



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.473/4
du 9 juillet 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant 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'équipement
d'ensembles de logements'

Le 12 juin 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'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'équipement d'ensembles de logements'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 juillet 2014. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, président, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, 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 9 juillet 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 25 mai 2014, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 'portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable', tout projet d'arrêté réglementaire du Gouvernement en matière de logement doit être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable qu'institue cet arrêté. L'article 7, § 4, du même arrêté précise que la demande d'avis doit être introduite « avant la première lecture ». Selon l'article 9 du décret du 27 juin 2013, les avis de la cellule précitée consistent en « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4 (du même décret) »¹.

Il ressort du dossier que le projet d'arrêté a été adopté en première lecture le 19 décembre 2013. À cette date, l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 était déjà en vigueur².

Le dossier ne contient pas de pièce établissant que la cellule d'avis en développement durable aurait été consultée sur le projet d'arrêté.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de ladite formalité et le préambule sera complété en conséquence.

¹ Les articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 apportent encore diverses précisions relatives au contenu des avis de la cellule d'avis en développement durable.

² Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', cet arrêté est entré en vigueur le dixième jour après celui de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle est intervenue le 24 octobre 2013.

2. Il résulte de l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Selon son article 9, ce décret est entré en vigueur « le lendemain du jour du renouvellement intégral du Parlement wallon qui suit l'adoption du présent décret ».

Depuis l'adoption du décret du 11 avril 2014, le Parlement wallon a fait l'objet d'un renouvellement intégral, qui a eu lieu le 25 mai 2014.

Ledit décret est donc entré en vigueur le 26 mai 2014.

En conséquence, l'obligation d'établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes s'applique à tout projet d'arrêté réglementaire adopté à partir de cette date³.

Le présent projet d'arrêté devra donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété en conséquence.

3. Plusieurs articles du projet d'arrêté⁴ fixent des « règles techniques » au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, de telles dispositions doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété en conséquence.

L'attention est par ailleurs attirée sur le fait que si, à l'issue de cette procédure, le projet d'arrêté était modifié pour tenir compte des résultats de celle-ci, une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'État s'imposerait⁵, sauf si les modifications apportées au texte tendaient également à répondre aux observations faites dans l'avis donné sur la présente demande.

³ Aucune disposition transitoire ne dérogeant à cette date d'entrée en vigueur, il est sans incidence, sur ladite obligation, que le même décret prévoit, en son article 3, 2°, que le Gouvernement arrête le modèle du rapport concerné.

⁴ Voir, notamment, les articles 3, 7°, 5, 3° et 6, 4°.

⁵ La section de législation limiterait alors son examen aux modifications apportées au texte.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Si, comme cela semble être le cas ⁶, l'intention du Gouvernement est en ce sens que, comme l'envisage l'article 72, 6°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable (ci-après : « le code »), les opérations auxquelles se rapporte le projet d'arrêté doivent, pour pouvoir bénéficier d'une aide, être prévues par les programmes communaux d'actions en matière de logement et se conformer à ces programmes ainsi qu'aux décisions du Gouvernement visées à l'article 190, § 1^{er}, du code, le projet d'arrêté doit être complété pour énoncer une disposition expressément rédigée en ce sens.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans les articles 72, 73 et 78 du code.

Ce sont donc ces dispositions qu'il faut viser à l'alinéa 1^{er}.

2. Les avis qu'ont donnés sur le projet d'arrêté la Société wallonne du logement et le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'étaient pas requis au titre d'une formalité obligatoire.

Aussi, il en sera fait mention dans un considérant, et non pas dans un visa du préambule.

3. Dans le visa de l'avis du Conseil d'État, il convient de faire mention de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° – et non pas de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

4. Le préambule sera complété par les mots « Après délibération » ⁷.

⁶ Ceci paraît pouvoir se déduire des dispositions appelées à former l'article 3, § 3, et l'article 6bis, § 2, de 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'équipement d'ensembles de logements', ainsi que de l'article 16 du projet d'arrêté.

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans l'article 1^{er}, 5° et 6° en projet, compte tenu de l'observation n° 1 qui sera faite au sujet de l'article 8 du projet d'arrêté, il y a lieu d'omettre la mention des jardins privés.

Article 2

La phrase liminaire doit être revue afin de faire clairement ressortir que le seul alinéa actuel de l'article 2 devient le paragraphe 1^{er} de cet article⁸.

Articles 3 et 7

1. À la manière dont est présenté le texte par lequel il est envisagé de compléter l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, la section de législation n'aperçoit pas clairement si ce texte se rapporte à l'ensemble de l'alinéa 1^{er}, ou uniquement au 3° de cet alinéa.

Le projet d'arrêté doit être revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

2. Selon l'article 3, § 3, en projet, « les montants des coûts fixés au paragraphe 2 peuvent être revus par le Gouvernement lors de l'approbation de chaque programme pluriannuel ».

De même, en vertu de l'article 6bis, § 2, en projet, « les montants des coûts fixés au paragraphe 1^{er} peuvent être revus par le Gouvernement lors de l'approbation de chaque programme pluriannuel ».

Si, comme tout le donne à penser, ces dispositions ont uniquement pour objet d'annoncer dans quels types de circonstances le Gouvernement pourra, le cas échéant, revoir l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 en ce qu'il fixe lesdits montants, elles n'ont pas de portée normative et doivent donc être omises.

3. À l'article 3, 7°, il y a lieu d'écrire « § 4 » au lieu de « § 3 ».

Article 4

1. Au 3°, les mots à remplacer dans le texte actuel sont « est de 60 % ».

⁸ *Ibid.*, formule F 4-2-4-2.

2. À la suite de la modification qui sera apportée au paragraphe 2, la section de législation n'aperçoit pas comment il sera possible d'appliquer simultanément la première phrase actuelle du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui n'est pas modifiée et la troisième phrase en projet du même alinéa.

Le texte en projet sera revu pour lever cette incohérence.

Sans doute serait-il plus simple de remplacer la totalité de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2.

Article 5

Au 2°, il faut viser « le paragraphe 2, alinéa 2 ».

Article 6

Au 3°, les mots à remplacer dans le texte actuel sont « est de 60 % ».

Article 8

1. L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, que modifie la disposition à l'examen, énumère les travaux d'aménagement ou de réaménagement des « abords communs » d'ensembles de logements visés à l'article 69, § 1^{er}, 1°, du code, dont le coût peut donner lieu à l'octroi d'une subvention sur la base de cette disposition.

Par nature, des jardins privés ne peuvent être considérés comme faisant partie des « abords communs » d'ensembles de logements.

Aussi, la disposition en projet ne peut inclure des travaux effectués à de tels jardins parmi ceux dont le coût peut donner lieu à l'octroi d'une subvention au titre de l'aménagement ou du réaménagement des « abords communs » d'ensembles de logements.

Elle sera revue en conséquence.

2. Au 2°, la section de législation n'aperçoit pas clairement à quelle place les nouveaux mots devraient être insérés dans le paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, le 3° indique à tort que le paragraphe 1^{er} serait complété par trois nouveaux alinéas. Afin de mieux faire ressortir l'intention de l'auteur du projet, il convient de réécrire le paragraphe 1^{er} dans son ensemble comme suggéré dans l'avis Légisa n° 358.

3. Dans la partie de la disposition en projet relative aux « jardins collectifs », le mot « privés » qui figure au 3° doit être remplacé par le mot « collectifs ».

4. Les quatrième et cinquième modifications qu'il est envisagé d'apporter à l'article 7 doivent être mentionnées comme suit :

« 4° au paragraphe 2, alinéa 2, le 5° (la suite comme au projet) ».

« 5° il est inséré un paragraphe 3 (la suite comme au projet) ».

Article 9

L'alinéa 3 de l'article 8, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, que tend à remplacer le texte en projet, est lié à l'alinéa 2 de la même disposition, qui prévoit un taux particulier de subvention en vue de couvrir le coût d'équipements complémentaires d'intérêt collectif faisant partie d'ensembles de logements lorsque ces équipements sont réalisés dans le cadre d'un « quartier spécifique ».

Le pouvoir du Gouvernement de fixer un tel taux particulier de subvention trouve son fondement dans l'article 73, 3°, du code, qui charge le Gouvernement de fixer le taux de la subvention en fonction, « s'il échet, de la localisation des ensembles ».

Comme l'indiquent les travaux préparatoires du décret du 15 mai 2003, qui a inséré l'article 73, 3°, dans le code, cette disposition est à lire en parallèle avec l'article 79 de ce dernier⁹.

L'article 79 du code habilite le Gouvernement à octroyer des aides spécifiques ou à adapter des aides du code en faveur de parties déterminées du territoire – selon le cas, des « noyaux d'habitat » ou des « zones spécifiques » – qui présentent des caractéristiques ou satisfont à des critères fixés par cette disposition et par celles auxquelles elle renvoie.

En indiquant qu'un « quartier spécifique » au sens de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 est « un ensemble de logements bénéficiant d'une subvention octroyée par le Gouvernement dans le cadre d'un programme de réhabilitation de quartier », le texte en projet vise des quartiers qui, ainsi définis, ne relèvent d'aucune des catégories prévues par l'article 79 du code.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

⁹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 472/1, p. 12.

Article 11

Initialement, les aides à l'équipement prévues par l'article 69 du code étaient conçues comme étant afférentes à la réalisation d'ensembles de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, de logements moyens, de logements d'insertion ou de logements de transit.

Dans ce contexte, la version originelle de l'article 72, 1^o, du code chargeait le Gouvernement de fixer la quotité de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, de logements moyens, de logements d'insertion et de logements de transit.

Sur cette base, l'article 10, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, a mis en place un système reposant sur la fixation d'un pourcentage minimum de logements sociaux, sociaux assimilés, d'insertion et de transit à réaliser au sein d'un ensemble de logements susceptible de bénéficier d'aides à l'équipement prévues par l'article 69 du code. Dans la logique de ce système, les ensembles de logements concernés pouvaient comporter, pour le surplus, des logements relevant des diverses catégories énumérées par l'article 69 du code, notamment des logements moyens, non visés par le pourcentage minimum applicable en vertu de l'article 10, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999. En outre, l'alinéa 3 de l'article 10, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 a prévu que « les alinéas 1^{er} et 2 ne sont pas applicables pour les ensembles de logements moyens locatifs répondant aux prescriptions de l'article 58 du Code wallon du Logement ».

Entre-temps, le décret du 9 février 2012 a supprimé la notion de « logement moyen » dans le code, en manière telle qu'il n'en est plus fait mention, ni dans l'article 69, ni dans l'article 72, 1^o, de celui-ci. Le même décret a aussi abrogé l'article 58 du code.

Ces modifications apportées au code par le décret du 9 février 2012 impliquent que l'article 10, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 ne peut être maintenu en l'état.

Toutefois, il importe d'observer que, si l'article 72, 1^o, du code ne fait plus état de la notion de « logements moyens », cette disposition subsiste et, dans sa version en vigueur à présent, impose au Gouvernement l'obligation de fixer la quotité de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, de logements d'insertion et de logements de transit.

Aussi, contrairement à ce que prévoit le texte à l'examen, le Gouvernement ne peut abroger purement et simplement l'article 10, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, sans remplacer cette disposition par une autre, dont l'objet consiste à fixer la quotité de logements sociaux, sociaux assimilés, d'insertion et de transit à réaliser au sein d'un ensemble de logements susceptible de bénéficier d'aides à l'équipement prévues par l'article 69 du code.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 12

1. La première phrase de la disposition appelée à former l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 doit être revue pour définir, à tout le moins, les limites du pouvoir qu'elle donne à la Société wallonne du logement de déterminer les modalités de l'introduction d'une demande définitive de subvention.

2. Dans la disposition appelée à former l'article 11, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999, ne convient-il pas de remplacer le renvoi aux articles 3, § 2, 4, § 2, et 6, § 2, par un renvoi aux articles 4, § 2, 6, § 2, 6bis, § 1^{er}, et 8bis, § 2 ?

Article 15

1. Le 2° et le 3° de l'article 14, alinéa 1^{er}, en projet prévoient 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, qui portent atteinte à l'autonomie que le code reconnaît à la Société wallonne du logement, laquelle dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région.

En outre, si large que soit l'habilitation que l'article 78 du code donne au Gouvernement de fixer les conditions et les modalités de mise en œuvre de la procédure d'octroi des subventions visées par le projet d'arrêté, cette habilitation ne lui permet pas de soumettre à des formes de contrôle relevant de la tutelle administrative - ou s'y apparentant - les décisions que prennent les sociétés de logement de service public dans le cadre de la conclusion des marchés qu'elles passent pour la réalisation des opérations en vue desquelles elles demandent une subvention. C'est au législateur qu'il appartient de prévoir des dispositions en ce sens. Et il convient d'observer que, contrairement à ce qu'envisage le texte en projet, aucune disposition du code ne soumet à l'approbation de la Société wallonne du logement les décisions par lesquelles une société de logement de service public attribue un marché.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence ¹⁰.

¹⁰ Une observation analogue a déjà été formulée dans divers avis, notamment l'avis 51.295/4 donné le 23 mai 2012 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2012 '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 d'un ou plusieurs logements sociaux à destination des étudiants'.

2. Dans la première puce typographique de l'article 14, alinéa 2, en projet, il convient de préciser quelle décision doit être notifiée pour que puisse être liquidée la première tranche de la subvention.

Article 17

Le texte sera complété pour fixer la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Jacques JAUMOTTE