



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.921/2/V
du 11 septembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux
sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du Code
wallon du logement et de l'Habitat durable'

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du Code wallon du logement et de l'Habitat durable'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 septembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, président, Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, Martine BAGUET, conseiller d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 septembre 2013.

*

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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté est relatif aux sanctions financières visées aux articles 188 et 190 du Code wallon du logement et de l'habitat durable (en abrégé, ci-après : « le Code »).

Il contient également d'autres dispositions. Ainsi, l'article 2 tend à régler l'attribution ou la répartition entre les communes du budget régional réservé au subventionnement des opérations de création de logements identifiées dans les programmes triennaux d'actions des communes en matière de logement. L'article 4, § 2, alinéa 4, contient aussi une disposition visant à permettre au collège communal qui reçoit une décision par laquelle le ministre ne retient pas des opérations de création de logements sociaux, d'insertion ou de transit prévues dans son programme d'actions, d'adresser un recours auprès de la chambre de recours instituée par un autre projet d'arrêté, étant, en l'occurrence, le projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme communal d'actions en matière de logement', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné ce jour l'avis 53.920/2/V.

Ayant cet objet, le projet d'arrêté appelle les observations suivantes :

1. Aucun texte de nature législative ne procure de fondement légal aux dispositions qui, à l'article 2 du projet d'arrêté, tendent à régler l'attribution ou la répartition entre les communes du budget régional réservé au subventionnement des opérations de création de logements identifiées dans les programmes triennaux d'actions des communes en matière de logement.
2. Aucune disposition de nature législative ne prévoit, ni n'habilite le Gouvernement à prévoir, l'organisation du recours que le projet d'arrêté sur lequel est donné ce jour l'avis 53.520/2/V précité tend à organiser. L'article 4, § 2, alinéa 4, du présent projet d'arrêté est donc dépourvu de fondement légal.
3. En ce qui concerne les sanctions financières qui peuvent être infligées aux communes en application de l'article 188, § 2, du Code, modifié par le décret du 9 février 2012, il convient de rappeler qu'en vertu de cette disposition, une commune est appelée à se voir infliger une sanction financière lorsqu'elle n'atteint pas les objectifs que la disposition citée charge le gouvernement de fixer ou lorsqu'elle ne crée pas le nombre de

logements minimum que la même disposition impose au gouvernement de fixer en fonction du pourcentage de logements publics et subventionnés et du nombre de ménages présents sur le territoire de la commune.

Le texte en projet ne permet pas ou, en tout cas, ne suffit pas à assurer la bonne application de cette disposition, et ce pour diverses raisons :

a) L'application de l'article 188, § 2, du Code et, en particulier, la mise en œuvre du régime de sanctions financières que prévoit cette disposition supposent que le gouvernement ait préalablement fait usage du pouvoir que celle-ci lui donne de fixer les objectifs qu'elle vise. Et il importe de préciser que, pour qu'une sanction financière puisse être régulièrement infligée à une commune qui n'atteint pas lesdits objectifs, ceux-ci doivent être fixés dans un texte de portée normative, ayant incontestablement force obligatoire à l'égard des communes.

Force est de constater que tel n'est pas le cas en l'espèce. Le projet d'arrêté fait état des objectifs visés par l'article 188, § 2, du Code ou, à tout le moins, de certains d'entre eux, mais il ne les fixe pas lui-même, et aucun autre texte de portée normative n'a davantage pour objet de les déterminer.

Il résulte des explications de la déléguée du ministre que les objectifs en question figurent dans une circulaire relative au programme communal d'actions en matière de logement¹.

Ceci ne peut suffire, une circulaire n'ayant pas vocation à avoir une portée normative.

Il appartiendra donc au gouvernement de fixer dans un arrêté les objectifs qu'il incombe aux communes d'atteindre en vue d'éviter de se voir infliger une sanction financière.

b) L'article 188, § 2, du Code impose au gouvernement l'obligation de fixer le nombre de logements minimum qu'une commune est tenue de créer pour éviter de faire l'objet d'une sanction financière, ce nombre devant être fixé en fonction du pourcentage de logements publics et subventionnés et du nombre de ménages présents sur le territoire de la commune.

En son article 2, § 3, le projet d'arrêté contient des règles relatives à la fixation du nombre minimum de logements qu'une commune doit créer pour éviter de faire l'objet d'une sanction financière.

Il le fait cependant de manière juridiquement critiquable.

¹ La circulaire relative au programme communal d'actions 2014-2016 peut être consultée sur http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Log/DwnLd/AncrageCommunal/2014/EGW_circulaire.pdf.

Ainsi, l'article 2, § 3, est libellé en ce sens qu'il a trait à la détermination, non pas du nombre minimum de logements qu'une commune doit créer pour éviter de faire l'objet d'une sanction financière, mais du nombre minimum de logements dont la création peut être subventionnée par la Région wallonne dans chaque commune qui n'atteint pas les objectifs fixés par le gouvernement en matière de création de logements. Outre le fait que, comme indiqué dans l'observation n° 1, cette disposition est dépourvue de fondement légal, l'article 2, § 3, établit et entretient, ce faisant, une confusion entre des règles relatives à l'octroi de subventions et un dispositif qui, tel celui qu'a mis en place l'article 188, § 2, du Code, a pour objet d'imposer des obligations et de prévoir des sanctions indépendamment de tout régime d'octroi de subventions.

Par ailleurs, l'article 2, § 3, ne respecte pas pleinement les critères dont l'article 188, § 2, du Code impose la prise en compte pour le calcul du nombre de logements minimum à créer dans une commune. S'il a égard, comme le prévoit l'article 188, § 2, du Code, au pourcentage de logements publics ou subventionnés disponibles sur le territoire de la commune, il néglige par contre le critère, prescrit par cette disposition, du nombre de ménages présents sur le territoire de la commune. En outre, les critères indiqués aux alinéas 3 et 4 de l'article 2, § 3, ne figurent pas parmi ceux qu'a prévus l'article 188, § 2, du Code.

4. En conclusion, le projet d'arrêté doit être fondamentalement revu.

Il ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS