



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.354/4
du 20 novembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi
d'allocations de déménagement et de loyer'

Le 23 octobre 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 novembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 'relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer', que le projet d'arrêté tend à modifier, a vocation à contenir l'ensemble des dispositions réglementaires spécifiquement requises pour régler l'octroi des aides de déménagement ou de loyer prévues par l'article 14, § 2, 2°, 2°*bis* et 2°*ter*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable (ci-après, le « code »).

La section de législation attire l'attention de l'auteur du projet sur le fait que l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 ne lui a pas été soumis à l'état de projet.

Les modifications que le projet d'arrêté apporte à l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 n'affectent pas la manière même dont celui-ci est conçu actuellement.

Ceci appelle les critiques suivantes.

1. Dans les modifications qu'il apporte à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, le projet d'arrêté continue à s'inscrire dans la logique sur la base de laquelle cette disposition a été conçue, à savoir celle d'une disposition qui se donne pour objet de déterminer elle-même les diverses catégories de circonstances dans lesquelles sont accordées les allocations que tend à régler l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

Or, force est de constater qu'en se donnant un tel objet, l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 est critiquable au regard du code.

En effet, en son article 14, § 2, 2°, 2°*bis* et 2°*ter*, le code fixe les catégories de circonstances dans lesquelles il impose à la Région wallonne l'obligation d'accorder une aide

de déménagement ou de loyer. Hormis sur trois points très particuliers¹, il ne confère pas de pouvoir réglementaire au Gouvernement pour intervenir en la matière².

Il n'y a donc pas lieu, pour le Gouvernement, d'adopter à son tour des dispositions qui ont un tel objet.

En effet, ce faisant, le Gouvernement s'expose à prendre des dispositions qui ne font rien d'autre que rappeler des dispositions du code, ce qui est inutile et présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles concernées. Il s'expose aussi à prévoir l'octroi d'allocations ou d'aides dans des hypothèses que le code n'envisage pas. Enfin, il s'expose encore à omettre de prendre en compte l'une ou l'autre des hypothèses visées à l'article 14, § 2, 2°, 2°bis et 2°ter, du code, ce qui peut donner l'impression qu'il n'entend pas exécuter l'obligation que le code impose à la Région wallonne d'accorder une aide de déménagement ou de loyer dans cette hypothèse, ce qui constituerait une violation de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et qui, en tout cas, entraîne l'inapplication, en ce cas, des dispositions réglementaires spécifiquement requises et conçues pour régler l'octroi des aides de déménagement ou de loyer.

Au regard de ce qui vient d'être dit, le projet d'arrêté appelle plus particulièrement les critiques suivantes.

a) En ce qu'elles reproduisent ou paraphrasent, respectivement, l'article 14, § 2, 2°, c), et l'article 14, § 2, 2°ter, du code, les dispositions appelées à former le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, et le paragraphe 2bis de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 sont inutiles et de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

b) Il en va de même des modifications que le projet d'arrêté apporte au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et au paragraphe 2 de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, qui n'ont, pour l'essentiel, d'autre objet ou d'autre effet que de rappeler des règles exprimées, respectivement, au 2°, alinéa 2, et au 2°bis de l'article 14, § 2, du code.

c) La modification que le projet d'arrêté apporte à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 conduit, dans la logique du dispositif en projet, à supprimer du champ d'application de celui-ci les aides de déménagement ou de loyer visées par l'article 14, § 2, 2°, alinéa 1^{er}, d), du code. Cela donne l'impression que le Gouvernement n'entend pas exécuter l'obligation que la disposition citée du code impose à la Région wallonne d'accorder cette catégorie d'aides de déménagement ou de loyer et, en tout cas, il en résulte l'inapplication, à cette catégorie d'aides, des dispositions

¹ La fixation de la période d'occupation d'un logement inhabitable ou surpeuplé que quitte un ménage visé à l'article 14, § 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), du code, la définition de la « situation de sans-abri » visée par la même disposition, et la fixation de la période d'occupation d'un logement inadapté que quitte un ménage visé à l'article 14, § 2, 2°, alinéa 1^{er}, b), du code.

² On observera que l'habilitation que l'article 24 du code donne au Gouvernement de fixer les conditions d'octroi des aides ne couvre pas la détermination des catégories de circonstances dans lesquelles il incombe à la Région wallonne d'accorder une aide de déménagement ou de loyer.

réglementaires spécifiquement requises et conçues pour régler l'octroi des aides de déménagement ou de loyer.

d) La disposition appelée à former le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 prévoit l'octroi d'une allocation d'installation qui n'est pas prévue par le code³. Cette disposition, ainsi que toutes les autres dispositions du projet d'arrêté qui se rapportent spécifiquement à l'allocation en question⁴, sont donc dépourvues de fondement légal.

2. À l'instar de la version actuelle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, d'autres dispositions encore du projet d'arrêté règlent des matières qui sont déjà réglées par le code ou par d'autres textes législatifs.

Or, comme indiqué ci-dessus, il n'y a pas lieu, pour le Gouvernement, d'adopter de telles dispositions, que ce soit pour rappeler des textes législatifs ou pour s'en écarter.

S'exposent à cette critique les dispositions en projet qui sont relatives à la définition de l'« enfant à charge »⁵, ainsi que celle qui est appelée à remplacer l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999⁶.

³ Voir déjà en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis 35.733/2/V donné le 6 août 2003 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 octobre 2003 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans abri en vue de l'instauration, dans le cadre du plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques, d'une allocation d'installation' et l'avis 42.238/4 donné le 26 février 2007 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mars 2007 'relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer, fixant l'entrée en vigueur de l'article 14, § 2, 2°, du décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du Logement et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 concernant l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans abri'. Dans le second de ces avis, la section de législation a aussi posé la question de savoir si la Région wallonne est compétente, au titre de ses attributions dans la matière régionale du logement, pour accorder une allocation à des personnes qui, comme tel est le cas des personnes visées au 2° de la disposition à l'examen, quittent une habitation en vue d'entrer dans une structure d'hébergement collectif agréée au titre de la politique du troisième âge, matière relevant de la compétence des Communautés (même si, en ce qui concerne la région de langue française, la compétence de la Communauté française en la matière est exercée par la Région wallonne) ; constatant que la disposition qui lui était soumise était de toute façon dépourvue de fondement légal, la section de législation n'a pas examiné cette question plus avant dans l'avis 42.238/4.

⁴ Tel est le cas des modifications que le projet d'arrêté suggère d'apporter à l'intitulé, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, à l'article 4, § 4, 3°, à l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, et à l'article 8, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, ainsi que des dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à remplacer ou à former l'article 7bis et l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, §§ 5 et 7, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999. On observera encore qu'en tant qu'il prévoit que la commune ou le centre public d'action sociale sert d'« intermédiaire » entre l'administration et la personne qui demande une allocation visée à l'article 2, § 3, le projet d'arrêté méconnaît le régime de la procédure d'examen des demandes d'aide que fixe l'article 26 du code.

⁵ Les dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à remplacer ou à former l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7°, et alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 n'ont d'autre objet que de rappeler la définition de l'« enfant à charge » prévue par l'article 1^{er}, 32°, du code.

⁶ Cette disposition reproduit la règle qu'exprime l'article 1^{er}, 29°, alinéa 2, du code.

Les dispositions appelées à former les alinéas 1^{er} et 3 de l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 sont également critiquables en ce qu'elles rappellent des règles résultant déjà de l'article 26 du code, ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. En outre, le texte est ambigu en ce qu'il fait état de la notification, dans le délai qu'il prévoit, d'une décision portant sur la « recevabilité » d'une demande d'aide, alors qu'il résulte de l'article 26 du code que, dans ce délai, il incombe à l'administration de notifier la décision par laquelle elle se prononce sur le bien-fondé de la demande. Enfin, le texte prévoit une condition que n'envisage pas l'article 26 du code lorsqu'il précise que c'est « sous réserve de l'obtention du rapport de salubrité » que l'administration informe le demandeur de sa décision.

3. En vue de donner une suite utile à ce qui précède, il conviendra de revoir, non seulement le projet d'arrêté, mais aussi, de manière plus fondamentale, l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 lui-même, en vue de disposer d'un texte réglementaire respectant tant le code que les principes relatifs à la répartition des compétences respectives du législateur et du Gouvernement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. Il résulte de la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9^o, c), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, qu'une personne qui, pendant les douze mois précédant la prise en location d'un logement salubre, résidait à titre principal dans un équipement à vocation touristique ou dans une habitation initialement destinée aux vacances, serait considérée comme étant « sans-abri ».

Or, il paraît difficile de pouvoir raisonnablement considérer comme étant « sans abri » une personne qui réside à titre principal dans un tel équipement ou une telle habitation ⁷.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Au sujet des modifications apportées au 1^o et au 4^o de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, il ne peut être perdu de vue

⁷ La section de législation du Conseil d'État a déjà fait une observation analogue à propos d'une disposition qui - comme tel est le cas du texte actuel de l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 9^o, c), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 - considère comme étant « sans-abri » un ménage occupant une résidence de vacance située dans une zone de loisirs (avis 45.319/4 donné le 5 novembre 2008 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public').

que le Code wallon de l'action sociale et de la santé et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 ne s'appliquent pas dans la région de langue allemande.

En vue d'éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il incombe à la Région wallonne, agissant au titre des compétences qui sont les siennes dans la sphère des matières régionales au sens des articles 39 et 134 de la Constitution – comme tel est le cas du logement – de prendre en considération les situations applicables, non seulement dans la région de langue française, mais aussi dans la région de langue allemande.

Les dispositions à l'examen seront complétées en conséquence.

Article 5

La disposition appelée à former l'article 3, § 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 doit être complétée en vue de fixer les règles auxquelles il convient d'avoir égard pour déterminer si un logement appartenant au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie comporte au moins une chambre excédentaire.

Article 7

1. Il ressort des explications du délégué du ministre que la disposition appelée à former l'alinéa 5 nouveau de l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 est uniquement appelée à s'appliquer dans l'hypothèse de l'octroi d'une allocation de loyer à un ménage qui quitte une situation de « sans-abri ». Le texte est à préciser en ce sens.

2. Par ailleurs, l'insertion de deux nouveaux alinéas dans l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 implique que soit adapté le début du dernier alinéa de la même disposition.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY