



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.971/2
du 24 mars 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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'

Le 27 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie, du Plan Air-Climat, du Logement et des Aéroports 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 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 mars 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2026.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Les annexes au projet reproduisent respectivement le modèle de convention d'occupation précaire d'une durée déterminée de six mois maximum (annexe 1) et de convention d'occupation précaire à durée indéterminée (annexe 2).

Ces deux modèles comprennent des champs qui impliquent le traitement de données à caractère personnel des locataires avec lesquels les sociétés de logement sont amenées à signer ces conventions.

Par ailleurs, l'article 2 du projet suppose également la communication d'un certain nombre de données du locataire dans le cadre d'une demande de renouvellement de sa candidature.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Interrogé sur l'accomplissement de cette formalité préalable, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'APD n'a pas été saisie du dispositif en projet. L'absence de consultation de l'APD se justifie par l'absence de traitement de nouvelles données à caractère personnel dans le cadre du dispositif en projet. Toutes les données traitées dans le cadre du dispositif en projet sont des données déjà traitées dans le cadre du dispositif existant.

Les occupants sans titre ni droit suite au décès du locataire en titre ne subissent aucun traitement de données à caractère personnel qui ne soit déjà prévu par le dispositif existant. En effet, les occupants non-signataire du bail ont déjà l'obligation d'être renseignés dans la composition de ménage du ménage locataire et leurs revenus doivent déjà être pris en compte dans le calcul du loyer. Les modèles de conventions d'occupations précaire annexées au dispositif en projet ne prévoient le traitement

d'aucune donnée à caractère personnel qui ne soit déjà traitées dans le cadre du dispositif existant ».

Ce raisonnement ne peut être suivi, l'article 36, paragraphe 4, du RGPD ne conférant aucune latitude au demandeur d'avis. La circonstance que les données concernées soient déjà traitées et que le projet s'inscrive dans la continuité d'un régime déjà applicable aux locataires ne remet pas en cause cette conclusion dès lors que le projet examiné constitue l'expression d'une nouvelle volonté normative de son auteur. La section de législation observe au demeurant que l'article 2 du projet tend à remplacer la disposition existante par une disposition nouvelle, laquelle contient, qui plus est, des différences par rapport à la disposition remplacée ¹.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

Article 2

1. À l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, afin de sauvegarder les principes de la responsabilité politique des ministres et de l'unité du pouvoir réglementaire, de l'accord du délégué, c'est au Gouvernement qu'il appartiendra de définir le modèle de déclaration sur l'honneur ou au ministre qu'il habiliterait à cet effet.
2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, en projet, il doit être fait référence à l'alinéa 2 et non à l'alinéa 1^{er}.
3. La section de législation s'interroge sur l'objectif de l'alinéa 3 et le contenu des « données » qu'il permettra de réclamer dans le cadre d'une demande de renouvellement de candidature comme locataire social.

D'une part, la notion de « source authentique » est imprécise. Interrogé sur son contenu, le délégué a répondu ce qui suit :

« Une source authentique se définit comme une base de données (cfr portail Belgium.be) :

¹ Voir l'avis 74.518/4 donné le 19 octobre 2026 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 novembre 2023 'relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel de l'Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et petites et moyennes Entreprises'.

- contenant des informations validées et mises à jour par une administration spécifique qui en est le responsable unique.
- mise à disposition d'autres services administratifs via des moyens informatisés et sécurisés fournis par un intégrateur de service.
- contenant des données de référence dont le niveau de qualité est documenté et garanti.

Sont spécifiquement visées, par exemple, le SPF Finances pour la fourniture des avertissements extraits de rôle, le registre national pour la fourniture des compositions de ménage, etc. ».

Comme l'a suggéré le délégué, cette notion gagnerait à être définie dans l'arrêté modifié par le projet.

D'autre part, et plus fondamentalement, il est difficile de concevoir quelles sont les données qui pourraient être concrètement recueillies auprès de la « source authentique » comme, « le cas échéant », en-dehors de celle-ci. La mesure pose donc question du point de vue du principe de légalité matérielle contenu dans l'article 22 de la Constitution, la prévisibilité du traitement de données à caractère personnel n'étant pas assurée par une telle formulation. Il est rappelé qu'en vertu du principe de minimisation consacré par l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD peuvent seules être recueillies les données nécessaires à la finalité poursuivie par le traitement.

La disposition gagnerait à être revue afin de clarifier sa portée.

4. À l'article 14, § 2, en projet, de l'accord du délégué, la phrase « Cette décision est notifiée conformément à l'article 6 » sera omise dans la mesure où l'article 6 ne prescrit aucune règle ou forme spécifique pour la notification.

Articles 3, 6, 7 et 8

L'article 26*bis* de l'arrêté modifié se lit comme suit :

« Sans préjudice de l'application des articles 20 et 21, à la demande d'un membre du ménage, qui n'est pas signataire du bail et qui est domicilié à l'adresse du logement, la société peut conclure un nouveau bail avec celui-ci comme co-signataire, ayant pour objet le même logement ».

À la question de savoir pour quel motif il est prévu d'abroger cette disposition, et à quelles situations concrètes elle est destinée à s'appliquer, le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 26*bis* prévoit que la SLSP 'peut conclure un nouveau bail...' ce qui ne garantit pas le respect du principe d'égalité en engendrant un traitement potentiellement différencié des occupants non-signataires du bail entre les SLSP voire entre les occupants non-signataires au sein d'une même SLSP voire d'un même logement.

Régler cette non-conformité en rendant la cosignature du bail obligatoire dans le chef de la SLSP reviendrait à dévoyer le système d'attribution des logements 'sociaux'

en permettant l'attribution d'un logement 'social' en faveur de toute personne venant s'y domicilier.

Voir ci-après, cette abrogation amène à régler cette situation à l'avenir via les articles 40 et 41 tels que modifiés par le texte en projet.

[...]

Les article 40 et 41 ayant introduit un dispositif permettant de régler la situation des occupants sans titre ni droit suite au décès du locataire en titre tout en prévoyant des critères proportionnés pour que l'occupant sans titre ni droit puisse se voir octroyer soit le logement occupé sous certaines conditions soit un autre logement, l'article 26*bis* était devenu superfétatoire tout en étant potentiellement de nature à rompre le principe d'égalité.

Il nous paraît plus judicieux de supprimer l'article 26*bis* et laisser le traitement des occupants non-signataires se régler sous l'égide des article 40 et 41 ».

Il se déduit de cette réponse que, bien que cela ne figurait pas dans le dispositif lui-même, l'article 26*bis* de l'arrêté modifié, que l'article 3 du projet tend à abroger, entendait régler la situation des occupants d'un immeuble à la suite du décès du locataire.

Comme cela ressort également de la réponse du délégué, cette situation sera désormais réglée par les articles 40 et 41 de l'arrêté du 6 septembre 2007, lesquels sont modifiés par les articles 7 et 8 du projet. Or, tels que ceux-ci sont rédigés, ils ne permettent pas d'établir avec clarté que la convention d'occupation précaire n'est envisagée que dans l'hypothèse du décès du locataire. Cette précision doit en effet se déduire de l'article 41/1 en projet (article 8 du projet), lequel fixe les modalités applicables auxdites conventions en prenant comme point de départ du délai auquel les conditions doivent être remplies pour ces conventions, le « lendemain du décès du locataire ».

Les articles 40 et 41 actuels de l'arrêté se trouvent en outre placés sous le chapitre VII du titre III de l'arrêté intitulé « Du décès du locataire ».

Afin d'éviter toute confusion sur les circonstances dans lesquelles une convention d'occupation précaire peut être conclue, les articles 40 et 41, § 2, en projet seront revus pour préciser que ceux-ci visent l'hypothèse du décès du locataire, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet.

Article 5

1. Interrogé sur la manière dont le calcul du loyer annuel sera concrètement effectué à la faveur de la réforme envisagée et sur l'articulation entre les dispositions actuelles et les dispositions en projet, le délégué a présenté les éléments d'explication suivants :

« L'articulation du calcul du loyer doit se lire progressivement de l'article 30 à l'article 35 :

Le loyer est d'abord calculé conformément aux article 30 à 32.

Ensuite s'appliquent les plafonds repris à l'article 34 (2 niveaux de plafonds) :

La performance énergétique : si le loyer calculé conformément aux articles 30 à 32 dépasse le plafond du § 1^{er} de l'article 34 (performance énergétique), le loyer est réduit au plafond applicable en fonction de la PEB.

La valeur locative normale (VLN) : Si le loyer calculé conformément aux articles 30 à 32 dépasse la VLN, celui-ci est réduit à la VLN (pour autant que les revenus du ménage ne dépassent pas de plus de 20 % ceux d'un ménage à revenus modestes ²).

Ces deux niveaux de plafonds doivent être considérés comme cumulatifs : le loyer calculé conformément aux articles 30 à 32 ne peut être supérieur ni à la VLN en vertu du § 2 (sauf dépassement de plus de 20% des revenus modeste pendant plus d'un an), ni aux plafonds PEB en vertu du § 1^{er} ».

2. Comme l'a confirmé le délégué, la notion de « valeur locative normale » du bien n'est définie dans aucune norme législative ou réglementaire. Elle paraît en outre relativement floue.

Interrogé sur la question de savoir si cette valeur repose sur la grille indicative de référence établie dans les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 avril 2019 'instaurant une grille indicative des loyers en exécution de l'article 89 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation' et du 23 mai 2024 'instaurant une grille indicative des loyers au logement étudiant en exécution de l'article 89/1 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation', le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui dans les faits, la plupart des SLSP s'y réfèrent. Notez que cette notion n'a jamais été définie, il s'agit donc de la valeur usuelle de location ».

Comme l'a suggéré le délégué, dans un souci de sécurité et de prévisibilité juridique, et afin d'obvier tout risque de discrimination entre locataires sociaux, il conviendrait de définir la valeur locative normale du bien en s'inspirant de ces grilles indicatives.

Article 7

Le délégué a confirmé qu'il n'y a pas de 2^o à l'article 7.

La disposition sera revue en conséquence.

² Cette notion étant définie, comme l'a souligné le délégué, à l'article 1^{er}, 30^o, du Code wallon de l'habitation durable.

Article 10

Les modifications en projet sont destinées à fixer un maximum général de 20 % de logements loués à loyer d’équilibre pour l’ensemble des logements détenus en propriété par la société. Ce pourcentage s’entend par commune.

Comme l’a souligné le délégué, ce type de location est destiné à des ménages dont les revenus sont plus confortables que ceux des logements sociaux et permettent d’assurer un meilleur financement des missions des sociétés de logement :

« Le régime du logement à loyer d’équilibre (TITRE IV de l’agw du 6 septembre 2007) concerne des logements dont le régime locatif et les conditions d’attribution sont différents du logements ‘social’ (TITRE II du même arrêté)

Ces logements d’utilité publique permettent aux SLSP de générer des recettes locatives plus élevées (loyer fixé à la valeur locative standardisée définie à l’article 1^{er} 14bis de l’agw cfr plus haut) afin de compenser des recettes locatives issues des logements ‘sociaux’ beaucoup plus faibles en moyenne (370 euros / mois/logement en moyenne en 2024).

Le loyer des logements d’équilibre est inférieur au loyer du marché. Il est égal à 95 % de la fourchette basse de la grille indicative des loyers, c’est-à-dire 85,5 % du loyer médian perçu sur le marché privé pour un logement similaire.

Il s’agit de trouver un équilibre entre le nombre de ces logements à loyer d’équilibre permettant de compenser partiellement les pertes structurelles générées par la faiblesse des loyers ‘sociaux’ au regard des coûts de revient des logements et la mission sociale du secteur ».

À la différence du régime actuel de l’article 43, § 1^{er}, de l’arrêté modifié, qui prévoit des pourcentages différenciés en fonction des communes (respectivement 7,5, 10 et 20 %) ³, le projet fixe un pourcentage maximal de 20 % généralisé à l’ensemble des communes wallonnes.

L’auteur du projet est invité à s’assurer qu’en fixant un tel pourcentage, sans prévoir des maximas moins élevés pour des communes où la pression des demandes en

³ « § 1^{er}. Le nombre de logements loués à loyer d’équilibre ne peut pas excéder le pourcentage déterminé dans le tableau suivant où :
P représente le rapport exprimé en pourcentage entre le nombre de ménages sur une commune qui occupent un logement d’utilité publique appartenant à une société et le nombre de ménages sur la même commune qui occupent un logement n’appartenant pas à une société ;
E représente le pourcentage maximum sur une commune de logements moyens et de logements dont le loyer est calculé en application des dispositions contenues dans la section 2 du chapitre 5 du présent arrêté qu’elle peut convertir en logement à loyer d’équilibre.

Pourcentage de ménages occupant un logement d'utilité publique appartenant à une société	Pourcentage maximum de logements à convertir ou convertis en logement à loyer d'équilibre
P < 5%	E = 7,5%
5% ≤ P <10%	E = 10%
P ≥ 10%	E = 20%

Le pourcentage visé à l’alinéa 1^{er} est déterminé pour la première fois au 1^{er} avril 2024 et réévalué tous les cinq ans en janvier ».

logements sociaux serait importante, il ne contribue pas indirectement à limiter – dans certaines communes – le droit à l'accès à un logement décent garanti par l'article 23, alinéa 2, 3°, de la Constitution, et par l'article 2 du Code wallon de l'habitation durable (le logement à loyer d'équilibre étant moins accessible pour les ménages les plus défavorisés).

Article 12

1. Interrogé sur les motifs pour lesquels il n'est prévu d'opérer une entrée en vigueur progressive des maximas de l'article 5 que pour les catégories de PEB D à A+ (et pas pour les titulaires des PEB de catégories inférieures), le délégué a répondu ce qui suit :

« Les mesures transitoires ont été écrites de manière à limiter les augmentations de loyer pour les locataires occupants à un maximum de 10%.

La première année, les plafonds sont limités à 22 %. Cette mesure transitoire ne concerne évidemment que les plafonds qui dépassent les 22 % à savoir les plafonds visés à l'article 34, 4°, 5°, 6° et 7°. En effet les plafonds visés à l'article 34, 1°, 2° et 3° sont fixés respectivement à 20 %, 21% et 22 % et ne dépassent donc pas les 22 %.

La seconde année, les plafonds sont limités à 24 %. Cette mesure transitoire ne concerne évidemment que les plafonds qui dépassent les 24 % à savoir les plafonds visés à l'article 34, 6° et 7°. Les autres plafonds étant inférieurs à 24 %, ils ne nécessitent pas d'être limités. Encore une fois, cette mesure transitoire vise à limiter les augmentations éventuelles de loyers des locataires occupant déjà un logement performant.

La troisième année, l'effet de la réforme sera pleinement applicable ».

2. De l'accord du délégué, les virgules seront retirées entre les mots « du même arrêté » et le mot « sont ».

Annexes 1 et 2

1. À l'article 3, alinéa 6, il y aurait lieu de préciser si le point de départ du délai de huit jours se réfère à la modification factuelle de la composition de ménage ou à sa consécration dans les registres de l'état civil.

2. À l'article 6, § 3, de l'accord du délégué, le mot « 14bis » sera remplacé par les mots « 1^{er}, 14^{obis} ».

3. À l'article 10, § 1^{er}, il n'y a plus lieu de se référer à la notion de « bon père de famille » mais à la notion de « personne prudente et raisonnable »⁴.

⁴ Voir l'article 5.72 du Code civil.

4. À l'article 25, les mots « Conformément à l'article 590 du Code judiciaire, » seront insérés avant les mots « Toute contestation ».
5. Ces observations valent tant pour l'annexe 1 que l'annexe 2.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX