



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.127/2/V
du 8 septembre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'octroi
d'une aide au déménagement, au loyer et à l'installation pour
les personnes victimes des inondations du mois
de juillet 2021'

Le 3 septembre 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 'relatif à l'octroi d'une aide au déménagement, au loyer et à l'installation pour les personnes victimes des inondations du mois de juillet 2021'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 8 septembre 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 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 est soumise à une forte pression, qui s'est vue accrue à la suite de ces inondations, entraînant le risque de voir les loyers augmenter, renforçant ainsi les difficultés pour les ménages sinistrés de se reloger décemment et qu'il est [dès] lors indispensable d'accroître rapidement la capacité des ménages à pouvoir faire face [à] l'acquittement de ce nouveau loyer potentiellement plus élevé ».

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. Le projet entend régler trois régimes d'octroi d'aides, respectivement au déménagement, au loyer et à l'installation au bénéfice des personnes qui ont été victimes des inondations qui se sont produites en juillet 2021.

2.1. La question se pose de savoir si la mise en place d'un tel régime peut trouver un fondement décretal dans l'article 51 du décret du 17 décembre 2020 'contenant le budget général des dépenses de la Région Wallonne pour l'année budgétaire 2021' ou dans l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'habitation durable, dispositions que l'arrêté en projet se donne comme fondement juridique, selon les alinéas 1^{er} et 2 de son préambule.

2.1.1. L'article 51 du décret du 17 décembre 2020 prévoit, en sa première phrase, que,

« [d]ans les limites des articles de base concernés, les subventions visées pourront être octroyées, en ce compris les interventions cofinancées par les fonds européens ».

Suit une énumération de nombreux titres ou objets de subventions, dont on n'aperçoit pas quel pourrait être celui dans lequel les aides prévues par le projet pourraient s'inscrire.

Ainsi, la section de législation n'aperçoit pas quelle subdivision de cette disposition pourrait procurer un fondement juridique aux différents régimes d'aides mis en place par le projet.

Surabondamment, la section de législation a souvent rappelé que l'inscription d'une « disposition spéciale » dans le budget général des dépenses ne suffit pas à procurer un fondement juridique à un arrêté dès que les conditions ou modalités d'octroi donnent aux subsides un caractère permanent ou que ceux-ci débordent de l'exercice budgétaire. Or, s'agissant du projet, et même si certaines aides qu'il vise ont vocation à être ponctuelles, telle l'aide au déménagement, rien ne permet de garantir que les subsides considérés ne débordent pas de l'exercice budgétaire 2021. Il en va ainsi spécialement, de manière évidente, de l'aide au loyer dont l'article 11 du projet prévoit qu'elle sera octroyée pendant une période d'un an à compter de la prise en location du logement.

L'article 51 du décret du 17 décembre 2020 ne saurait donc procurer un fondement juridique suffisant à l'arrêté en projet ¹.

2.1.2. Quant au second fondement juridique invoqué au préambule du projet, l'article 14 du Code wallon de l'habitation durable dispose comme suit :

« § 1^{er}. Il est accordé, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, une aide aux ménages, pour rendre leur logement adaptable ou accessible, pour des opérations visant à supprimer une ou plusieurs causes d'insalubrité ou à répondre aux conditions de sécurité fixées en vertu du présent Code ou leur permettant d'en améliorer la performance énergétique.

Le Gouvernement peut, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, déterminer d'autres opérations pour lesquelles une aide est accordée aux ménages.

§ 2. Selon les conditions et modalités définies par le Gouvernement, il est accordé, dans la limite des crédits budgétaires disponibles :

1° une aide de déménagement ou de loyer :

a. aux ménages de catégorie 1 qui prennent en location un logement salubre ou un logement améliorable qui deviendra salubre dans les six mois de leur entrée dans les lieux, soit en quittant un logement inhabitable ou surpeuplé, occupé pendant une certaine période fixée par le Gouvernement, soit en quittant une situation de sans-abri telle que définie par le Gouvernement ;

b. aux ménages de catégorie 1 dont un membre du ménage est handicapé qui prennent en location un logement salubre ou qui deviendra salubre dans les six mois de leur entrée dans les lieux et adapté après avoir quitté un logement inadapté, occupé pendant une certaine période fixée par le Gouvernement ;

c. aux locataires, de catégorie 1 ou 2, d'un logement appartenant à une société de logement de service public et géré par elle ou d'un logement appartenant au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie qui, à la demande de la société ou du Fonds, acceptent de quitter un logement sous-occupé et prennent en location un logement non visé à l'article 1^{er}, 7° à 9° ;

¹ Voir, en ce sens, les avis de l'Inspecteur des Finances donnés sur le texte en projet les 27 et 30 août 2021.

2° une aide de déménagement, aux locataires d'un logement appartenant à une société de logement de service public qui, à la demande de la société, acceptent de quitter un logement sous-occupé géré par celle-ci pour prendre en location un logement de la même société ou d'une autre société de logement de service public, proportionné à leur composition de ménage ;

3° une aide de loyer aux ménages qui prennent en location un logement appartenant à une société de logement de service public et qui quittent un logement pour lequel une indemnité de fin de bail est due.

Concernant le 1°, l'aide au loyer est accordée seulement si le logement pris en location n'est pas géré par une société de logement de service public ou n'appartient pas à un descendant ou un ascendant d'un membre du ménage.

Le paiement des aides de loyer intervient à la date fixée par le Gouvernement.

§ 3. Selon les conditions et modalités définies par le Gouvernement, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, il est accordé une aide aux ménages en vue du conventionnement d'un logement sur lequel ils disposent d'un droit réel ou pour l'acquisition d'un logement construit par un opérateur immobilier, en vue d'en faire un logement conventionné.

L'affectation au logement conventionné est maintenue durant neuf ans au moins.

§ 4. Les aides peuvent être accordées sous forme :

1° de prime ;

2° d'avance remboursable ;

3° de prêt ;

4° de subvention contribuant à la réduction de l'intérêt des prêts hypothécaires ou du coût des crédits de cautionnement ;

5° des garanties de bonne fin de remboursement de prêts. Le Gouvernement peut percevoir à l'intervention des entreprises hypothécaires une contribution de solidarité sur les sommes prêtées. Le Gouvernement fixe le montant de cette contribution, qui ne peut en aucun cas excéder un pour cent du montant emprunté. Le montant des contributions de solidarité est versé à un fonds destiné à financer l'exécution des garanties de bonne fin accordées par la Région ;

6° d'assurance contre la perte de revenus de ménages contractant un prêt hypothécaire ;

7° toute autre forme déterminée par le Gouvernement.

§ 5. Le Gouvernement fixe la durée, le mode de calcul et les conditions d'octroi des aides en tenant compte principalement d'un ou plusieurs des critères suivants :

1° de la composition et des revenus du ménage ;

2° du patrimoine immobilier du ménage ;

3° de l'état et de la localisation du bâtiment ;

4° du montant des travaux ;

5° de l'occupation, de la vente ou de la location du logement.

§ 6. Le Gouvernement détermine dans quelles limites et à quelles conditions les aides peuvent, le cas échéant, être cumulées entre elles ou avec d'autres aides non visées dans le présent article.

§ 7. Le Gouvernement fixe la procédure de demande et d'octroi des aides. Il organise un recours au Gouvernement à l'encontre des décisions de refus d'aide.

§ 8. Le Gouvernement fixe le mode de calcul du montant à rembourser par le bénéficiaire et procède au recouvrement en cas de non-respect des conditions d'octroi de l'aide.

Il tient compte du délai pendant lequel les conditions ont été respectées.

Dans le mois de la notification de la décision de recouvrement, le bénéficiaire peut adresser par pli recommandé un recours au Gouvernement.

Le Gouvernement statue dans les trois mois de la réception du recours. Le défaut de notification de la décision dans les trois mois est assimilé à un rejet du recours ».

Il est manifeste que le projet ne peut trouver de fondement juridique dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 14 ainsi reproduit.

La question se pose de savoir s'il peut trouver un fondement juridique dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de cet article.

Sur ce point, comme le souligne l'Inspecteur des Finances dans son avis donné sur le projet le 30 août 2021, l'article 14 précité a été remplacé par l'article 11 du décret du 1^{er} juin 2017 'modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable'.

Selon les travaux préparatoires de ce décret, spécialement le commentaire de l'article 11 :

« Cette disposition remplace l'article 14 du Code, afin de simplifier et redéfinir les opérations subsidiées et aides pour les personnes physiques. Ces aides peuvent ainsi concerner toutes les opérations permettant à un ménage de rendre leur logement adaptable ou accessible, de bénéficier d'un logement répondant aux normes minimales de sécurité et de salubrité, ou de supprimer une ou plusieurs causes d'insalubrité.

Par cet article, la Région accorde des aides aux ménages qui réalisent des opérations en vue d'améliorer la performance énergétique de leur logement. Ces aides font déjà l'objet de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergies et la rénovation des logements.

[...]

Cet article maintient également la possibilité pour le Gouvernement de déterminer d'autres opérations pour lesquelles une aide est accordée aux ménages »².

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 773/1, p. 9.

Les aides accordées aux ménages en vue d'effectuer des « opérations » sont ainsi désormais visées à l'article 14, § 1^{er}, reproduit ci-avant. Si la notion d'« opération » n'est pas expressément définie, il résulte toutefois de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qu'elle a vocation à consister en une opération matérielle réalisée sur un bien immeuble dans le cadre de sa fonction d'habitation.

Force est en tout cas de constater que, comme le souligne également l'Inspecteur des Finances, la notion d'opération ne saurait être considérée comme englobant toute forme d'aide généralement quelconque aux ménages. Spécialement, cette notion ne saurait inclure les aides au déménagement et aux loyers qui, au demeurant, ne sont pas visées par le paragraphe 1^{er} de l'article 14, mais par son paragraphe 2.

Quant à « l'aide à l'installation », l'on n'aperçoit pas quel est son objet précis. Il ressort toutefois de l'article 2, § 2, du projet qu'elle n'a pas vocation à soutenir des opérations matérielles qui seraient réalisées sur un bien immeuble dans le cadre de sa fonction d'habitation.

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'habitation durable ne procure dès lors pas de fondement juridique suffisant au projet.

3. Les difficultés relevées ci-avant ne sont pas contestées par l'auteur du projet.

La note au Gouvernement relative au projet mentionne en effet ce qui suit :

« Dans son avis, l'Inspection des Finances relève que 14, § 1^{er}, al. 2, du Code est rédigé comme suit :

‘Le Gouvernement peut, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, déterminer d'autres opérations pour lesquelles une aide est accordée aux ménages’.

Il précise que lorsque le législateur décretaal utilise, dans le Code, la notion d'opération, il le fait néanmoins systématiquement en référence à une opération matérielle sur un immeuble.

En l'état, le projet d'AGW soumis apparaît donc sans fondement juridique et n'est pas examiné plus avant.

Pour ce qui concerne la base décrétaal de ce dispositif, vu l'urgence et le besoin criant de pouvoir se reloger décemment à la suite des inondations, il est proposé d'adopter en première lecture le projet d'arrêté et d'acter que le Ministre du Logement s'engage à introduire la base décrétaal nécessaire au présent dispositif, au sein de l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Habitation durable (adopté en 1ère lecture par le GW en date du 14 juillet 2021) et ce, à l'occasion de son dépôt en deuxième lecture prévu début octobre ».

Quant à la notification de la délibération du Gouvernement par laquelle le projet a été adopté en première lecture, elle mentionne, en son point 2, que

« [l]e Gouvernement charge le Ministre du Logement d'introduire, lors de l'examen en deuxième lecture du projet de décret modifiant le Code wallon de l'habitation durable, la base décrétaal nécessaire au présent projet ».

4. En conclusion, ni l'article 51 du décret du 17 décembre 2020 ni l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'habitation durable ne procurent un fondement juridique au projet. L'adoption de ce dernier nécessite une intervention préalable du législateur en vue de lui procurer un tel fondement.

Conformément à la jurisprudence constante de la section de législation, lorsqu'un projet d'arrêté, tel celui faisant l'objet de la présente demande d'avis, est dénué de fondement juridique, la section de législation ne l'examine pas plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT