



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.633/4
du 8 novembre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les conditions de mise à disposition des logements visés à l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable'

Le 9 octobre 2023, 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 'fixant les conditions de mise à disposition des logements visés à l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 novembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2023.

*

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

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable sera visé dans sa totalité dès lors que l'habilitation figurant à l'alinéa 1^{er} de cette disposition, tel que dernièrement modifié par le décret « modifiant le Code wallon de l'habitation durable » adopté le 28 septembre 2023 par le Parlement wallon ¹, est exécutée à l'article 1^{er}, 2^o, e., du projet.
2. La proposition de la Société wallonne du Logement formulée en date du 23 décembre 2022 sera visée au préambule dans un nouvel alinéa 2.
3. L'avis du Pôle logement visé à l'actuel alinéa 4 sera placé, sous la forme d'un considérant, après le visa relatif à l'avis de la section de législation.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Le projet entend organiser la mise à disposition de logements d'utilité publique à certaines personnes morales.

L'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable, tel que dernièrement modifié par le décret 'modifiant le Code wallon de l'habitation durable' adopté le 28 septembre 2023 par le Parlement wallon, énonce :

« Après autorisation de la Société wallonne du Logement, la société peut conclure, avec une ou plusieurs sociétés, un pouvoir public, un organisme à finalité sociale, un organisme d'insertion socio-professionnel, un centre d'insertion professionnelle ou toute ASBL répondant aux critères fixés par le Gouvernement, des conventions relatives à la réalisation de son objet social, à l'exclusion de conventions visant à mettre à disposition des immeubles ayant pour destination le logement.

¹ En sa séance du 5 octobre 2023, le Gouvernement a décidé de promulguer et de sanctionner « à la date du 28 septembre 2023 » le décret « modifiant le Code wallon de l'habitation durable ». Ce décret n'a pas encore été publié au *Moniteur belge*.

Le Gouvernement fixe, sur la proposition de la Société wallonne du Logement, les conditions de la mise à disposition de ces logements » ².

Cette disposition constitue l'unique fondement juridique du projet.

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition précisent ce qui suit :

« Cet article vise à conserver une maîtrise du nombre de logements dépendant des SLSP dont la gestion est confiée à un opérateur autre. Si l'article 132 autorise la prise en location de logement de la SLSP pour les sous-louer en tant que logement à des ménages de catégories 1 et 2, l'article 133 vise lui la mise à disposition d'immeubles à des fins socio-éducatives ou d'intérêt public autres que le logement en tant que tel (école de devoirs, maison de quartier, crèche, co-accueillant, etc.), il s'agit ici aussi d'organiser les conditions de cette mise à disposition et de permettre, par-là, d'en cerner l'ampleur et la diversité » ³.

Selon l'article 1^{er}, 1^o, du projet, la notion de « logement d'utilité publique » doit notamment être entendue au sens de l'article 1^{er}, 9^o, du Code wallon de l'habitation durable, qui définit ces termes comme étant « le logement sur lequel un opérateur immobilier est titulaire de droits réels, qu'il détient en gestion ou qu'il prend en location, destiné à l'habitation dans le cadre de la politique sociale développée par la Région ».

Il résulte de l'esprit qui a présidé à la conception de l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable ainsi que des fins qu'il poursuit, qu'il ne peut être question de mettre à disposition des logements pour les affecter à de l'habitation.

Un logement d'utilité publique ne peut donc faire l'objet du présent arrêté dès lors que ce type de logement est, d'après l'article 1^{er}, 9^o, du Code wallon de l'habitation durable, « destiné à l'habitation dans le cadre de la politique sociale développée par la Région ».

En conséquence, et comme en a convenu la déléguée du Ministre, à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, la notion de « logement d'utilité publique » sera remplacée par celle de « logement » qui, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, 3^o, du Code wallon de l'habitation durable, vise « le bâtiment ou la partie de bâtiment structurellement destiné à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages », dans le sens général du terme.

2. L'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable dispose que les sociétés de logement de service public peuvent conclure une convention avec « un organisme d'insertion socio-professionnel » et « un centre d'insertion professionnelle ».

² Voir, sur les difficultés d'interprétation de cette disposition, les considérations formulées par la Société wallonne du Logement dans sa proposition transmise le 23 décembre 2022.

³ Projet de décret-programme « portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme, d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement », *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 1142/1, p. 77, article 392.

Seuls les centres d'insertion professionnelle sont cependant visés à l'article 1^{er}, 2^o, du projet.

Interrogée sur la raison pour laquelle les organismes d'insertion socio-professionnelle seraient ainsi exclus du projet, la déléguée du Ministre a expliqué :

« Après vérification, il s'avère que le terme 'organismes d'insertion socio-professionnel' a été officiellement remplacé par le terme 'centre d'insertion socioprofessionnel'. Ce sera donc ce terme qui sera repris dans l'arrêté ».

Il résulte effectivement du décret du 10 juillet 2013 'relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle' que les organismes d'insertion socio-professionnelle ont été remplacés par les centres d'insertion socioprofessionnelle.

Les mots « centre d'insertion professionnelle » seront donc remplacés, à l'article 1^{er}, 2^o, d., par les mots « centre d'insertion socioprofessionnelle » conformément à la terminologie utilisée par le décret du 10 juillet 2013.

Article 2

Ainsi que l'a expliqué la déléguée du Ministre, l'article 2 ne fait que paraphraser l'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, il y a en principe lieu d'omettre des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir de l'auteur du projet de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Cependant, si la reproduction de certaines normes du Code wallon de l'habitation durable est manifestement utile à la lisibilité du dispositif en projet, comme c'est le cas en l'espèce, il peut être admis de rappeler des dispositions décrétales – sans toutefois en altérer la portée – auquel cas il y aura alors lieu d'indiquer dans le texte qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable ».

L'article 2 sera revu à la lumière de cette observation.

Article 3

1. Les mots « logement d'utilité publique » seront remplacés par le mot « logement ».

2. L'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable dispose que les sociétés de logement de service public peuvent conclure une convention, aux fins déterminées par cette disposition, avec d'autres sociétés de logement de service public.

Il y a cependant lieu de constater que l'ensemble des personnes morales énumérées à l'article 1^{er}, 2^o, du projet sont reprises à l'article 3 du projet, à l'exception des sociétés de logement de service public.

Interrogée sur cette question, la déléguée du Ministre a expliqué qu'en principe les compétences territoriales des sociétés de logement de service public ne se recoupent pas mais qu'exceptionnellement pareille situation ne peut pas être exclue en pratique.

Il résulte de ces explications, ainsi que des termes de l'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable que la portée de l'article 3 doit également être étendue aux sociétés de logements de service public visées à l'article 1^{er}, 2^o, a., du projet, comme en a d'ailleurs convenu la déléguée du Ministre.

L'article 3 du projet sera revu en conséquence.

Article 4

1. L'alinéa 6 dispose ce qui suit :

« Dans les deux mois de la réception de la demande d'autorisation, la Société wallonne du Logement statue sur la demande d'autorisation ou invite la société à compléter sa demande ».

L'article 4 n'énonce pas de manière claire et exhaustive ce que doit contenir la demande d'autorisation.

La disposition examinée sera complétée en conséquence.

2. L'alinéa 7 énonce :

« À défaut de réponse de la Société wallonne du Logement dans les deux mois visés à l'alinéa 6 et pour autant que la demande d'autorisation soit complète, l'autorisation est considérée comme accordée ».

Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite.

Même lorsque, comme en l'espèce, il en résulte un effet favorable pour le demandeur, ce procédé se heurte à de nombreuses objections.

Ainsi, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne devra pas être notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité de telles décisions tacites.

Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence.

En outre, ce procédé peut aboutir à ce qu'une décision soit accordée alors que les conditions légales d'octroi de cette décision ne sont pas réunies ; ainsi, en l'espèce, la section de législation s'interroge sur la mise en œuvre de ce procédé dès lors qu'il est prévu que l'autorisation est considérée comme accordée « pour autant que la demande d'autorisation soit complète ». Or, en l'absence de réaction de la part de la Société wallonne du Logement, le caractère complet ou non de la demande qui a été introduite n'aura pas pu être vérifié.

Enfin, le recours à ce procédé emporte que ces décisions seront dépourvues de motivation formelle alors que la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose une pareille motivation pour ces décisions, ce qui ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise ⁴. Or, en l'espèce, l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable ne le permet pas.

Il convient dès lors de renoncer à utiliser ce procédé.

Il va d'autant plus ainsi que l'article 133, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable, en imposant une « autorisation de la Société wallonne du Logement », doit être interprété en ce sens qu'une autorisation explicite doit être délivrée par la Société wallonne du Logement.

L'alinéa 7 sera en conséquence omis ⁵.

⁴ Voir, sur cette exigence particulière, les avis 71.231/4 donné le 27 avril 2022, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 juin 2022 'modifiant la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'Environnement en ce qui concerne la délinquance environnementale', 72.067/4 donné le 21 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 octobre 2022 'relatif aux services de taxis' et 72.552/4 donné le 14 décembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 14 février 2023 'relatif à la création, à l'élargissement et à l'aménagement des cimetières et cimetières cinéraires'.

⁵ Voir, pour une observation similaire l'avis 72.813/4 donné le 8 février 2023, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2023 'relatif à l'octroi d'une allocation de loyer et d'énergie à certains candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique donné en location par une société de logement de service public en application de l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon de l'Habitation durable et modifiant diverses dispositions relatives à l'énergie et au logement'.

Article 5

1. L'alinéa 2 énonce :

« La convention de location est établie par la Société wallonne du Logement ».

Interrogée sur le pouvoir ainsi confié à la Société wallonne du Logement, la déléguée du Ministre a expliqué :

« Il s'agit de prévoir un simple modèle ».

Il en résulte que la Société wallonne du Logement n'est pas habilitée à déterminer plus amplement les éléments énumérés à l'alinéa 3 pour lesquels une marge d'appréciation est reconnue aux parties contractantes.

Afin de clarifier la portée du dispositif, l'alinéa 2 sera remplacé par une disposition rédigée comme suit :

« La Société wallonne du logement établit un modèle de convention de location qu'elle met à la disposition des parties »⁶.

Il conviendra par ailleurs d'assurer une publicité suffisante de ce modèle, par exemple sur le site internet de la Société wallonne du Logement.

L'alinéa 2, sera revu à la lumière de cette observation.

2. L'alinéa 4 énonce :

« Concernant le 3°, le montant du loyer est fixé librement entre les parties lors de l'établissement de la convention ».

La section de législation n'aperçoit pas l'utilité d'une telle disposition, dès lors que les parties contractantes peuvent fixer librement d'autres éléments figurant à l'alinéa 3 pour lesquels une marge d'appréciation leur est reconnue (voir l'alinéa 3, 4° à 6°), et pas uniquement le montant du loyer.

L'alinéa 4 étant inutile et source de confusion, mieux vaut l'omettre.

⁶ Sur les limites des délégations de pouvoirs réglementaires à l'administration, voir l'observation générale 1.2. formulée dans l'avis 71.849/2/V donné le 22 août 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 octobre 2022 'relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments (arrêté UREBA)'.

Article 6

L'article 6 énonce :

« Les conventions de mise à disposition d'un logement en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté poursuivent leurs effets jusqu'à leur terme.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, la société dispose d'un délai d'un an pour rendre conformes aux dispositions du présent arrêté :

1° les conventions conclues pour une durée indéterminée ainsi que les conventions dont la durée restant à courir est supérieure à trois ans ;

2° les mises à disposition de logement réalisées en dehors de toute convention.

Le présent arrêté est applicable, dès son entrée en vigueur, à toute nouvelle convention de location ou renouvellement de convention ».

Cette disposition est particulièrement imprécise quant à sa portée et ses conséquences.

Se pose la question de savoir ce qu'il convient d'entendre par « rendre conforme [la convention] aux dispositions du présent arrêté ». S'agit-il de prévoir que les sociétés de logement de service public doivent demander l'autorisation de la Société wallonne du Logement afin de poursuivre l'exécution de leur(s) convention(s) ? Par ailleurs, s'agit-il uniquement de vérifier si les conventions ont été conclues avec les bénéficiaires et pour les finalités déterminées par l'article 133, § 2, du Code wallon de l'habitation durable ou d'examiner en outre si ces conventions respectent également les exigences minimales de contenu (par exemple l'interdiction de la sous-location ⁷) ?

La question du sort des conventions qui ne pourraient pas être rendues conformes aux dispositions de l'arrêté n'est pas clairement réglée. Si l'auteur du projet entend qu'une société de logement de service public mette en œuvre, dans ce cas de figure, les modalités de résiliation qui lui seraient offertes par la convention ou par l'ancien Code civil, il convient d'attirer son attention sur le fait que certaines conventions peuvent prévoir des préavis de longue durée tandis que d'autres peuvent ne pas avoir prévu la possibilité de résilier le contrat, ce qui, pour les contrats à durée déterminée ⁸, suppose de respecter la durée de bail fixée contractuellement. Il en résulte que la mise en conformité dans un « délai d'un an », tel que le prévoit la disposition examinée, pourrait ne pas être praticable.

⁷ Pour rappel, conformément à l'article 1717, alinéa 1^{er}, de l'ancien Code civil, « [l]e preneur a le droit de sous-louer et même de céder son bail à un autre, si cette faculté ne lui a pas été interdite ».

⁸ Pour les contrats à durée indéterminée, l'article 1736, alinéa 2, de l'ancien Code civil prévoit qu'« [i]l ne pourra y être mis fin que moyennant un congé d'un mois ».

Enfin, il y a lieu de s'interroger sur ce que l'auteur du projet entend viser par les mises à disposition de logement réalisées « en dehors de toute convention ». Conformément à l'article 1714, alinéa 1^{er}, de l'ancien Code civil, un bien immeuble peut faire l'objet d'une convention de bail verbale. Si l'auteur du projet entend, par ces mots, exiger de la société de logement de service public qu'elle prenne les mesures pour que la convention fasse l'objet d'un écrit, il y a lieu de le mentionner explicitement.

L'article 6 sera revu au regard de ce qui précède.

Article 7

L'article 7 dispose que « le présent arrêté entre en vigueur le ... ».

Cette date sera fixée de manière à laisser aux destinataires des normes en projet un délai raisonnable pour en prendre connaissance.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO