



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.682/4
du 2 avril 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant
l'article 132 du Code wallon du Logement et de l'Habitat
durable et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999
relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société
wallonne du Logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à
des personnes morales à des fins d'action sociale'

Le 10 mars 2014, 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'article 132 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK 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 2 avril 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 notamment à modifier l'article 132, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable (en abrégé, ci-après le « code ») en vue d'y remplacer les mots « à un organisme d'insertion socioprofessionnelle agréé en vertu du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail » par les mots « à un centre d'insertion socioprofessionnelle agréé en vertu du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle ».

En outre, dans le texte par lequel il suggère de remplacer l'article 1^{er}, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 'relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale', le projet d'arrêté mentionne les centres d'insertion socioprofessionnelle agréés en vertu du décret du 10 juillet 2013 parmi les personnes morales auxquelles une société de logement de service public peut donner un logement social en location.

Il y a lieu à ce sujet d'observer ce qui suit.

a) À défaut d'indication contraire, la référence que fait l'article 132 du code au décret du 1^{er} avril 2004 est, d'un point de vue légistique, une référence « dynamique », ce qui signifie qu'elle est à comprendre comme renvoyant aux dispositions qui, comme tel est le cas des dispositions du décret du 10 juillet 2013, se sont substituées aux règles figurant initialement dans le décret du 1^{er} avril 2004.

En outre, il résulte tout particulièrement de l'article 19 du décret du 10 juillet 2013 que le législateur a voulu que, lorsqu'un texte fait référence aux organismes d'insertion socioprofessionnelle visés par le décret du 1^{er} avril 2004, cette référence se comprenne en ce sens qu'elle couvre désormais les centres d'insertion socioprofessionnelle visés par le décret du 10 juillet 2013.

En conséquence, il y a lieu de considérer que, quand l'article 132 du code fait état des organismes d'insertion socioprofessionnelle agréés en vertu du décret du 1^{er} avril 2004, il vise aujourd'hui les centres d'insertion socioprofessionnelle agréés en vertu du décret du 10 juillet 2013, et ce sans qu'une modification expresse du code ne soit préalablement requise.

Il s'ensuit que la mention de ces centres dans le texte par lequel le projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 ne s'expose pas à critique ¹.

b) Par contre, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de modifier par arrêté l'article 132 du code en vue d'y remplacer les mots « à un organisme d'insertion socioprofessionnelle agréé en vertu du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail » par les mots « à un centre d'insertion socioprofessionnelle agréé en vertu du décret du 10 juillet 2013 relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle ».

Certes, l'article 19 du décret du 10 juillet 2013 – que vise l'alinéa 1^{er} du préambule – habilite le Gouvernement, lorsque cela s'avère nécessaire, à remplacer dans des textes en vigueur les références qu'ils font aux organismes d'insertion socioprofessionnelle et au décret du 1^{er} avril 2004 par des références aux centres d'insertion socioprofessionnelle et au décret du 10 juillet 2013.

Cependant, on ne peut perdre de vue que ce dernier décret a été adopté dans la sphère des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce des compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française. C'est dès lors uniquement dans cette même sphère – et non pas dans celle des matières régionales (telles que, comme en l'espèce, le logement), quant auxquelles la Région wallonne exerce ses compétences tant sur le territoire de la région de langue allemande que sur celui de la région de langue française – que le Gouvernement a le pouvoir de mettre en œuvre l'habilitation procurée par l'article 19 du décret du 10 juillet 2013.

Une disposition législative, prise dans la sphère des matières régionales, est requise pour modifier expressément l'article 132 du code dans le sens envisagé.

En conséquence, l'alinéa 1^{er} du préambule et l'article 1^{er} seront omis. Il en ira de même, dans l'intitulé, de la mention de la modification de l'article 132 du code.

2. Selon l'article 132, alinéa 1^{er}, du code, les personnes morales susceptibles de prendre des logements en location en application de ce texte doivent mettre ces logements à la disposition de ménages en état de précarité ou à revenus modestes.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, non modifié sur ce point par le projet d'arrêté, prévoit que cette mise à disposition de logements se fait sous la forme d'une sous-location.

Il convient à cet égard de rappeler que, selon l'article 1717, alinéa 2, du Code civil, « le preneur qui n'affecte pas le bien loué à sa résidence principale ne peut sous-louer le bien en tout ou en partie pour servir de résidence principale au sous-locataire ».

¹ Ceci sous réserve de ce qui sera dit dans l'observation générale n° 2 ci-après.

Le principe qui vient d'être cité est toutefois assorti d'exceptions, en particulier de celle qui figure à l'alinéa 3 de l'article 1717 du Code civil.

En vertu de cette dernière disposition, « lorsque le preneur est une commune, un centre public d'[action] sociale, une association sans but lucratif ou un établissement d'utilité publique soumis à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, ou une société à finalité sociale, il peut sous-louer le bien, dans sa totalité, à une ou plusieurs personnes physiques, à condition que celles-ci soient des personnes démunies ou se trouvant dans une situation sociale difficile et qu'elles affectent exclusivement le bien à leur résidence principale, et pour autant que le bailleur ait donné son accord sur la possibilité de sous-louer le bien à cette fin ».

En l'espèce, l'on peut considérer que les catégories de ménages auxquels les logements visés par l'arrêté en projet peuvent être sous-loués – à savoir des ménages en état de précarité ou à revenus modestes – sont « des personnes démunies ou se trouvant dans une situation sociale difficile » au sens de l'article 1717, alinéa 3, du Code civil.

Dans la liste qu'elle dresse des personnes morales susceptibles de prendre des logements en location sur la base des règles fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à remplacer l'article 1^{er}, 1^o, de cet arrêté mentionne plusieurs catégories de personnes auxquelles l'article 1717, alinéa 3, du Code civil reconnaît la faculté de sous-louer un bien en vue de servir de résidence principale au sous-locataire. Ainsi en va-t-il des communes, des centres publics d'action sociale, des associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' qui, dans la région de langue française, ont adopté la forme juridique d'une association sans but lucratif², des intercommunales qui ont adopté la forme juridique d'une société à finalité sociale³, des centres d'insertion socioprofessionnelle agréés qui sont constitués sous la forme d'une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 ou qui sont organisés par un centre public d'action sociale ou par une association qui est visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 et qui a adopté la forme juridique d'une association sans but lucratif⁴, et des organismes à finalités sociale agréés⁵.

Par contre, parmi les personnes morales citées par l'article 1^{er}, 1^o, en projet, il en est d'autres, qui ne relèvent pas des catégories de personnes auxquelles l'article 1717, alinéa 3, du Code civil reconnaît la faculté de sous-louer un bien en vue de servir de résidence principale au sous-locataire. Ainsi en va-t-il des provinces, des associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 qui n'ont pas adopté la forme juridique d'une association sans but lucratif, des intercommunales qui n'ont pas adopté la forme juridique d'une société à finalité sociale, et des

² Ceci sur la base de l'article 121, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976, inséré par le décret du 2 avril 1998.

³ Selon l'article L1523-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, les intercommunales adoptent la forme juridique de la société anonyme ou de la société coopérative à responsabilité limitée. Aux conditions fixées par le livre X du Code des sociétés, il peut s'agir de sociétés à finalité sociale.

⁴ Sur les formes sous lesquelles peut être constitué un centre d'insertion socioprofessionnelle agréé, voir l'article 8, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 10 juillet 2013.

⁵ Ces derniers doivent être constitués sous la forme d'une association sans but lucratif régie par la loi du 27 juin 1921 (article 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2013 'relatif aux organismes de logement à finalité sociale').

centres d'insertion socioprofessionnelle agréés organisés par une association visée au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 et qui n'ont pas adopté la forme juridique d'une association sans but lucratif. Compte tenu du fait que l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 prévoit que les logements mis à disposition de ménages en état de précarité ou à revenus modestes sont sous-loués à ceux-ci, l'inclusion des personnes précitées dans la liste des personnes morales établie par l'article 1^{er}, 1^o, en projet n'est pas admissible au regard de l'article 1717 du Code civil.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Dans l'alinéa 7, il y a lieu de remplacer le mot « accord » par le mot « avis ».
2. Dans l'alinéa 8, il convient de faire état de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o – et non pas de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 3

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 concerne uniquement les hypothèses visées par la disposition appelée à former l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du même arrêté.

De ce fait, et comme l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 a vocation à régler précisément la durée des baux soumis à cet arrêté, il est préférable, pour éviter toute équivoque, de supprimer purement et simplement, dans l'article 2 du même arrêté, les mots « pour une durée déterminée ».

Article 5

1. La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 serait exprimée plus adéquatement si elle était formulée en ce sens que les paragraphes 1^{er} à 3 du même article ne s'appliquent pas en cas de conclusion d'une convention visée à l'article 1494/1, § 3, alinéa 2, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.
2. Il résulte de l'article 58, alinéa 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon' que, hormis l'hypothèse où, pour une année budgétaire déterminée, une disposition spéciale figure à cette fin

dans le budget des dépenses relatif à cette année, une subvention ne peut être octroyée que sur la base d'un décret.

En l'occurrence, ni l'article 132 du code, ni aucun autre texte de nature législative, ne prévoient l'octroi de subventions telles que celles envisagées par les dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à former les alinéas 2 à 4 de l'article 5, § 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999.

Ces dispositions seront donc omises.

Article 6

En ce qui concerne la disposition appelée à former l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, il résulte des explications de la déléguée du ministre que la volonté des auteurs du texte est de prévoir que la durée du bail et les conditions de sa résiliation sont identiques à la durée et aux conditions de résiliation de la convention conclue en application de l'article 1494/1, § 3, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

Mieux vaut rédiger le texte en ce sens.

Article 7

La section de législation n'aperçoit pas bien quelles sont exactement les hypothèses visées par la disposition à l'examen.

Il semble qu'il s'agit d'hypothèses autres que celles où une convention est conclue en application de l'article 1494/1, § 3, du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé⁶.

Outre le fait que ces hypothèses ne sont pas clairement identifiées, il y a lieu d'observer que le texte est critiquable en ce qu'il est en défaut de fixer les règles essentielles à respecter lors de la conclusion des conventions qu'il envisage.

Par ailleurs, pour la même raison que celle indiquée dans l'observation n° 2 sur l'article 5, les alinéas 2 à 4 sont dépourvus de fondement légal.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

⁶ C'est ce que laisse entendre la note rectificative au Gouvernement wallon, qui évoque des cas où on se trouve « en dehors du dispositif propre au financement des résidences-services sociales prévu par le Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé ».

Article 8

Invitée à indiquer quelle était l'intention des auteurs du texte quant à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, la déléguée du ministre a répondu que « la règle des 10 jours après publication sera certainement suivie ».

Si tel est effectivement le cas, la disposition à l'examen sera omise, dès lors qu'elle ne ferait rien d'autre que rappeler la règle applicable à défaut de fixation d'un autre délai d'entrée en vigueur du texte.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY