# CONSEIL D'ÉTAT
# section de législation

avis 68.180/4
du 18 novembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 aout 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement, en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères'

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

Le 19 octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville 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 30 aout 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement, en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section et Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2020.

*

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

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

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La fixation de critères de salubrité ainsi que de critères en vertu desquels une habilitation peut être considérée comme surpeuplée, emporte des restrictions à divers droits ou libertés fondamentaux, en particulier le droit de propriété, garanti notamment par l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti notamment par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 22 de la Constitution.

Il incombe au Gouvernement de s'assurer que les restrictions qu'apportent à ces droits les divers critères prévus par le projet d'arrêté ne sont pas disproportionnées par rapport aux objectifs que poursuit le Code wallon de l'habitation durable (ci-après « le Code »).

À plusieurs reprises, le projet d'arrêté fait usage de notions fixées par le Code qui, au vu de la terminologie utilisée pour les définir, tendent à s'appliquer uniquement aux logements .

De même, il convient de noter que le projet d'arrêté emploie des notions dont la définition n'est pas fixée par le Code mais qui sont néanmoins similaires à d'autres notions tendant, à s'appliquer uniquement aux logements.

À titre d'illustration, l'article 13 du projet fait usage, à l'article 21/12 [1] en projet, de la notion, spécifique aux logements, de pièce d'habitation [2] ainsi que des concepts d'habitation légère individuelle et d'habitation légère collective, non-définies par le Code, mais similaires aux notions de logement individuel [3] et de logement collectif [4].

---

[1] Et non pas 21/11, comme l'indique le texte en projet. Celui-ci sera corrigé en conséquence.

[2] « pièce d'habitation : toute pièce autre que les halls, couloirs, locaux sanitaires, caves, greniers non aménagés, annexes non habitables, garages, locaux à usage professionnel et locaux qui ne communiquent pas, par l'intérieur, avec le logement » (article 1er, 19°*bis* du Code).

[3] « logement individuel : le logement dont les pièces d'habitation et les locaux sanitaires sont réservés à l'usage individuel d'un seul ménage » (article 1er, 4°, du Code).

[4] « le logement collectif : le logement dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs personnes majeures ne constituant pas un seul et même ménage » (article 1er, 6°, du Code).

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

Il appartient au Gouvernement d'énoncer de manière adéquate les définitions des termes employés dans le projet d'arrêté de manière à pouvoir les appliquer utilement aux habitations légères.

Le projet sera revu en conséquence.

2.1. En son article 12, le projet tend à fixer les critères minimaux de salubrité et d'habitabilité des habitations légères.

Outre la fixation de ces critères, il comporte deux catégories de dispositions qui reposent sur la volonté d'appliquer souplement ces critères :

a) À l'alinéa 2 des articles 21/4, 21/5, 21/8 et 21/10 en projet, il est prévu que « l'habitation légère est réputée remplir » les conditions mentionnées à l'alinéa 1er des mêmes articles si elle satisfait à des conditions qui, en substance, sont plus générales et moins précises que les conditions mentionnées à l'alinéa 1er.

Répondant à la question de savoir si ces dispositions impliquent l'octroi de dérogations aux critères minimaux fixés à l'alinéa 1er des articles précités, la déléguée du Ministre a répondu :

> « Oui, cela permet aux enquêteurs de considérer que le critère est respecté même si l'ensemble des conditions énumérées à l'alinéa 1er n'est pas rencontré ».

Interrogée sur la portée de la présomption qu'établit l'alinéa 2 des articles précités, la déléguée du Ministre a précisé :

> « Il s'agit d'une présomption irréfragable mais elle est laissée à l'appréciation de chaque enquêteur ».

b) Par ailleurs, l'article 21/11 en projet organise un régime expressément présenté comme dérogatoire.

Aux termes de cette disposition :

> « Est considéré[e] comme salubre, l'habitation présentant un ou plusieurs manquements aux critères minimaux de salubrité définis aux articles 21/1 à 21/9 du présent arrêté dans le cas où le ou les manquements relevés par l'enquêteur sont de minime importance et ne peuvent être supprimés que moyennant la mise en œuvre de travaux disproportionnés par rapport à l'objectif à atteindre ».

2.2. Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) La question se pose d'abord de savoir si le Gouvernement a le pouvoir d'adopter ces dispositions.

La réponse à cette question est affirmative en ce qui concerne celles des dispositions à l'examen – en l'occurrence, d'une part, l'alinéa 2 des articles 21/4, 21/5 et 21/8 en projet et, d'autre part, l'article 21/11 en projet – qui prévoient l'octroi de dérogations à des

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

règles dont l'objet consiste à fixer des critères minimaux de salubrité des habitations légères. En effet, l'article 4, alinéa 2, du Code charge le Gouvernement de

> « détermine[r] les conditions dans lesquelles une habitation présentant un ou plusieurs manquements aux critères minimaux de salubrité qu'il fixe, est considérée comme salubre ».

Par contre, aucune disposition analogue du Code n'habilite le Gouvernement à organiser un régime d'octroi de dérogations à des règles qui – comme tel est le cas de l'alinéa 1er de l'article 21/10 en projet – fixent des critères visant à établir qu'une habitation n'est pas surpeuplée. L'alinéa 2 de l'article 21/10 en projet est donc dépourvu de fondement légal. Il sera dès lors être omis.

b) En ce qui concerne l'alinéa 2 des articles 21/4, 21/5 et 21/8 en projet, il n'y a pas lieu de rédiger le texte en ce sens qu'une habitation légère « est réputée remplir » des conditions auxquelles, en réalité, elle ne satisfait pas. Il convient plutôt de le rédiger de manière à faire clairement et expressément apparaitre qu'il prévoit la possibilité de déroger à ces conditions.

En outre, si ces dispositions fixent les conditions auxquelles des dérogations peuvent être octroyées, elles sont en défaut de déterminer, au préalable, dans quelles hypothèses elles ont vocation à s'appliquer.

c) La question se pose aussi de savoir comment il y a lieu de combiner les deux régimes dérogatoires qu'organisent respectivement, d'une part, l'alinéa 2 des articles 21/4, 21/5 et 21/8 en projet et, d'autre part, l'article 21/11 en projet.

À ce sujet, il résulte des explications de la déléguée du Ministre que, dans l'intention l'auteur du projet, le fait de ne pas respecter les dispositions figurant à l'alinéa 2 des articles 21/4, 21/5 et 21/8 en projet ne peut être considéré comme un manquement de minime importance pour l'application de l'article 21/11 en projet. Cette importante précision figurera dans le texte en projet.

Ceci étant, plus fondamentalement, il est permis de se demander s'il est bien pertinent, du point de vue de la sécurité juridique, d'établir deux régimes distincts d'octroi de dérogations aux critères minimaux de salubrité des habitations légères. La coexistence de ces deux régimes risque d'être source de doubles emplois, de confusions et d'incohérences.

d) En tout état de cause, quelles que soient les dérogations concernées, le texte en projet doit déterminer l'autorité compétente pour les accorder.

e) En conclusion, le projet d'arrêté sera fondamentalement revu en ce qui concerne les dérogations aux critères minimaux de salubrité des habitations légères.

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

Parmi les dispositions du Code mentionnées par l'alinéa 1er, il n'y a pas lieu de viser les 16°, 16°*ter*, 19°, 20°, 22°, 22°*bis* et 40° de l'article 1er. En effet, ces dispositions ne procurent pas de fondement juridique au projet d'arrêté.

Outre les dispositions déjà mentionnées à l'alinéa 1er, il convient également de viser les articles 10 et 10*bis* du Code. En effet, ces dispositions fournissent un fondement juridique au projet d'arrêté.

Plusieurs dispositions, existantes ou en projet, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 aout 2007 'déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du Logement' prévoient de manière spécifique des critères minimaux de salubrité et d'habitabilité d'habitations bénéficiant d'une aide de la Région. Les articles du Code qui donnent au Gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions ayant cet objet sont, outre deux articles d'ores et déjà mentionnés dans l'alinéa 1er [5], les articles 14, 61 et 72. Ces articles seront aussi visés à l'alinéa 1er.

L'alinéa 1er sera revu en conséquence.

### DISPOSITIF

#### Article 2

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de préciser, à l'article 2, b) et c), du projet d'arrêté, ce qu'il y a lieu de comprendre par les mots « principalement utilisée comme chambre ».

#### Article 3

Au c), il y a lieu d'écrire que l'article 2, 4°, « est complété par un alinéa rédigé comme suit (la suite comme au projet) » .

#### Article 5

L'article 5 insère un deuxième alinéa à l'article 9 de l'arrêté du 30 aout 2007.

Toutefois, sa rédaction rend incertaine la portée de l'alinéa en projet et, surtout, sa relation avec le premier alinéa de l'article 9 de l'arrêté du 30 aout 2007.

[5] À savoir, les articles 29 et 78*bis*, § 3, du Code.

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre a répondu que ce deuxième alinéa doit être interprété comme étant une condition cumulative par rapport aux autres conditions prévues par l'article 9, alinéa 1er, de l'arrêté du 30 aout 2007.

La disposition sera revue afin de faire mieux ressortir l'intention de l'auteur du projet.

Article 10

Dans l'article 21, § 2, en projet, il convient de préciser qui, au sein de « l'administration », notion définie à l'article 1er, 3°, de l'arrêté du 30 aout 2007, est compétent pour prendre les décisions mentionnées par le texte.

Article 14

1. L'article 14 du projet d'arrêté prévoit un régime transitoire concernant le respect des « dispositions visées à l'article 11 », lequel vise en substance à remplacer le mot « WC » par le mot « toilette ». Or, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'intention de l'auteur du projet est de faire référence au respect des règles relatives aux habitations légères reprises aux articles 12 et 13 du projet d'arrêté.

La disposition sera adaptée en conséquence.

2. Dans un souci de sécurité juridique, les notions de « première occupation » et d'habitations légères « existantes », qui sont centrales pour connaitre l'entrée en vigueur des dispositions en projet relatives aux habitations légères, seront plus amplement précisées.

3. Il résulte de la première phrase de l'article 14, alinéa 1er, du projet que les habitations légères qui existent au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté bénéficient du délai de deux ans qui court à dater de cette entrée en vigueur pour être mises en conformité avec les règles du projet. Ce délai vaut que cette habitation légère existante soit déjà occupée ou qu'elle ne le soit pas encore au moment de l'entrée en vigueur du projet.

Il s'en déduit que l'article 14, alinéa 2, du projet ne peut viser que la première occupation d'une habitation légère qui n'existait pas encore au moment de l'entrée en vigueur du projet.

L'articulation entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2 de la disposition examinée n'apparait en tout état de cause pas clairement : en effet, une première occupation qui a lieu exactement six mois après l'entrée en vigueur du projet tombe dans le champ de l'alinéa 1er puisqu'elle se produit « endéans les six mois » de l'entrée en vigueur et elle tombe aussi dans le champ de l'alinéa 2 puisqu'elle se produit « six mois après » l'entrée en vigueur.

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡

Pour résoudre cette difficulté, il y a lieu, à l'article 14, alinéa 2, du projet de remplacer les mots « six mois après l'entrée en vigueur » par les mots « plus de six mois après l'entrée en vigueur ».

Pour le surplus, il est permis de se demander s'il est admissible, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, de prévoir que les habitations légères créées après l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et dont la première occupation intervient dans les six mois de cette entrée en vigueur bénéficient d'un délai de deux années pour respecter les dispositions visées aux articles 12 et 13, alors que, pour les habitations légères dont la première occupation intervient après les six mois en question, les mêmes dispositions s'appliquent immédiatement.

La disposition sera réexaminée sous cet angle.

Article 15

1. À l'alinéa 1er, la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet sera précisée.

Sauf motivation particulière, la date d'entrée en vigueur doit en tout état de cause être prévue de manière à accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles [6].

2. À l'alinéa 2, il y a lieu de prévoir, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, que l'article 6, c), de l'arrêté en projet entre également en vigueur en date du 1er janvier 2022.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[6] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 151.

‡LW-BILUJCBFA-GIBIAQW‡