ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.450/4
DU 25 JUIN 2012

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, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne, le 31 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « déterminant les conditions d'intervention de la Région dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion du logement », 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 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté tend à organiser le régime d'aide que prévoit l'article 33*bis* du Code wallon du logement et de l'habitat durable (ci-après le code).

En vue d'assurer totalement la mise en œuvre de l'article 33*bis* du code, il convient de compléter l'arrêté en projet par des dispositions fixant les conditions auxquelles une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement qui prend en gestion ou en location un bien immobilier donne celui-ci en location à un ménage disposant de revenus modestes ou en état de précarité.

En outre, l'arrêté en projet doit aussi être complété pour donner exécution, en ce qui concerne le régime d'aide envisagé, d'une part, à toutes les dispositions pertinentes de l'article 36 du code [1] et, d'autre part, à l'article 38 de celui-ci.

2. L'article 1er, 6°, tend à exécuter, pour l'application de l'arrêté en projet, l'article 79, § 1er, 3°, a), du code.

Or, cette disposition du code a vocation à produire ses effets pour l'application de l'ensemble de celui-ci.

Il serait donc préférable que l'habilitation qu'elle procure au Gouvernement soit mise en œuvre de manière générale pour l'application de l'ensemble du code, et non pas seulement pour l'application de l'arrêté en projet.

3. En son article 3, alinéa 1er, le projet d'arrêté prévoit que le montant de l'aide financière dont il organise le régime « intervient en déduction du montant du loyer à payer mensuellement par le locataire à l'opérateur ».

L'aide financière prévue par le projet d'arrêté apparaît ainsi, pour reprendre l'expression utilisée par l'intitulé, comme une « intervention dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion

[1] Il importe tout spécialement, en l'espèce, de compléter l'arrêté en projet par la fixation des conditions visées à l'article 36, alinéa 2, 4° à 6°, du code.

du logement ». Dans le même sens, l'article 4 présente l'aide financière comme étant destinée à couvrir les déductions de loyer consenties en vertu de l'article 3.

Faut-il en déduire que l'aide financière n'est pas due pour les périodes durant lesquelles le logement concerné n'est pas donné en location à un ménage ?

Le projet d'arrêté sera revu pour exprimer clairement l'intention exacte de ses auteurs sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

En l'état, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans diverses dispositions du code, à savoir non seulement l'article 33*bis* - comme l'indique l'alinéa 1er du préambule -, mais aussi les articles 36, 37, 43 et 79, § 1er, 3°, a) (ce dernier article sous réserve de la suite qui sera donnée à l'observation générale n° 2).

En outre, revu pour donner suite à l'observation générale n° 1 et à l'observation particulière n° 2 faite au sujet de l'article 3, le projet d'arrêté trouvera aussi son fondement légal dans l'article 14, § 2, 2°, et les articles 24 et 38 du code [2].

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

DISPOSITIF

Article 1er

1. Au 1°, qui tend à définir l'expression « logement salubre », les « conditions » que vise le texte sont uniquement, comme l'a confirmé le délégué du ministre, les critères minimaux de salubrité fixés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 'déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement'.

Aussi, on remplacera les mots « conditions fixées » par les mots « critères minimaux de salubrité fixés ».

2. La définition du mot « ménage » que donne le 2° n'a d'autre objet que de rappeler la définition de ce mot figurant à l'article 1er, 28°, du code.

---

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, dans un arrêté, d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être susceptible d'induire en erreur sur la nature juridique exacte de cette disposition.

Le 2° sera donc omis.

3. En ce qui concerne le 6°, il est renvoyé à l'observation générale n° 2.

En tout état de cause, compte tenu de la définition du mot « administration » que donnent tant l'article 1er, 35°, du code que l'article 1er, 7°, de l'arrêté en projet, les mots « telle que définie à l'article 1er, 35°, du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable » sont inutiles et seront omis.

Article 2

1. L'article 1er, 29°, du code utilise l'expression « ménage en état de précarité ».

Aussi, dans l'alinéa 1er de la disposition à l'examen, mieux vaut remplacer le mot « précaires » par les mots « en état de précarité ».

2. Selon l'alinéa 2, l'arrêté en projet est appelé à s'appliquer uniquement aux logements dont le premier mandat de gestion ou le premier contrat de location entre l'opérateur et le titulaire de droits réels sur le logement a été signé après le 1er décembre 2010.

Dès lors que l'aide financière qu'organise l'arrêté en projet consiste, pour reprendre les termes de l'intitulé de celui-ci, en une intervention dans le loyer des logements pris en gestion ou en location, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination cette aide ne s'appliquerait pas dans les hypothèses où le premier mandat de gestion ou le premier contrat de location entre l'opérateur et le titulaire de droits réels sur le logement a été signé avant cette date.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

Article 3

1. Il résulte des explications du délégué du ministre qu'à l'alinéa 3, il convient de remplacer « 2012 » par « 2011 ».

2. En vertu de la troisième phrase de l'alinéa 4, lorsque les montants cumulés de l'aide financière prévue par l'arrêté en projet et de l'allocation de loyer octroyée en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 'relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer' dépassent 200 euros, « l'allocation de loyer est diminuée (...) du montant nécessaire ».

Cette disposition trouverait mieux sa place dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 que dans l'arrêté en projet.

3. La durée maximum de neuf ans que prévoit l'alinéa 5 est celle du mandat de gestion ou du contrat de location, et non pas nécessairement celle de l'aide financière qu'organise le projet d'arrêté. Il résulte en effet des explications du délégué du ministre que le bénéfice de l'aide financière peut encore être réclamé dans l'hypothèse de la conclusion d'un nouveau contrat entre l'opérateur et le titulaire de droits réels.

Pour éviter toute ambiguïté sur ce point, il est proposé de rédiger l'alinéa 5 comme suit :

« L'aide financière est octroyée pendant la durée du mandat de gestion ou du contrat de location entre l'opérateur et le titulaire de droits réels. La durée maximum d'un mandat de gestion ou d'un contrat de location est de neuf ans. Une nouvelle aide financière peut être demandée dans l'hypothèse de la conclusion d'un nouveau mandat de gestion ou d'un nouveau contrat de location.

4. L'alinéa 6 fait référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 'déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les logements inoccupés qu'elles prennent en gestion ou en location', tel qu'envisage de le modifier le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les logements inoccupés qu'elles prennent en gestion ou en location', dont le projet a été soumis à l'avis du Conseil d'État sous la référence 51.448/4.

Il est, à cet égard, renvoyé à l'avis donné ce jour sur ce projet d'arrêté 51.448/4.

Article 4

1. La bonne application du régime d'aide qu'organise le projet d'arrêté - et notamment du mécanisme de paiement de la provision que prévoit le paragraphe 1er - suppose que le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie décide en premier lieu du principe de l'octroi d'une aide financière à l'opérateur concerné et de son montant.

En toute logique, c'est au moment d'introduire une demande en vue d'obtenir une décision ayant cet objet qu'il appartiendra à l'opérateur de communiquer, outre les informations et documents visés au paragraphe 3, ceux dont fait mention le paragraphe 4.

La disposition à l'examen ne fait pas apparaître et ne règle pas de manière suffisamment claire et expresse cette phase de la procédure.

Elle sera revue en conséquence.

2. Il résulte de l'article 39, alinéa 4, du code que c'est à « l'administration » qu'il incombe de dresser un rapport de salubrité en cas de demande d'aide formée, comme tel est le cas des demandes d'aide auxquelles s'applique le projet d'arrêté, en vertu du titre II, chapitre III, section 1re, du code.

Selon l'article 1er, 35°, du code, le mot « administration » désigne uniquement, pour l'application du code, les services du Gouvernement compétents en matière de logement.

En conséquence, au paragraphe 4, 2°, de la disposition à l'examen, il ne peut être prévu que l'enquête de salubrité soit réalisée par les agents communaux agréés en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 'relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie'.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 5

La disposition à l'examen prévoit l'établissement d'un comité d'accompagnement, « constitué de représentants du ministre du Logement, qui en assure la présidence, du Fonds, du Conseil supérieur du Logement, de l'administration et des opérateurs ». Ce comité serait « chargé de faire rapport annuellement (...) sur l'application du présent arrêté, et de donner son avis sur toute adaptation de celui-ci ».

Il est rappelé que, lorsque, comme en l'espèce, la consultation d'un organe est obligatoire ou que des obligations sont imposées à des tiers - par exemple pour fixer la composition de l'organe -, c'est au législateur qu'il revient de créer cet organe, de définir ses

missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement [3].

Aucune disposition de nature législative ne prévoit l'institution du comité d'accompagnement envisagé par la disposition à l'examen.

En conséquence, celle-ci sera omise.

---

[3] Voir notamment en ce sens l'avis 43.685/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 12 mars 2008 sur l'avant-projet devenu le décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative '(*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 820/1, p. 16).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, S. BODART,	conseillers d'État,
	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY