



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.065/2/V
du 11 août 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dérogeant à l'AGW du 23 décembre 2010 déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les (biens immobiliers – AGW du 21 février 2013, art. 1^{er}) qu'elles prennent en gestion ou en location en vue de permettre le relogement des personnes sinistrées par les inondations du mois de juillet 2021'

Le 6 aout 2021, 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dérogeant à l'AGW du 23 décembre 2010 déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les (biens immobiliers – AGW du 21 février 2013, art. 1^{er}) qu'elles prennent en gestion ou en location en vue de permettre le relogement des personnes sinistrées par les inondations du mois de juillet 2021'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 aout 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 aout 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait que les inondations du mois de juillet 2021 ont rendu un nombre considérable de logements inhabitables, que l'offre de logements sur le marché locatif privé et public est insuffisante pour rencontrer la demande et qu'il est, dès lors, indispensable de mobiliser le plus largement possible les logements disponibles ou rapidement disponible en vue de permettre aux familles sinistrées de disposer d'un logement décent dans l'attente soit de réintégrer leur logement rénové soit de leur permettre de retrouver un logement pour une durée plus stable ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet se présente comme étant un arrêté dérogatoire à l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 'déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les biens immobiliers qu'elles prennent en gestion ou en location'.

2.1. La question se pose de savoir si la mise en place d'un tel régime peut trouver un fondement décrétal dans l'article 85*bis* du Code wallon de l'habitation durable (ci-après le « Code »), disposition que l'arrêté en projet se donne comme fondement juridique, selon l'alinéa 1^{er} de son préambule.

Cet article dispose comme suit :

« § 1^{er}. Lorsqu'un opérateur immobilier prend en location ou en gestion un logement conformément au présent chapitre, la Région peut lui accorder une aide, sous la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable, lui permettant d'effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dont la nature est fixée par le Gouvernement.

§ 2. Les demandes d'aide sont adressées à l'administration, à la Société wallonne du logement s'il s'agit d'une société de logement de service public ou au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, s'il s'agit d'un organisme à finalité sociale. L'aide est accordée par l'administration, par la Société wallonne du logement s'il s'agit d'une société de logement de service public ou par le Fonds du

Logement des Familles nombreuses de Wallonie, s'il s'agit d'un organisme à finalité sociale.

§ 3. Le Gouvernement fixe les conditions et les modalités d'octroi de l'aide, ainsi que les modalités de son calcul ».

L'article 85*bis* habilite donc le Gouvernement à mettre en place un régime d'aides, mais uniquement dans le cadre de la prise en location ou en gestion d'un logement par un opérateur immobilier conformément au titre II, chapitre VI du Code.

Il s'ensuit que les subventions et avances remboursables dont le régime est organisé par le Gouvernement doivent s'inscrire dans la lignée des autres règles prévues dans ce même chapitre VI du Code.

2.2. Dans ce cadre, il convient de rappeler que le chapitre VI du Code a trait à la lutte contre l'inoccupation des logements, cette notion étant par ailleurs définie par voie de présomption par l'article 80 du Code.

Le système envisagé ne pourrait donc trouver à s'appliquer qu'à l'égard de logements inoccupés au sens de cet article 80, étant entendu que :

– est réputé inoccupé au sens de cette disposition :

« 1° le logement déclaré inhabitable depuis au moins douze mois ;

2° le logement qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pendant une période d'au moins douze mois consécutifs ;

3° le logement pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité déterminée sur la base d'un relevé et des numéros de compteurs ou estimée sur la base des index disponibles, pour une période d'au moins douze mois consécutifs, est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement.

[...]

4° le logement pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population pendant une période d'au moins douze mois consécutifs, sauf si le titulaire de droits réels justifie que le logement a servi effectivement soit d'habitation, soit de lieu d'exercice d'activités économiques, sociales ou autres, ou que cette circonstance est indépendante de sa volonté le logement déclaré inhabitable depuis au moins douze mois ».

– est réputé occupé au sens de cette disposition :

« 1° le logement en cours de réhabilitation, d'adaptation ou de restructuration ;

2° le logement pour lequel le titulaire de droits réels justifie de sa volonté de restructurer, réhabiliter ou adapter par un permis d'urbanisme, un devis détaillé ou une description de travaux, pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le titulaire de droits réels, et poursuivis ».

Il appartient donc à l'auteur du projet de s'assurer que son intention est bien de demeurer dans le cadre ainsi circonscrit.

2.3. Par ailleurs, le système en projet doit être plus spécialement examiné au regard des articles 82, 82/4, 84 et 85 du Code, qui disposent :

– Dans le cadre de la prise en gestion :

« Art. 82. L'opérateur immobilier conclut, avec l'occupant, un contrat de bail d'habitation écrit ».

– Dans le cadre de la prise en gestion unilatérale :

« Art. 82/4. § 1^{er}. À tout moment, par envoi recommandé à l'opérateur immobilier, le titulaire d'un droit réel principal peut demander de reprendre la gestion de son logement à la condition d'avoir remboursé au préalable le solde de l'ensemble des frais exposés, directement ou indirectement, par l'opérateur immobilier pour la gestion. Cette reprise de gestion peut intervenir au plus tôt dans les soixante jours de l'envoi du courrier recommandé.

§ 2. En cas de reprise du bien par le titulaire d'un droit réel principal, celui-ci est subrogé de plein droit dans les droits et obligations de l'opérateur immobilier en ce qui concerne sa relation contractuelle avec le locataire ».

– Dans le cadre de la prise en gestion :

« Art. 84. À tout moment, le titulaire de droits réels peut demander de reprendre la gestion de son logement au juge de paix où est situé le logement litigieux, par requête visée aux articles 1034*bis* à 1034*sexies* du Code judiciaire.

Lorsque le juge de paix fait droit à cette demande :

1° le titulaire de droits réels est tenu de rembourser l'opérateur immobilier à concurrence du solde des frais exposés par lui. Le solde est déterminé par le juge de paix ;

2° le bail conclu entre l'opérateur immobilier et l'occupant est opposable au titulaire de droits réels ».

– S'agissant des conditions de mise en gestion :

« Art. 85. S'il échet, par dérogation aux dispositions du décret relatif au bail d'habitation, le Gouvernement fixe les conditions de mise en gestion du logement.

Ces conditions concernent :

1° les normes auxquelles doivent répondre les logements ;

2° l'admission des candidats locataires ;

3° le mode de calcul du loyer des logements donnés en location, en tenant compte notamment des ressources et des charges de famille des locataires, ainsi que du degré de confort et de l'ancienneté de ces logements ;

4° les dispositions relatives au contrat de bail, notamment à la durée du bail, à la durée des congés, aux redevances et charges, à la garantie locative et aux sanctions en cas de non-respect des dispositions régissant le régime locatif ;

5° les dispositions relatives aux modalités de contrôle de la gestion de l'opérateur immobilier ».

Dans la mesure où elles se réfèrent à la notion de bail, spécialement d'habitation, ainsi qu'à celles de « locataires » et de « loyer », il résulte de ces dispositions que, si le Gouvernement est habilité à fixer des conditions de mise en gestion « le cas échéant par dérogation aux dispositions du décret relatif au bail d'habitation », il n'est pas pour autant autorisé, fût-ce à l'occasion de la détermination de conditions mises à l'octroi d'aides, de mettre en place un régime qui, bien plus que de déroger aux dispositions législatives en matière de bail, interdit la conclusion de tout contrat de bail, spécialement de résidence principale, et impose la conclusion de « conventions d'occupation précaire ».

3.1. La question se pose ensuite de savoir si le texte en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 2 du Code, invoqué *in fine* du préambule, qui dispose :

« § 1^{er}. La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

La Région et les autorités publiques prennent également les mesures utiles en vue de développer l'habitat durable tendant vers une habitation saine, répondant à des critères minima de sécurité, accessible à tous et consommant peu d'énergie.

Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale et la mixité sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre d'habitations dans les noyaux d'habitat.

§ 2. Le présent Code vise à assurer la salubrité des habitations ainsi que la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages de catégorie 1 et 2.

Le présent Code et ses arrêtés d'exécution visent à la mise en œuvre de la politique sociale du logement.

§ 3. La Région et les opérateurs immobiliers veillent à promouvoir l'information des bénéficiaires de la politique de l'habitation sur les aides et les droits en matière d'habitation et d'habitat durable, ainsi que sur les procédures en matière de recours.

La Région et les opérateurs immobiliers promeuvent l'information relative aux mesures de prévention en matière de sécurité des habitations ».

Force est de constater que cette disposition, qui définit des objectifs à atteindre, ne comporte aucune habilitation au Gouvernement, de nature à lui permettre de mettre en place un régime d'aide, tel que celui prévu par le texte en projet.

4. En conclusion, l'article 85*bis* du Code ne procure pas un fondement juridique suffisant au mécanisme mis en place par le texte en projet.

Il en va de même de l'article 2 du même Code.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas quelle pourrait être la disposition décrétable susceptible de permettre au Gouvernement wallon d'adopter le dispositif en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET