



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.545/4
du 6 juillet 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
Code wallon de l’Habitation Durable’

Le 19 mai 2022, 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 avant-projet de décret 'modifiant le Code wallon de l'Habitation Durable'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 juillet 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juillet 2022.

*

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 59^{quater}, en projet, du Code wallon de l'habitation durable (ci-après « le Code »), (article 7 de l'avant-projet) vise à permettre à la Société wallonne du Logement (ci-après « la Société ») telle que définie à l'article 86 du Code d'octroyer une aide à toute société de logement de service public qui met en œuvre un projet de mixité sociale.

Un tel financement paraît devoir être qualifié « d'aides d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »). En vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, toute aide d'État doit être notifiée à la Commission. Toutefois, diverses exemptions à cette obligation de notification sont organisées en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE qui concerne les services d'intérêt économique général (ci-après « SIEG ») ou en vertu de l'article 109 du TFUE qui autorise le Conseil à déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification et de l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, qui autorise la Commission à adopter des règlements concernant ces catégories d'aides d'État.

L'auteur de l'avant-projet entend, par l'article 209, du Code, en projet, (article 31 de l'avant-projet), inscrire les aides accordées aux sociétés de logement de service public dans le régime d'exemption de notification mis en place par la décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011 'relatives à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'état sous forme de compensation de services publics octroyés à certaines entreprises chargées de la suggestion de services d'intérêt économique général', en particulier l'article 1, c), de la décision précitée.

La question se pose de savoir si l'avant-projet permet de répondre aux conditions d'application de cette décision :

- L'existence d'un SIEG (article 1) ;
- l'existence d'un mandat d'une durée limitée de maximum dix ans (article 2, paragraphe 2) ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

– l’initiateur d’un SIEG doit être en mesure de démontrer que la compensation accordée n’excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l’exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable (article 5, paragraphe 1) ;

– l’initiateur d’un SIEG doit être en mesure de démontrer l’existence d’un contrôle de la surcompensation et l’organisation d’un mécanisme permettant de récupérer les surcompensations lorsqu’elles existent (article 6) ;

– le respect de l’obligation de transparence lorsqu’une entreprise exerce des activités qui se situent en dehors du cadre du SIEG, pour les compensations supérieures à 15 millions d’euros qui lui sont accordées (article 7) ;

– les États membres tiennent à la disposition de la Commission pendant la durée du mandat et pendant dix ans au moins à compter de la fin du mandat, toutes les informations pour établir si les compensations octroyées sont compatibles avec la décision 2012/21/UE (article 8).

Interrogés sur le respect des conditions de la décision 2012/21/UE, les délégués du Ministre ont indiqué que seuls les articles 1^{er}, 7, 13 et 31, de l’avant-projet sont relatifs à la mise en place du SIEG.

L’article 1^{er} de l’avant-projet contient la définition de projet de mixité sociale, l’article 13, 1^o et 2^o, met en place deux types d’opération permettant de réaliser des projets de mixité sociale tout en limitant la proportion de tels projets à vingt pourcent du parc immobilier détenu ou géré par une société de logement de service public. L’article 31 se contente de qualifier les projets de mixité sociale de SIEG dans le cadre de la décision 2012/21/UE et l’article 7 habilite le Gouvernement à déterminer les modalités relatives à l’octroi par la Société de l’aide, au contrôle par la Société de l’absence de de surcompensations et à l’éventuelle récupération par cette Société des montants constitutifs de surcompensations dans le respect de la décision 2012/21/UE.

Ces dispositions n’apparaissent pas suffisantes pour pouvoir, sur la base du seul dispositif en projet, constater que l’ensemble des conditions requises par la décision 2012/21/UE sont réunies ¹⁻².

¹ L’attention de l’auteur de l’avant-projet est, en particulier, attirée sur l’arrêt du Tribunal de l’Union (Trib. (8^e ch.), *Stichting Woonlinie e. a. c. Commission*, 15 novembre 2018, T-202/10 RENV II et T-203/10 RENV II, ECLI:EU:T:2018:795), aux termes duquel le tribunal a validé l’analyse de la Commission selon laquelle l’objectif du SIEG du logement social est de procurer un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché et que donc la définition des activités des sociétés de logement doit avoir un lien direct avec les ménages socialement défavorisés. Il a rappelé qu’il appartient à l’État membre de démontrer à suffisance de droit que le périmètre d’un SIEG est nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public et jugé que la Commission a démontré à suffisance l’existence d’une erreur manifeste dans la définition du SIEG du logement social conféré aux sociétés de logement en raison de l’absence d’une définition claire du groupe cible.

² Voir également les observations particulières formulées sous les articles 1^{er} et 13.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de le notifier à la Commission.

2. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 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 l'article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de ce règlement, et 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.

Il ressort de l'article 88*bis* en projet (article 12 de l'avant-projet) que le Centre d'Études en Habitat durable (ci-après le « Centre ») exploite de nombreuses données à caractère personnel provenant des administrations. Tel est également le cas de la Société qui en application de l'article 88, § 1^{er}, alinéa 2, 7^o*bis*, en projet (article 11, 1^o, de l'avant-projet), se voit investie d'une nouvelle mission qui implique également la transmission de données à caractère personnel.

Par conséquent, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de cette formalité préalable.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas également des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1.1. Les 41° et 42° en projet énoncent :

« 41° le projet de mixité sociale: le projet visant à créer un logement, ou un ensemble de logements d'utilité publique aux fins de favoriser ou contribuer à la mixité sociale ;

42° la mixité sociale : le mélange au sein d'un immeuble, un ensemble d'immeubles ou un quartier, de ménages de différentes catégories socio-économiques, générationnelles ou autres ».

1.2. Telle que libellée, la notion de « projet de mixité sociale » est tautologique.

Il ne serait pas seulement plus logique mais également plus judicieux d'intervertir les définitions de « projet de mixité sociale » et de mixité sociale », la première ayant recours, pour lui donner son sens, à la seconde.

Par ailleurs et plus fondamentalement, la notion de « mixité sociale » est la notion centrale du dispositif en projet en tant qu'elle permet de déroger aux règles d'accès au logement qui sont prévues à l'article 94, §§ 1^{er} et 2, du Code.

L'auteur de l'avant-projet y indique ce qu'il faut entendre par « mixité sociale », à savoir « un mélange au sein d'un immeuble, un ensemble d'immeubles ou un quartier, de ménages de différentes catégories socio-économiques, générationnelles ou autres ».

Une telle définition n'est toutefois pas assez précise et les mots « ou autres » devraient être remplacés afin d'énumérer précisément toutes les catégories (outre les deux catégories déjà citées) qui permettent de contribuer à la mixité sociale.

1.3. Il ressort de l'article 13 de l'avant-projet et de son commentaire, que cette notion couvre deux types d'opération que vise l'article 94, §§ 3 et 4, en projet, du Code.

Le premier type d'opération est prévu à l'article 94, § 3, qui énonce en substance qu'en dérogation aux règles prévues à l'article 94, §§ 1^{er} et 2, les logements d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles sont réservés aux ménages dont les revenus ne dépassent pas de plus de dix pour cent les plafonds de revenus qui caractérisent les ménages de catégorie 3, certains de ces ménages pouvant être des ménages socialement défavorisés et qui ne sont pas pleinement propriétaires ou usufruitiers d'un logement qu'ils peuvent occuper personnellement aux conditions énoncées à ce même article 94, § 3, en projet, du Code.

Selon les délégués du Ministre, il s'agit de réaliser une « mixité sociale » dans un quartier.

Le second type d'opération est prévu à l'article 94, § 4, qui précise que lorsque sont créés un logement ou un ensemble de logements, il est permis que seule la majorité des logements est attribuée conformément à l'article 94, §§ 1^{er} et 2, les autres logements pouvant être exploités librement comme cela résulte de l'article 13, 2^o, de l'avant-projet.

Selon les délégués du Ministre, il s'agit de réaliser une « mixité sociale » au sein d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles.

Au vu du dispositif tel qu'éclairé par les délégués du Ministre, il serait utile de faire figurer ces précisions dans le commentaire de la disposition.

2.1. La notion de « ménages socialement défavorisés » mentionnée au 43^o, en projet, du Code, est définie comme étant « les personnes en situation d'exclusion ou de difficulté sociale au sens défini par le Code wallon de l'action sociale ».

Une telle définition sera à tout le moins complétée par les articles de ce même Code auxquels elle entend se référer.

2.2. Le commentaire énonce :

« La notion de ‘ménages socialement défavorisés’ renvoie aux personnes visées par la Code wallon de l’action sociale sous les termes génériques de ‘personnes exclues’ ou en ‘difficultés sociales’. L’incapacité de vivre de manière autonome qui caractérise les ‘personnes en difficultés sociales’ ne peut s’entendre, pour l’application du présent texte, au sens d’incapacité à occuper un logement, sous peine de vider de son sens et de son objectif le présent décret ».

Il convient de revoir le dispositif afin que la notion de « ménages socialement défavorisés » soit définie de manière explicite.

Article 2

Comme en ont convenu les délégués du Ministre, il n’est pas pertinent pour le rapport d’enquête comprenant les constats et un avis sur l’état de l’habitation légère, de faire référence aux définitions de l’article 1^{er}, 12° à 17° ; référence sera faite uniquement aux définitions de l’article 1^{er}, 12°, 13°, 15° et 17°, du Code.

L’alinéa 3, *in fine*, en projet, du Code, sera revu en ce sens.

Article 3

1. Comme cela a été confirmé par les délégués du Ministre, il n’y a pas de raison dans le commentaire relatif à l’article 3, 1°, d’exclure l’application du paragraphe 4.

2. De l’accord des délégués du Ministre, le 2° sera complété conformément à l’intention de l’auteur du texte en indiquant que le Gouvernement peut déterminer d’autres opérations pour lesquelles une aide est accordée aux ménages, en raison d’événements exceptionnels imprévisibles « en vue de leur permettre d’avoir un logement décent ou de se maintenir dans un logement décent ».

L’article 14, § 3bis, en projet, du Code, sera complété en ce sens.

Articles 4 à 6

1.1. L’article 4, 1°, tend à compléter le paragraphe 1^{er} de l’article 29 du Code par les points 4°, 5° et 6°.

Or, l'article 91 du décret de la Région wallonne du 22 décembre 2021 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2022', qui est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 en application de l'article 250 du même décret, a déjà inséré ce qui suit dans le Code :

« L'article 29, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable est complété par les 4^o et 5^o rédigés comme suit :

‘4^o rendre un logement ou un ensemble de logements adaptable ou accessible, ou 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 pour améliorer la performance énergétique d'un logement ou d'un ensemble de logements.

5^o acquérir ou créer une habitation légère à mettre à disposition de ménages dans le cadre d'un programme spécifique approuvé par le Gouvernement visant à la réinsertion par l'habitation de personnes sans-abris’.

Le titre de la section 1^e du chapitre IV du Titre II du Code wallon de l'habitation durable est remplacé comme suit : ‘Section 1^{ère} - Des aides aux Habitations’.

Dans le même Code, l'article 59*bis* est remplacé comme suit :

‘Le Gouvernement peut déterminer d'autres opérations pour lesquelles une aide peut être accordée par la Société wallonne du Logement aux sociétés de logement de service public, en raison d'événements exceptionnels, de programmes spécifiques approuvés par le Gouvernement visant à la réinsertion par l'habitation de personnes sans-abris ou en vue d'assurer la conservation ou l'amélioration des habitations’ ».

Comme la section de législation l'a déjà plusieurs fois relevé, un cavalier budgétaire a, sauf indication contraire, une valeur permanente, et non pas seulement une valeur annuelle ³.

Aussi, les dispositions en projet n'ayant en substance, d'autre objet que de reproduire des cavaliers budgétaires pour lesquels il n'existe pas d'indication permettant de considérer qu'ils avaient ou qu'ils ont seulement une valeur annuelle, sont inutiles et peuvent être omises.

Les articles 4 à 6 seront revus à la lumière de cette observation.

À cet égard, l'article 29, § 1^{er}, 5^o, en projet, du Code (article 4, 1^o, de l'avant-projet), ne soulève pas de difficulté dès lors que sa formulation n'est pas identique à celle qui a été insérée par le décret du 22 décembre 2021.

³ Avis n° 60.135/2-4 donné le 17 octobre 2016 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 21 décembre 2016 'portant sur des mesures diverses liées au budget', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60135.pdf> et avis n° 63.475/2-4 donné le 6 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 17 juillet 2018 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63475.pdf>.

1.2. La section de législation s'interroge toutefois sur le type de programme spécifique à approuver par le Gouvernement tel que visé au 2^{ème} tiret ainsi qu'à l'article 59*bis* en projet, du Code, (article 6 de l'avant-projet), et sur l'existence d'un double emploi entre la portée du 1^{er} tiret (l'acquisition ou la création d'une habitation légère à mettre à disposition de ménages en raison événements exceptionnels imprévisibles) et le nouveau point 6° (toute opération déterminée par le Gouvernement en raison d'événements exceptionnels imprévisibles, ce qui vise, selon le commentaire, une aide ponctuelle aux personnes morales notamment lors de la survenance d'une catastrophe naturelle aux fins de permettre aux ménages d'avoir un logement décent ou de se maintenir dans un logement décent suite à la survenance de cet événement exceptionnel).

Les articles 4, 1°, et 6, seront réexaminés en conséquence.

2. L'article 4, 3°, tend à insérer dans l'article 29 du Code un paragraphe 5*bis* rédigé comme suit :

« Le Gouvernement fixe, s'il échet par dérogation aux dispositions du 'Décret [du 15 mars 2018] relatif au bail d'habitation', les conditions d'accès, de location ou d'occupation d'un logement géré ou construit par une personne morale ».

Cette habilitation étant rédigée en termes fort larges, le commentaire de l'article sera à tout le moins revu pour mieux en expliquer la portée. Le texte sera le cas échéant complété afin qu'apparaisse clairement si les conditions fixées par le Gouvernement en vertu du paragraphe 5*bis* en projet s'imposent dans le cadre des aides visées au paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, dans le paragraphe 5*bis*, en projet, les mots « 4° la procédure de recours » seront omis.

3. Comme l'ont confirmé les délégués du Ministre, à l'article 4, le second 3° sera renuméroté 4°.

Article 11

L'article 88, § 1^{er}, alinéa 2, 7°*bis*, en projet, du Code, complète les missions de la Société.

Il n'est pas précisé à qui doivent être transmises les données relatives aux candidatures des demandeurs de l'aide visée à l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, et la détermination de destinataires de ces données n'entre pas clairement dans le champ d'application de l'habilitation conférée au Gouvernement.

Par ailleurs, s'agissant de confier à la Société une nouvelle mission qui implique le traitement de données à caractère personnel, il est renvoyé à l'observation 3 formulée sous l'article 12.

Articles 12, 15 et 16

1. L'article 12 tend à instituer le Centre au sein de la Société, et les articles 15 et 16, un Conseil scientifique du Centre qui est chargé de remettre des avis ou des recommandations notamment au Centre.

Il serait plus logique de regrouper l'ensemble de ces dispositions dans la section 6 du chapitre 1 du titre 3 du Code, qui traite « [de] la structure et du fonctionnement » de la Société.

2. L'article 88bis, § 1^{er}, seconde phrase, en projet, du Code, prévoit que le Centre est dirigé par un directeur scientifique.

Pour le surplus, l'avant-projet ne règle pas la composition du Centre ⁴.

Il sera complété afin d'énoncer à tout le moins les règles essentielles relatives à la composition et au fonctionnement du Centre, conformément à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

3. Dans les missions du Centre telles qu'énumérées à l'article 88bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, du Code, le 3^o charge le Centre de « rassembler et assurer régulièrement le traitement des données disponibles auprès des acteurs publics et privés relevant des politiques du logement, de l'habitat et de la ville, en vue de fournir des statistiques publiques » et le 5^o, de « mettre à la disposition des instances d'avis, des instituts statistiques, des administrations compétentes, des universités et du public, ses ressources documentaires, les résultats de ses études et recherches avancées, ainsi que ses connaissances relatives aux politiques du logement, de l'habitat et de la ville ».

Il est également prévu à l'article 88bis, § 6, alinéa 2, en projet, du Code, que

« [d]ans l'exercice de ses missions, le Centre respecte garantit [...] l'accès aux publications et l'accès aux données dans le respect de la réglementation sur la protection des données à caractère personnel ».

Dans la mesure où les missions du Centre impliquent le traitement de données à caractère personnel disponibles auprès des acteurs publics et privés relevant des politiques du logement, ces missions emportent une ingérence dans le droit au respect de la vie privée des bénéficiaires de ces logements, garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu de respecter le règlement (UE) n° 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)', à lire en combinaison avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du

⁴ Contrairement à l'article 16 qui fixe la composition du Conseil scientifique du Centre (article 107.3, 6 2, en projet, du Code).

30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité. Pour rappel, en vertu de ce principe de légalité, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans le décret lui-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données ⁵.

En l'espèce et étant donné qu'il s'agit plus particulièrement d'un traitement de données en vue de fournir des statistiques publiques, il faut également rappeler l'exigence de l'article 89, § 1^{er}, du RGPD, selon laquelle le traitement à des fins de recherche scientifique ou statistiques doit être encadré de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée, permettant notamment d'assurer la mise en place de mesures techniques et organisationnelles pour assurer le respect du principe de minimisation des données ⁶.

L'article 88bis, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, et § 6, alinéa 2, en projet, du Code, est lacunaire sur ces différents points puisqu'il se contente d'affirmer que le traitement des données se fera dans le respect du RGPD.

L'article 12 sera dûment complété en conséquence.

4. Il résulte de l'article 88bis, § 2, alinéas 2 à 4, en projet, du Code, que certaines études pourraient être commandées par « un autre organisme » sous réserve d'un accord de financement de la mission entre la Société et cet organisme et de l'accord préalable du Ministre du Logement.

Le texte en projet ne définit pas ce que recouvre précisément la notion d'« organisme » au sens de ce texte.

Ainsi, la question se pose de savoir si la notion d'organisme vise tant des organismes publics que privés. Le commentaire des articles ne s'explique pas à cet égard.

La portée du dispositif sera clarifiée sur ce point.

⁵ Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

⁶ Voir l'avis n° 69.359/2 donné le 3 juin 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juillet 2021 'relatif à la capacité de placement de la Communauté française pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique, et au programme-horaire des justiciables condamnés à une peine privative de liberté de trois ans ou moins', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69359.pdf>.

5. Concernant les représentants du secteur résidentiel, il serait plus précis de renvoyer, dans l'article 88bis, § 5, en projet, du Code, à l'article 200, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o.

Article 13

1. L'article 94, §§ 3 et 4, en projet, du Code, introduit deux nouveaux régimes locatifs supplémentaires. Ces deux dispositions visent à exonérer les Sociétés de logement de service public du respect des conditions fixées par le Gouvernement en application des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 94 ⁷, du même Code, pour la location et la vente de certains logements subsidiés, lorsque celles-ci développent des projets de mixité sociale.

Les modifications introduites par l'avant-projet de décret à l'article 94 du Code ont une incidence majeure sur les conditions d'admission des ménages aux logements d'utilité publique, ainsi que sur les conditions d'attribution et de location de ceux-ci, en particulier parce qu'elles ne seraient plus fixées par le Gouvernement. Il en résulte que par le fait de ce nouveau système, les conditions d'admission, d'attribution et de loyer des logements seront différentes pour chaque nouveau projet.

Il incombe à la Région wallonne de s'assurer que, sous le couvert de vouloir réaliser une mixité sociale dans le cadre de l'accès aux logements d'utilité publique, elle n'est pas amenée à méconnaître l'article 23 de la Constitution, lequel s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de garantie du droit à un logement décent offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir justifier le dispositif en projet au regard de l'article 23 de la Constitution. Ces justifications gagneraient à figurer dans le commentaire des articles.

À défaut de pouvoir ce faire, l'avant-projet sera fondamentalement revu ⁸.

2. Par ailleurs, l'article 94, § 3, en projet, du Code, attribue à l'administration une très large marge d'appréciation qu'il y a lieu d'objectiver pour ce qui concerne l'accès aux logements en prévoyant, outre une identification plus claire du public cible, la notion de « ménages socialement défavorisés devant être précisée ⁹ :

– les critères permettant d'identifier la « zone géographique appropriée à un projet de mixité sociale » ;

⁷ À ce sujet, voir 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'.

⁸ Avis n° 60.682/4 donné le 30 janvier 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juin 2017 'modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60682.pdf>.

⁹ Il est renvoyé à cet égard aux observations formulées sous l'article 1^{er} de l'avant-projet.

– les conditions d'admission à ces logements (à la mise en œuvre, au cas par cas, de modalités concrètes de traitement des demandes permettant de garantir l'égalité de traitement des candidats établies par les sociétés de logement de service public n'étant pas suffisante à cet égard) ;

– les règles d'attribution des logements ;

– les règles de fixation des loyers, le texte se bornant à énoncer que le loyer doit être inférieur « au loyer indicatif calculé en fonction de la grille indicative des loyers visée au Chapitre VII du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation ».

Article 21

Le paragraphe 2 prévoit que les actes des sociétés sont transmis à la Société.

Ce faisant, l'auteur du projet ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative qui veut que, lorsqu'en vertu de la loi, la publicité et l'accès à des documents sont déjà organisés, la communication de tels documents ne soit plus exigée.

Or, l'article 67 du Code des sociétés prévoit également le principe d'un dossier propre à chaque société auprès du greffe du tribunal de l'entreprise.

En outre, comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises, en vertu des articles III.16, § 1^{er}, 1^o, et III.17, du Code de droit économique, toute personne morale est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises et se voit attribuer lors de son inscription un numéro d'entreprise, lequel est un numéro d'identification unique. En vertu de l'article III.31 du même code, des données visées à l'article III.29, § 1^{er}, inscrites dans la Banque-Carrefour des Entreprises sont accessibles par un site internet libre d'accès, lequel permet l'accès de l'administration aux données détenues par d'autres départements.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 23

L'article 23 contient trois modifications. Le commentaire fait uniquement état de deux modifications et non de la troisième: il sera utilement complété en conséquence.

Article 28

Comme en ont convenu les délégués du Ministre, l'article 28 sera rédigé comme suit :

« À l'article 204, alinéa 2, du même Code, les mots 'dans les logements visés au chapitre II du titre III' sont remplacés par les mots 'dans les habitations visées au chapitre I du titre II' ».

Articles 29 et 30

L'article 29 complète l'article 208 du Code. L'article 30 insère un article 208*bis* dans le titre VI du Code qui est intitulé « Disposition interprétative ».

Comme cela ressort du commentaire que confirment les délégués du Ministre, l'auteur de l'avant-projet considère ces deux dispositions comme étant des dispositions interprétatives.

Au sujet de telles dispositions interprétatives, le Code de légistique précise ce suit :

« Lorsqu'une disposition d'une loi est peu claire et susceptible d'interprétations en sens divers, le législateur fédéral peut adopter une loi interprétative ayant pour objet d'interpréter cette disposition, d'une manière uniforme et obligatoire pour tous. Ce pouvoir d'interprétation authentique appartient également, dans les mêmes conditions, au législateur décentralisé. Le recours à une loi ou à un décret interprétatif doit être limité à des cas exceptionnels, tels qu'un revirement de jurisprudence imprévu et de nature à déjouer des attentes légitimes.

Dans son arrêt n°102/2006 du 21 juin 2006, la Cour constitutionnelle a décidé ce qui suit :

'C'est le propre d'une loi interprétative, sous réserve du principe de légalité en matière pénale, de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète. Une loi interprétative est, en effet, celle qui confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir.

Une loi interprétative ne peut toutefois porter atteinte aux décisions de justice passées en force de chose jugée.

La garantie de la non-rétroactivité des lois ne pourrait être éludée par le seul fait qu'une loi ayant un effet rétroactif serait présentée comme une loi interprétative'.

Trois recommandations peuvent au moins être tirées de cet arrêt :

a) pour que la loi ou le décret que vous rédigez puisse être considéré comme interprétatif, donnez à la disposition interprétée un sens qu'elle pouvait raisonnablement avoir à l'origine ;

b) lorsque vous voulez donner à une disposition d'une loi ou d'un décret un sens qu'elle ne pouvait pas raisonnablement avoir à l'origine, ne rédigez pas une loi ou un décret interprétatif mais rédigez une loi ou un décret modificatif ;

c) ne présentez pas une loi ou un décret modificatif produisant ses effets rétroactivement sous le couvert d'une loi ou d'un décret interprétatif.

Toute loi ou décret qui ne respecterait pas ces principes ou qui ne satisferait pas aux exigences relatives à l'admissibilité de la rétroactivité, risquerait d'être annulé ou d'être déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution »¹⁰⁻¹¹.

L'article 29 est relatif à la nouvelle notion de « projets de mixité sociale » et ne constitue dès lors pas une disposition interprétative.

Concernant l'article 30, il a pour objet d'insérer un nouvel article dans le Code

« afin de confirmer la qualité d'administrateurs publics des travailleurs sociaux qui sont désignés pour faire partie des comités d'attribution. En effet, l'INASTI considère ces travailleurs sociaux comme des professionnels du secteur social et non ayant le statut de mandataire public. Il en résulte pour eux l'obligation préalable de s'inscrire, avant de siéger, auprès d'une caisse d'assurance sociale pour travailleurs indépendants et l'obligation de payer des cotisations sociales lorsque le montant des revenus annuels dépasse un certain seuil. Cet article vise donc à corriger cette problématique en confirmant le statut de mandataire public de ces travailleurs sociaux siégeant au sein des comités d'attribution ».

L'auteur de l'avant-projet doit s'assurer et être en mesure de démontrer que l'article 30 respecte les conditions posées par la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, la disposition n'est admissible que dans la mesure où elle s'inscrit dans les compétences dévolues à la Région wallonne, une disposition interprétative adoptée par celle-ci ne pouvant déroger à la législation fédérale applicable en matière de statut social des travailleurs indépendants.

Les articles 29 et 30 seront revus en conséquence.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.5.

¹¹ Voir également l'avis n° 60.989/2 donné le 13 mars 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 14 juin 2017 'modifiant l'article 36bis de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60989.pdf>.

Article 31

Comme en ont convenu les délégués du Ministre, l'article 209, alinéa 1^{er}, en projet, du Code, sera mis à jour quant aux définitions auxquelles il entend faire référence. Il s'agit de renvoyer à l'article 1^{er}, 7^o (logement d'insertion), 8^o (logement de transit), 9^o (logement d'utilité publique) et 11^o*bis* (logement d'utilité publique accompagné).

La disposition sera revue en conséquence.

Articles 34 et 35

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 12.

Article 36

1. L'alinéa 1^{er} mentionnera la date d'entrée en vigueur.
2. L'alinéa 2 contient une date d'entrée en vigueur spécifique afin de faire rétroagir, à la date du 14 juillet 2021, les articles 3, 2^o, 4, 1^o (et non 6^o), en ce qu'il insère un 6^o dans l'article 29, § 1^{er}, du Code et 6 (premier tiret de l'article 59*bis* en projet) qui concernent les différentes aides survenues dans le cadre des inondations.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois [et des décrets] est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »¹².

¹² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3).

Sous réserve des observations particulières formulées sous les articles 3, 4 et 6, et à la condition qu'elle soit ciblée sur les dispositions en projet qui concernent effectivement les actions entreprises dans le cadre des inondations, la rétroactivité semble admissible en l'espèce.

OBSERVATIONS FINALES

1. L'avant-projet sera soigneusement relu afin d'harmoniser la terminologie et de corriger les erreurs de renvoi ou de division d'articles ainsi que les fautes d'orthographe. Ainsi,

– à l'article 10, il y a lieu notamment de supprimer la division en paragraphe ;

– à l'article 14, il y a lieu de préciser que la modification en projet concerne l'article 98, § 1^{er}, du Code, à l'article 22 qu'elle porte sur l'article 174, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et à l'article 25 qu'il s'agit d'ajouter un 5° à l'article 179, alinéa 1^{er} ;

– la phrase liminaire de l'article 16 sera rédigée comme suit : « Dans la sous-section 5 insérée par l'article 15 (la suite comme à l'avant-projet) » ;

– dans la phrase liminaire de l'article 20, le chiffre « 30 » sera remplacé par « 3° » ;

– l'article 26 abroge l'article 185^{bis} du Code lequel se situe dans le chapitre IV (et non VI) du titre III ; en tout état de cause, il n'est pas nécessaire, lors de l'abrogation d'une disposition, de mentionner la subdivision où celle-ci se situe dans le dispositif existant ;

– à l'article 32, le nom du Centre repris dans la ligne à abroger est « Centre d'études en Habitat Durable de Wallonie asbl ».

2. Il est également renvoyé au Code de légistique¹³. Ainsi,

– dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, il y a lieu de reproduire l'intitulé exact du texte modifié (article 1^{er}) à savoir le Code wallon de l'habitation Durable ;

– dans l'article 1^{er}, 43°, en projet, du Code, il y a lieu de reproduire l'intitulé exact du Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) ;

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », notamment les recommandations n^{os} 112 à 114.

– les phrases liminaires seront complétées la mention des mots « du même Code » (voir notamment les articles 22, 23, 25 et 27) ainsi que par l'indication des modifications apportées à ces textes ou, à tout le moins, de la dernière modification apportée à ceux-ci (voir notamment les articles 3, 4, 6, 9, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 32).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET