



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.667/4
du 10 juillet 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location de logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public ainsi que l'arrêté du Gouvernement du 19 juillet 2012 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location de logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée'

Le 9 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location de logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public ainsi que l'arrêté du Gouvernement du 19 juillet 2012 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location de logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 juillet 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET 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 10 juillet 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

I. Le projet d'arrêté tend à modifier 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'.

Selon les termes de la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, « l'on assiste depuis une quinzaine d'années à [...] des difficultés juridiques face à une réglementation maintes fois réformée, créant une confusion pour le public ». La même note relève tout particulièrement que « les réformes réglementaires successives de ces dernières années ont conduit à un certain nombre de régimes locatifs différents créant une certaine confusion pour le public »¹.

Aussi, comme l'indique la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, « l'un des objectifs visé par la réforme proposée est de simplifier le système actuel pour une meilleure compréhension pour tous et une plus grande transparence ». La même note précise que, « dans ce cadre [...], l'application du nouveau projet de texte s'étend à l'ensemble des locataires et ce, peu importe la date de conclusion de leur bail », sous réserve cependant de quelques dispositions transitoires².

Le projet d'arrêté appelle à cet égard, les observations suivantes.

1. Les modifications qu'il apporte à l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 sont importantes et très nombreuses. Elles portent sur la grande majorité des dispositions actuelles de cet arrêté et visent, en outre, à insérer dans celui-ci quelques dispositions nouvelles.

Quant à la forme, le texte serait beaucoup plus clair et compréhensible – et atteindrait ainsi nettement mieux l'objectif poursuivi de simplification et de clarification – si, plutôt que d'adopter un texte se présentant comme ayant pour objet de modifier partiellement l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, le Gouvernement abrogeait celui-ci et le remplaçait par un texte entièrement nouveau.

Ceci permettrait, au demeurant, d'éviter certaines incertitudes ou erreurs quant à la portée et à l'objet exacts des modifications qu'il est envisagé d'apporter aux dispositions existantes. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, dans les nombreuses modifications qu'il

¹ Citations extraites des pages 1 et 6 de cette note.

² Citations extraites de la page 3 de cette note.

suggère d'apporter à l'article 1^{er}, 15°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, l'article 1^{er} du projet d'arrêté est source d'incertitudes et contient des erreurs en ce qui concerne l'identification exacte des dispositions qu'il entend modifier ou auxquelles il veut renvoyer.

2. En exprimant la volonté d'adopter un texte qui « s'étend à l'ensemble des locataires », le Gouvernement s'inscrit dans la perspective de l'objet même de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, dont l'intitulé laisse entendre qu'il est destiné à régler la location de tous les logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public.

Un texte réglementaire ayant cet objet est, du reste, nécessaire pour exécuter fidèlement l'obligation que l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable impose au Gouvernement de régler cette matière ³.

En l'état du projet d'arrêté, cette obligation n'est cependant pas totalement exécutée.

Ainsi, contrairement à ce qu'annoncent l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 et la disposition par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'article 3, § 1^{er}, de cet arrêté (article 4 du projet), ce dernier, tant dans son état actuel que dans la version résultant des modifications qu'y apporte le projet d'arrêté, ne contient pas de règle organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement.

La même disposition limite le champ d'application du texte aux logements sur lesquels les sociétés de logement de service public ont un droit réel. Ce faisant, le Gouvernement s'abstient de donner exécution à l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable en ce qui concerne les règles relatives à l'accès aux logements qu'une société de logement de service public détient en gestion ou prend en location, ainsi qu'en ce qui concerne les règles relatives à la location (ou à la sous-location) de ces logements.

De même, en indiquant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ne s'applique pas à la location de logements d'insertion ou de logements de transit gérés par une société de logement de service public, la même disposition laisse dépourvu d'exécution l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable en ce qui concerne les règles relatives à l'accès à ces logements et à leur location.

3. La question se pose de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure exacte le projet d'arrêté a vocation à s'appliquer aux baux qui ont été conclus avant le 1^{er} janvier 2008, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ⁴.

³ Ceci à l'exception de la location des logements visés au paragraphe 3 de l'article 94 du code, lesquels n'entrent pas dans le champ d'application du paragraphe 1^{er} du même article.

Pour rappel, ces baux présentent, entre autres caractéristiques, celle d'avoir été conclus à durée indéterminée ⁵, alors que les baux soumis à l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 sont, quant à eux, conclus pour une durée déterminée ⁶.

À ce sujet, il convient d'observer ce qui suit.

a) En vertu de l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, ce sont les baux conclus après l'entrée en vigueur de celui-ci qui sont soumis aux dispositions dudit arrêté.

Aussi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ne s'applique pas aux baux conclus avant le 1^{er} janvier 2008 ⁷⁻⁸, et ces derniers continuent dès lors à être régis par la réglementation antérieure ⁹.

b) Après l'adoption de l'arrêté du 6 septembre 2007, le Gouvernement wallon a cependant entendu adopter diverses dispositions applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 :

1° Ainsi, l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 '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 et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée' comporte un chapitre II qui s'applique spécifiquement à ces baux.

Dans la version d'origine de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012, ce chapitre comporte trois articles, les articles 40 à 42, lesquels sont toujours en vigueur à ce jour.

⁴ Article 61 de cet arrêté.

⁵ En ce qui concerne les logements sociaux, voir, en l'état des textes applicables immédiatement avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, l'article 14, alinéa 2, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 'relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public', ainsi que l'article 6, alinéa 3, du contrat-type de bail régissant la location des logements sociaux gérés par les sociétés de logement de service public, établi par l'arrêté ministériel du 15 juin 2001.

⁶ Voir en particulier l'article 24 de cet arrêté, ainsi que l'article 6 du contrat-type de bail figurant dans l'annexe 5. Le projet d'arrêté à l'examen ne modifie pas cette caractéristique des baux soumis à l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

⁷ Dans la version originelle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, ceci valait sous réserve de la disposition prévue à l'article 59 dudit arrêté. Entre-temps, cette disposition a été abrogée par l'article 47 l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012.

⁸ Voir en ce sens l'avis, 50.767/4 donné le 16 janvier 2012 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 '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 et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée', ainsi que l'arrêt du Conseil d'État, section du contentieux administratif, Poulain et Ledoux, n° 233.199, du 10 décembre 2015.

⁹ En particulier l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, précité. Voir, sur ce point, l'arrêt Poulain et Ledoux, précité.

2° Le 4 octobre 2012, le Gouvernement a inséré un article 42bis dans le chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012.

Cette disposition, présentée comme dérogeant à l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, tendait à rendre applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

L'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 janvier 2014 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 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 et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée' a toutefois retiré l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2012.

En outre, par un arrêt du 21 janvier 2014, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2012, en raison du fait que, sans respecter les conditions prescrites par l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Gouvernement s'était dispensé de demander l'avis de la section de législation sur le projet devenu cet arrêté ¹⁰.

3° L'arrêté précité du 9 janvier 2014 a par ailleurs modifié, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013, l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012. Il a inséré dans le chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 un nouvel article 42bis, présenté lui aussi comme dérogeant à l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, et tendant à rendre applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ¹¹.

Il a également inséré un article 42ter dans le chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 en vue de permettre aux sociétés de logement de service public de mettre fin dans certains cas aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 ¹².

Il a aussi modifié une disposition figurant dans le chapitre III de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 – en l'occurrence l'article 43 – afin notamment de rendre applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 certaines dispositions de cet arrêté qui ont modifié l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ¹³.

¹⁰ Arrêt ASBL Association wallonne des comités consultatifs de locataires et de propriétaires et Paquot, n° 226.141 du 21 janvier 2014.

¹¹ Article 2 de l'arrêté du 9 janvier 2014.

¹² Article 3 de l'arrêté du 9 janvier 2014.

¹³ Article 4 de l'arrêté du 9 janvier 2014.

Par un arrêt du 10 décembre 2015, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a toutefois annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 janvier 2014, et ce pour deux motifs : d'une part, en raison du fait que la rétroactivité attachée à cet arrêté portait atteinte à des droits acquis par des locataires ayant conclu des baux à durée indéterminée avant le 1^{er} janvier 2008 et, d'autre part, en raison du fait que le Gouvernement n'avait pas fourni, lors de l'adoption dudit arrêté, de justification objective et raisonnable à la décision de rendre désormais applicables aux baux précités certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ¹⁴.

c) En définitive, en l'état du droit en vigueur, la situation est la suivante en ce qui concerne les baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 :

- en vertu de son article 57, l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ne s'applique pas à ces baux ;

- ceux-ci continuent donc à être régis par la réglementation antérieure, sous réserve cependant de l'application des articles 40 à 42 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012.

d) Comme indiqué plus haut, le Gouvernement souhaite que, sous réserve de quelques dispositions transitoires, « l'application du nouveau projet de texte s'étend[e] à l'ensemble des locataires et ce, peu importe la date de conclusion de leur bail ».

À la lecture du dispositif du projet d'arrêté, la manière dont ce principe est appelé à s'appliquer aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 n'apparaît cependant pas clairement.

À cet égard, l'attention est spécialement attirée sur le fait que le projet d'arrêté ne modifie pas l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007. Aussi, *a priori*, sauf disposition expressément contraire, les baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 ne seraient pas soumis à cet arrêté, tant dans sa version actuelle que dans la version par laquelle le projet d'arrêté suggère de le modifier, mais continueraient à être régis par la réglementation antérieure. Est-ce bien l'intention ?

Deux dispositions du projet d'arrêté se rapportent spécifiquement à ces baux :

1° La première figure à l'article 40, lequel suggère d'abroger les articles 40 et 42 – sans doute la volonté est-elle ici de viser uniquement l'article 42, 2° – de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012.

2° La seconde disposition, qui se rapporte spécifiquement aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008, figure à l'article 45, alinéa 3, du projet d'arrêté. Elle contient une « définition du logement proportionné » propre à ces baux, indique, en faisant référence aux « modalités de calcul de loyer fixées par l'arrêté du

¹⁴ Arrêt Poulain et Ledoux, précité.

6 septembre 2007 », dans quelles hypothèses un supplément de loyer ne peut être réclamé pour une chambre excédentaire, et abroge les articles 41 et 42, 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012. Cette disposition est source d'une grande incertitude. Ainsi, notamment en renvoyant aux « modalités de calcul de loyer fixées par l'arrêté du 6 septembre 2007 », elle semble reposer sur le postulat que ce dernier arrêté s'applique aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008, alors qu'il résulte de son article 57 que tel n'est pas le cas. Ainsi également, la question se pose de l'articulation du maintien jusqu'au 1^{er} janvier 2018, par l'article 48 du projet, de l'article 40 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 avec la mise en vigueur par l'article 46 du projet, dès le dixième jour suivant la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge*, de l'article 45, alinéa 3, c), du projet, qui ne contient notamment pas la règle énoncée par l'article 40, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 selon laquelle, en cas de mutation applicable à un locataire d'un logement comportant au moins trois chambres et sous-occupé, « [l]e locataire conserve le bénéfice d'un contrat de bail à durée indéterminée pour le nouveau logement attribué ». La section de législation se demande aussi quel rapport l'article 45, alinéa 3, entretient exactement avec les alinéas 1^{er}, 2 et 4 de l'article 45 du projet d'arrêté. Une autre difficulté tient à l'indétermination du champ d'application dans le temps de l'article 45 : cet article, rédigé en des termes particulièrement obscurs¹⁵, est-il destiné à s'appliquer uniquement aux années 2016 et 2017 ou a-t-il aussi vocation à s'appliquer par la suite ? Ou encore, pourquoi faire état dans cet article, et non pas dans l'article 40 du projet d'arrêté, de l'abrogation des articles 41 et 42, 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 ?

De ce qui précède, il résulte que le dispositif du projet d'arrêté laisse fortement incertaine la réponse à la question de savoir quelles règles le Gouvernement entend exactement appliquer à ces baux. C'est au point qu'en l'état, il n'est pas possible d'examiner en parfaite connaissance de cause la validité juridique du régime envisagé.

Une telle incertitude ne peut qu'aviver les « difficultés juridiques face à une réglementation maintes fois réformée, créant une confusion pour le public », évoquées dans la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture.

4. En conclusion, pour réaliser au mieux l'objectif poursuivi par le Gouvernement et en vue d'exécuter fidèlement l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, il convient d'adopter un arrêté destiné à remplacer totalement l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, et ce en veillant à ce que ce nouvel arrêté, d'une part, s'applique à tous les logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public¹⁶ et, d'autre part, fixe clairement les règles applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008.

¹⁵ Ainsi par exemple, quelle signification et quelle portée les auteurs du projet d'arrêté entendent-ils attacher au membre de phrase figurant à l'alinéa 2, 3^o ?

¹⁶ À l'exception des logements qui sont visés à l'article 94, § 3, du code.

II. Le projet d'arrêté modifie substantiellement les règles relatives aux critères d'attribution des logements qui entrent dans le champ d'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

En ce qui concerne les logements autres que les logements étudiants, les dispositions nouvelles en la matière formeraient les articles 20 à 23bis de cet arrêté.

Elles reposent sur un système de priorités dans l'attribution des logements ainsi que de quotas d'attribution selon la catégorie de revenus des personnes concernées, et prévoient aussi la possibilité de déroger dans certains cas à ces priorités et quotas.

Ces dispositions doivent être réexaminées et, le cas échéant, revues pour tenir compte des observations suivantes.

1. Il appartient au Gouvernement de s'assurer que les différences de traitement qu'impliquent les règles relatives aux critères d'attribution des logements sont conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination que consacrent les articles 10 et 11 de la Constitution.

En tenant compte du fait que les logements auxquels s'appliquent ces règles sont destinés à être attribués à des catégories de personnes qui disposent de revenus limités ou qui connaissent des difficultés financières¹⁷, le Gouvernement doit aussi s'assurer que lesdites règles contribuent effectivement à garantir le droit à un logement décent, comme la Région wallonne y est tenue en vertu de l'article 23 de la Constitution. À ce titre, il lui incombe notamment de s'assurer que le projet d'arrêté ne méconnaît pas l'obligation de *standstill*, qui, en vertu de cette disposition constitutionnelle, s'oppose à ce qu'une norme nouvelle réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Le dossier dont le Conseil d'État a connaissance¹⁸ contient à ce sujet quelques éléments d'explication.

Toutefois, ces explications sont très fragmentaires et souvent formulées en des termes trop vagues et trop généraux pour établir la conformité du dispositif en projet aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution. En outre, certaines d'entre elles se rapportent à une version du projet d'arrêté différente de celle qui est soumise au Conseil d'État¹⁹.

Le projet d'arrêté doit donc être soigneusement réexaminé et, là où c'est nécessaire, revu, de manière à établir de manière systématique, précise et circonstanciée, et en

¹⁷ À savoir les ménages de catégories 1, 2 et 3, définis au 29°, au 30° et au 31° de l'article 1^{er} du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

¹⁸ Il est ici fait référence, tout particulièrement, aux notes au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première et en deuxième lectures.

¹⁹ Il en va ainsi de la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture.

ayant égard aux observations n^{os} 2 à 4 ci-après, la conformité du dispositif envisagé aux dispositions constitutionnelles précitées.

Le projet gagnerait, sur ces points notamment, à être précédé d'un rapport au Gouvernement.

2. L'article 22bis, § 2, en projet (article 22 du projet) permet à chaque société de logement de service public de fixer, outre la grille des priorités régionales établie par le paragraphe 1^{er} du même article, une « grille de priorités locales en lien avec la cohésion sociale ».

L'alinéa 2 de cette disposition définit comme suit l'expression « cohésion sociale » :

« La cohésion sociale est définie comme visant les ménages, candidats locataires, dont le parcours atteste d'une participation à la vie sociale de la commune inscrite dans le cadre d'un des quatre axes suivants :

- 1° l'accès à un logement décent ;
- 2° l'insertion socio-professionnelle ;
- 3° l'accès à la santé et le traitement des assuétudes ;
- 4° le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels ».

Rédigée de la sorte, la disposition citée est en défaut de déterminer avec suffisamment de précision les éléments objectifs et spécifiques que doit prendre en compte une société de logement de service public pour pouvoir faire bénéficier certaines catégories de personnes des priorités locales qu'envisage le texte²⁰. Cette imprécision est d'autant plus critiquable que le texte en projet permet d'appliquer cumulativement la grille de priorités locales et la grille des priorités régionales et que, de ce fait, les personnes qui peuvent cumuler des priorités relevant de ces deux grilles sont avantagées par rapport à celles qui peuvent uniquement bénéficier du régime des priorités régionales, lequel, quant à lui, s'applique à des catégories de personnes se trouvant dans des situations définies *a priori* de manière beaucoup plus spécifique.

Ainsi, la section de législation s'interroge sur la signification exacte – et, partant, sur la pertinence – du texte lorsqu'il indique que les personnes qui peuvent bénéficier d'une priorité locale sont celles « dont le parcours atteste d'une participation à la vie sociale de la commune »²¹.

En outre, le premier « axe » retenu par le projet d'arrêté est formulé en des termes – « l'accès à un logement décent » – qui, en substance, se confondent avec ce qui

²⁰ La circonstance que l'article 22bis, § 2, alinéa 4, en projet, charge la Société wallonne du logement d'approuver les grilles de priorités locales ne suffit pas à pallier ce manque de précision.

²¹ L'auteur doit également avoir égard à l'enseignement issu de l'arrêt Libert et autres c. Gouvernement flamand, du 8 mai 2013, de la Cour de justice de l'Union européenne C-197/11 et C-203/11, pts 49 et s.

constitue l'économie générale du projet d'arrêté, et sont donc beaucoup trop larges pour identifier de manière suffisamment spécifique les situations qui sont susceptibles d'être envisagées.

3. Les articles 23 et 23*bis* en projet (articles 22*bis* et 22*ter* du projet) permettent aux comités d'attribution institués par les sociétés de logement de service public de déroger dans certains cas aux priorités et aux quotas que règlent les articles 20 à 22 en projet (articles 20 à 21*bis* du projet).

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

a) L'article 23, 1^o, b), en projet (article 22*bis* du projet) vise l'hypothèse de « cas d'urgence sociale ».

Selon la disposition appelée à remplacer l'article 1^{er}, 18^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, la notion d'« urgence sociale » couvre une « situation à laquelle est confronté le candidat ou son ménage qui ne lui est pas principalement imputable et qui engendre dans son chef ou dans celui de son ménage un péril grave et imminent ».

Dans un certain nombre de cas, les autorités chargées d'appliquer l'arrêté en projet risquent d'éprouver des difficultés ou n'ont pas qualité pour apprécier si une situation déterminée est ou n'est pas « principalement imputable » au candidat ou aux membres de son ménage²². Sur ce point, le texte s'expose donc à des difficultés d'application, qui ne doivent pas être négligées.

b) Les articles 23, 2^o, et 23*bis* en projet (articles 22*bis* et 22*ter* du projet) sont en défaut de déterminer avec suffisamment de précision les circonstances objectives et spécifiques dans lesquelles les dérogations qu'ils prévoient peuvent être accordées²³. Cette imprécision est d'autant plus critiquable que ces dispositions permettent de déroger à un système de priorités et de quotas conçu au bénéfice de catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, quant à elles, sont définies *a priori* de manière beaucoup plus spécifique.

Ainsi en va-t-il tout particulièrement de la dérogation prévue par l'article 23*bis* en projet, qui ne contient aucune indication sur l'objet ou la nature des motifs pour lesquels une dérogation peut être accordée pour l'attribution d'un logement en cas de demande de mutation non visée à l'article 21 en projet.

²² Ainsi par exemple dans le cas d'un incendie dont les causes ne sont pas établies au moment où doit être prise la décision d'accorder ou de ne pas accorder une dérogation sur la base de l'article 23, 1^o, b), en projet.

²³ Le fait que le projet d'arrêté exige que ces dérogations soient motivées et qu'il soumette leur octroi à l'avis conforme du commissaire de la Société wallonne du logement ou à l'autorisation de celle-ci ne suffit pas, ici non plus, à pallier ce manque de précision.

En visant l'hypothèse d'un « projet spécifique approuvé par le Gouvernement se rapportant à un programme d'actions en matière de logement », l'article 23, 2°, en projet est déjà un peu plus précis mais il conviendrait de spécifier davantage le type de projets qu'envisage le texte.

4. Enfin, en ce qui concerne les critères d'attribution des logements, quelques observations plus particulières peuvent encore être faites.

a) Quand la chambre de recours instituée par l'article 171*bis* du Code wallon du logement et de l'habitat durable décide qu'un logement doit être attribué à un candidat, celui-ci peut se prévaloir d'un droit à l'obtention de ce logement conformément aux termes de la décision prise par la chambre de recours, et non pas d'une simple « priorité » relevant du système de priorités dans l'attribution des logements que fixe le gouvernement en application de l'article 94, § 1^{er}, du même Code.

En pareille hypothèse, la société de logement de service public concernée est donc tenue de se conformer strictement à la décision de la chambre de recours, et non pas seulement d'attacher à l'exécution de cette décision une priorité intégrée dans le système de priorités précité ²⁴.

Aussi, la priorité envisagée par l'article 20, alinéa 1^{er}, 1°, en projet (article 20 du projet) n'a pas de raison d'être.

b) Dans l'ordre des priorités que fixe le projet d'arrêté, l'article 20, alinéa 1^{er}, 3°, en projet (article 20 du projet) accorde une position particulièrement favorable au « candidat qui a conclu, avec un opérateur immobilier tel que défini au code, sous la condition d'obtention d'un logement d'utilité publique, une convention de mise en gestion du logement dont il est propriétaire ».

Il est légitime d'encourager les propriétaires de logements à confier la gestion de ceux-ci à des opérateurs immobiliers visés par le Code wallon du logement et de l'habitat durable. Il est cependant douteux que, par comparaison avec les divers types de situations qui justifient l'octroi d'une priorité dans l'attribution des logements gérés par les sociétés de logement de service public, il soit raisonnablement justifié, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, d'accorder à ces personnes, en toute hypothèse, une priorité d'accès aussi importante que celle qu'envisage la disposition en projet.

c) Les priorités qu'établit l'article 21 en projet (article 21 du projet) sont présentées comme étant destinées à s'appliquer « au cours d'une même année civile ».

Dans le régime que fixe la disposition à l'examen, la section de législation n'aperçoit ni la raison d'être, ni la pertinence de cette condition.

²⁴ Et ce d'autant moins si, comme l'envisage le projet d'arrêté, ces règles prévoient la faculté de déroger aux priorités en question.

d) L'article 22*bis*, § 1^{er}, en projet (article 22 du projet) prévoit une priorité pour « la personne séjournant ou ayant séjourné dans un établissement d'accueil ou d'hébergement reconnu comme tel par la Région ».

Le texte doit préciser davantage quels types d'établissements il vise.

Sans doute l'intention des auteurs du texte est-elle de viser, tout particulièrement, des établissements dont les activités relèvent de matières personnalisables. Dans ces matières, la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, certaines compétences de la Communauté française. Mais la Communauté française reste compétente pour certaines matières personnalisables²⁵. En outre, dans la région de langue allemande, les matières personnalisables ressortissent aux compétences de la Communauté germanophone. Aussi, il serait contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que le texte en projet se limite à faire état d'établissements reconnus par la Région wallonne.

Plus fondamentalement, la section de législation n'aperçoit pas ce qui peut justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que le texte en projet se limite à accorder la priorité aux seules personnes séjournant ou ayant séjourné dans un établissement d'accueil ou d'hébergement reconnu comme tel par la Région wallonne, à l'exclusion de celles séjournant ou ayant séjourné dans un tel établissement reconnu par exemple par la Commission communautaire française ou par la Communauté flamande, alors que ces personnes remplissent par ailleurs les conditions d'accès au logement.

III. Le projet d'arrêté apporte d'importantes modifications aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 qui sont relatives au « logement social étudiant », lequel devient, dans la nouvelle terminologie prévue par le texte, le « logement étudiant ».

Le texte en projet doit, à cet égard, être revu pour tenir compte des observations suivantes.

1. La définition du « logement social étudiant » que donne actuellement l'article 1^{er}, 16^o*bis*, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 implique que les logements concernés doivent présenter un caractère collectif et être composés au minimum de cinq unités de logement.

Dans la disposition par laquelle il suggère de remplacer l'article 1^{er}, 16^o*bis*, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, le projet d'arrêté définit le « logement étudiant » en ce sens qu'il s'agit d'un logement « destiné exclusivement à l'hébergement d'un

²⁵ Ainsi par exemple, la protection de la jeunesse ne fait pas partie des matières pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française (article 3, 7^o, d), du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', et article 3, 7^o, d), du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française').

ou de plusieurs étudiants ». Le logement étudiant ne devrait donc plus nécessairement présenter un caractère collectif et être composé de plusieurs unités de logement.

Le projet d'arrêté s'abstient toutefois de modifier plusieurs dispositions qui, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, partent ou semblent partir du présupposé que les logements en question doivent présenter un caractère collectif et être composés de plusieurs unités de logement ²⁶.

La section de législation se demande dès lors quelle est exactement l'intention des auteurs du projet d'arrêté sur ce point.

2. Selon le projet d'arrêté, l'application des dispositions relatives au logement étudiant est soumise à la condition que les étudiants soient inscrits dans une institution d'enseignement « dont les cours sont dispensés sur le territoire de la commune ou d'une commune contigüe à celle où se situent les unités de logement » concernées ²⁷.

Il est permis de se demander s'il existe des raisons suffisantes, tenant aux objectifs de politique du logement que poursuit le projet d'arrêté, pour établir qu'en restreignant de la sorte le champ d'application desdites dispositions, le projet d'arrêté ne méconnaît pas les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, la liberté de circulation des personnes telle qu'elle résulte du droit européen et du droit belge, ainsi que la liberté de choix des établissements d'enseignement.

3. En ce qui concerne la disposition appelée à remplacer l'article 18, § 2, du contrat-type de bail figurant dans l'annexe 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, qui tend à fixer les cas et les conditions dans lesquels une société de logement de service public peut mettre fin au bail d'un logement étudiant (article 39, 10°, du projet), il y a lieu d'observer ce qui suit.

a) Il résulte du 1° du paragraphe 2 en projet que la société de logement de service public peut mettre fin au bail à l'expiration de celui-ci.

Sur ce point, le texte ne se concilie pas avec la disposition par laquelle le projet d'arrêté modifie l'article 51, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 en vue de prévoir que le bail prend fin de plein droit à l'échéance du terme : si cette dernière disposition exprime bien la volonté des auteurs du projet d'arrêté, il s'ensuit en effet que la société n'est pas tenue de prendre l'initiative de mettre fin au bail pour que celui-ci prenne effectivement fin à l'échéance du terme.

²⁶ Voir les articles 48, alinéa 2, 49 et 53, alinéa 2, de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007, ainsi que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 2, alinéa 2, du contrat-type de bail figurant dans l'annexe 8 de cet arrêté.

²⁷ Voir les modifications apportées en ce sens à l'article 48, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, ainsi qu'aux articles 3 et 18, § 2, du contrat-type de bail figurant dans l'annexe 8 de cet arrêté.

b) Le 2° permet à la société de logement de service public de mettre fin au bail lorsqu'il apparaît que l'étudiant qui a conclu le bail ou pour le compte de qui celui-ci a été conclu ²⁸ n'est plus régulièrement inscrit dans un établissement d'enseignement.

Cette disposition pose la question de savoir ce qu'il en est dans l'hypothèse où un bail a été conclu pour le compte de plusieurs étudiants ²⁹ et où seul l'un ou l'autre d'entre eux n'est plus régulièrement inscrit dans un établissement d'enseignement.

*

* *

Il résulte des observations faites ci-avant que le projet d'arrêté doit, sur divers aspects importants, être revu en profondeur.

Aussi, il ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

²⁸ Il s'agit de l'étudiant, et non pas du locataire, comme l'indique le texte en projet. Il se peut, en effet, que le bail ait été conclu, non pas par l'étudiant, mais par une autre personne pour le compte de celui-ci (un de ses parents, par exemple).

²⁹ Par exemple si un parent a conclu un bail portant sur un logement qu'occuperont ses deux enfants aux études.