des sociétés de logement de service public et des occupants des logements, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'article 9, alinéa 1er, vise l'hypothèse où les occupants ou les locataires des logements dont il s'agit sont des « ménages en état de précarité » au sens de l'article 1er, 29°, du Code wallon du logement.

Or, comme le rappelle d'ailleurs l'article 8, § 1er, alinéa 1er, les logements de transit sont destinés à l'hébergement temporaire, non seulement de ménages en état de précarité, mais aussi de ménages - en état de précarité ou non - qui sont privés de logement pour des motifs de force majeure.

---

[11] Voir l'article 3 du livre III, titre VIII, chapitre II, section II, du Code civil.

[12] Comme indiqué dans l'observation n° 3 ci-dessus, contrairement à ce qu'envisage la phrase introductive de l'article 9, alinéa 1er, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de faire état d'un loyer.

Le projet d'arrêté doit donc être revu pour garantir également dans ce second cas de figure, conformément à l'article 61, alinéa 2, 5°, et à l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3°, g), du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte des ressources et des charges de familles des occupants.

b) L'article 9 doit aussi être revu pour garantir, conformément à l'article 61, alinéa 2, 5°, et à l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3°, g), du Code wallon du logement, que le montant de l'indemnité d'occupation soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de famille des occupants, mais aussi du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

c) Outre les observations qui viennent d'être formulées, le projet d'arrêté doit encore être complété pour régler, en ce qui concerne les logements visés par le projet d'arrêté, diverses matières visées à l'article 94, § 1er, alinéa 2, du Code wallon du logement et qu'il est en défaut de régler. Ainsi en va-t-il, pour ne prendre qu'un exemple, des conditions à prévoir en ce qui concerne « la procédure de recours » [13].

6. L'article 12 tend, d'une part, à abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 'relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit' et, d'autre part, à prévoir, à titre de mesure transitoire, que cet arrêté « poursuivra ses effets pour les opérations de logements approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012 ».

Il ne peut être perdu de vue qu'actuellement le régime d'aide auquel se rapporte l'arrêté en projet est réglé, non plus par l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 11 février 1999, mais par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 'relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit'.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 s'est, en réalité, substitué à l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999.

De ce fait, ce dernier doit être considéré comme implicitement abrogé.

Rien ne s'oppose à ce que, dans un souci de sécurité juridique, le Gouvernement abroge à présent expressément l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999. De ce point de vue, la disposition à l'examen n'appelle pas de critique.

---

[13] Article 94, § 1er, alinéa 2, 4°, du code.

Toutefois, il convient aussi d'abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007.

En outre, la mesure transitoire que prévoit la disposition à l'examen doit être revue. C'est l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 - et non pas celui du 11 février 1999 - dont il convient de maintenir l'application à titre transitoire pour les opérations approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012.

Observations particulières sur le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi par la société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion' (50.703/4)

1. Le projet d'arrêté tend à régler l'octroi des aides qu'envisage l'article 57 du Code wallon du logement.

Il s'inscrit dans les prévisions de cette disposition quand il vise l'octroi d'aides pour des travaux de réhabilitation ou de restructuration en vue de créer un logement d'insertion.

Par contre, il excède le champ d'application de l'article 57 du Code wallon du logement lorsque, aux mêmes fins, il vise l'octroi d'aides pour des travaux d'adaptation.

Au demeurant, il résulte de l'article 1er, 7°, du Code wallon du logement que, pour l'application de ce code, la notion même de « logement d'insertion » suppose que l'on ait affaire uniquement à un logement réhabilité ou restructuré grâce à une subvention de la Région.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. L'alinéa 1er du préambule mentionne, notamment, les articles 79, 89, 96 et 188 à 190 du Code wallon du logement.

Or, ces dispositions du code ne fournissent pas de fondement au projet d'arrêté.

La mention de ces dispositions doit donc être omise de l'alinéa 1er du préambule.

3. La section de législation n'aperçoit pas l'utilité, pour l'application de l'arrêté en projet, de la définition de l'expression « logement passif ou équivalent » que donne l'article 1er, 10°.

Cette disposition sera donc omise.

4. Selon l'article 6, § 3, « la Société wallonne peut autoriser le financement de projets complémentaires par des personnes morales de droit public ou de droit privé ».

La section de législation n'aperçoit pas quel texte de nature législative procurerait un fondement à cette disposition.

Celle-ci sera donc omise.

5. En ce qui concerne les conditions d'accès aux logements visés par le projet d'arrêté, le calcul du montant du loyer et les autres droits et obligations respectifs des sociétés de logement de service public et des locataires des logements, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) L'article 9 doit être revu pour garantir, conformément à l'article 61, alinéa 2, 5°, et à l'article 94, § 1er, alinéa 2, 3°, g), du Code wallon du logement, que le montant du loyer soit fixé en tenant compte, non seulement des ressources et des charges de familles des locataires, mais aussi du degré de confort et d'équipement et de l'ancienneté des logements.

b) Outre l'observation qui vient d'être formulée, le projet d'arrêté doit encore être complété pour régler, en ce qui concerne les logements visés par le projet d'arrêté, diverses matières visées à l'article 94, § 1er, alinéa 2, du Code wallon du logement et qu'il est en défaut de régler. Ainsi en va-t-il, pour ne prendre qu'un exemple, des conditions à prévoir en ce qui concerne « la procédure de recours » [14].

6. L'article 12 tend, d'une part, à abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 'relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion' et, d'autre part, à prévoir, à titre de mesure transitoire, que cet arrêté « poursuivra ses effets pour les opérations de logements approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012 ».

[14] Article 94, § 1er, alinéa 2, 4°, du code.

Il ne peut être perdu de vue qu'actuellement le régime d'aide auquel se rapporte l'arrêté en projet est réglé, non plus par l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 11 février 1999, mais par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 'relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements d'insertion'.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 s'est, en réalité, substitué à l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999.

De ce fait, ce dernier doit être considéré comme implicitement abrogé.

Rien ne s'oppose à ce que, dans un souci de sécurité juridique, le Gouvernement abroge à présent expressément l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999. De ce point de vue, la disposition à l'examen n'appelle pas de critique.

Toutefois, il convient aussi d'abroger l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007.

En outre, la mesure transitoire que prévoit la disposition à l'examen doit être revue. C'est l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2007 - et non pas celui du 11 février 1999 - dont il convient de maintenir l'application à titre transitoire pour les opérations approuvées par le Gouvernement avant le 1er janvier 2012.

Observation finale

Le préambule de chacun des arrêtés mentionnera correctement l'avis de la section de législation :

« Vu l'avis 50.696 à 50.706/4 du Conseil d'État, donné le 27 décembre 2011, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [15].

---

[15] *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.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT, L. DETROUX,	conseillers d'État,
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY