



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.813/4
du 8 février 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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'

Le 22 décembre 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 prorogé de trente jours ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon '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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 février 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

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

^{*} Par courriel du 23 décembre 2022.

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

COMPÉTENCE DE LA SECTION DE LÉGISLATION

En modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 'relatif aux délégations de pouvoirs au Service public de Wallonie', l'article 18 du projet a pour seul objet de déléguer des pouvoirs à certains fonctionnaires du Service public de Wallonie Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie.

Cette disposition ne modifie pas les règles de droit matériel qui s'appliquent à l'activité de l'autorité concernée et n'affecte pas davantage directement la situation juridique des personnes visées.

Il s'ensuit que cette disposition ne revêt pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

La section de législation n'est par conséquent pas compétente pour donner un avis sur cette disposition ¹.

OBSERVATION GÉNÉRALE

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 formelle.

En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur.

¹ Voir l'avis n° 42.540/AG donné le 8 octobre 2007 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 30 janvier 2008 'modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences'.

Par conséquent, 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.

Afin d'assurer le respect du principe de légalité formelle, il convient de revoir la disposition décrétalement mise en œuvre par le projet à l'examen ou, de manière plus générale, le Code wallon de l'habitation durable (ci-après, le « Code ») en manière telle que l'ensemble des éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel repris dans le dispositif s'y trouvent adéquatement réglés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera remplacé pour viser comme fondement juridique du projet, l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o 2, §§ 5 à 8, du Code.
2. À l'alinéa 5, dès lors que l'avis du Pôle Logement ne constitue pas une formalité obligatoire, sa mention sera omise sauf si l'auteur du projet souhaite renseigner l'accomplissement de cette formalité dans un considérant, qui sera placé après les visas ³.
3. À l'alinéa 6, il sera précisé que le rapport « genre » a été établi le 26 avril 2022 et non le 12 février 2021.

Le visa de l'accomplissement de cette formalité sera en outre placé après l'alinéa 1^{er} afin de respecter l'ordre chronologique de l'accomplissement des formalités ⁴.
4. Les arrêtés modifiés par le projet seront visés au préambule ⁵.

² La notion d'aide au loyer, mentionnée au 4° de l'article 14, § 2, alinéa 1^{er}, du Code, inséré par l'article 110 du décret du 21 décembre 2022 'contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2023', vise en effet, selon les travaux préparatoires de ce décret, l'allocation de loyer et le complément énergie que le projet à l'examen se donne pour objet de régler (voir http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2022_2023/BUDGET/bud20.pdf et http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2022_2023/PARCHEMIN/1135.pdf).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 35.

⁴ *Ibidem*, recommandation n° 35.

⁵ *Ibidem*, recommandations nos 29 et 30, formule F 3-3.

DISPOSITIF

Article 2

Afin de regrouper dans une seule disposition l'ensemble des conditions d'octroi de l'aide en projet, la condition déterminée à l'article 2 figurera à l'article 3.

La numérotation des articles sera adaptée en conséquence.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, les mots « Région wallonne » seront remplacés par le mot « région ».

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, prévoit que, pour pouvoir bénéficier de l'aide en projet, le demandeur de celle-ci ne peut pas sous-louer, en tout ou en partie, le bien qu'il loue en vertu d'un bail d'habitation.

Cette condition peut avoir pour effet d'exclure des personnes qui ont été contraintes de sous-louer une partie de leur logement pour pouvoir continuer à l'occuper.

Interrogée sur ce qui justifie cette exclusion, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« [L]'octroi de l'allocation est principalement fondée sur le montant des revenus imposables du ménage et que la perception du montant d'une sous-location échappe à la fixation dudit niveau de revenus ».

Afin d'éviter toute critique au regard du principe d'égalité, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier les raisons pour lesquelles des mesures moins restrictives ne sont pas concevables.

3. La condition fixée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5^o, peut porter à confusion quant à l'identification des bénéficiaires de l'aide en projet et, de l'accord de la déléguée du Ministre, n'est pas utile au vu de ce que prévoit déjà le 4^o.

Ce 5^o sera dès lors omis.

4. La rédaction de la condition figurant au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6^o, selon laquelle le demandeur doit être « majeur ou mineur émancipé » n'est pas cohérente avec la définition de la notion de « demandeur » figurant à l'article 1^{er}, 4^o, à savoir « le ménage qui sollicite le bénéfice des avantages prévus par le présent arrêté ».

Cette condition sera revue en conséquence.

5. La section de législation n'aperçoit pas l'utilité du paragraphe 2, 1^o, qui ne fait que réitérer la condition prévue à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o. Si l'intention de l'auteur du projet est d'imposer au demandeur de lui fournir les éléments de preuve qui démontreraient qu'il satisfait à cette condition ou, le cas échéant, de fournir une déclaration sur l'honneur spécifique à cet effet, la disposition examinée devrait être clarifiée en ce sens.

6. Au paragraphe 2, 4^o, l'auteur du projet vérifiera s'il ne convient pas d'étendre les hypothèses dans lesquelles le demandeur doit procéder à une notification à l'administration au regard de l'ensemble des conditions à respecter pour obtenir l'aide en projet ⁶.

Article 4

De l'accord de la déléguée du Ministre, il sera expressément prévu que le demandeur devra transmettre l'avertissement-extrait de rôle relatif aux revenus afférents à l'avant-dernière année précédant celle au cours de laquelle le demandeur réunit l'ensemble des conditions qui lui permettent de solliciter l'aide prévue, ce lorsqu'il est disponible.

Article 5

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, énonce :

« L'allocation de loyer et d'énergie [lire : L'aide ⁷] est fixée à 125 euros par mois. Le montant total de l'aide est majoré de 20 euros par enfant à charge avec un maximum de 185 euros par mois [...] ».

La notion d'« enfant à charge » est définie à l'article 1^{er}, 32^o, du Code comme suit :

« enfant à charge : la personne pour laquelle des allocations familiales ou d'orphelin sont attribuées à un membre du ménage demandeur ou l'enfant qui, sur présentation de preuve, est considéré à charge par le Gouvernement. Est compté comme enfant à charge supplémentaire, le membre du ménage ou l'enfant à charge handicapé ».

La disposition en projet pourrait dès lors avoir pour effet d'exclure du bénéfice de la majoration le ménage qui héberge, selon un régime de garde alternée, un enfant qui ne serait pas à sa charge au sens de la définition énoncée à l'article 1^{er}, 32^o, du Code, alors que ce ménage supporte également des coûts liés à l'hébergement de cet enfant.

⁶ Par exemple lorsqu'il ne figure plus sur la liste des candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique.

⁷ Voir la définition figurant à l'article 1^{er}, 10^o, du projet.

L'auteur du projet vérifiera si telle est bien son intention dès lors que l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet prévoit que le demandeur doit notamment communiquer le « jugement ou la convention établissant l'hébergement de l'enfant » lors de l'envoi du formulaire de demande d'aide, ce qui laisse entendre que l'auteur du projet souhaiterait néanmoins tenir compte de la situation envisagée.

Si telle est effectivement son intention, l'auteur du projet devra être en mesure de justifier la disposition examinée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle⁸, à défaut de quoi il y aura lieu de revoir cette disposition.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2. Interrogée sur la raison d'être du plafond de l'aide fixé à 185 euros, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Ce plafond n'est pas défini au regard du nombre d'enfant à charge mais bien par analogie au plafond prévu par les [allocations de déménagement et de loyer ('ADEL')] ⁹ en tenant compte de la différence de montant entre les 2 mécanismes (ADEL - 100€ de base et alloc - 125€ de base) ».

Toutefois, l'article 5, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 'relatif à l'octroi d'allocations de déménagement, de loyer et d'installation' ne fixe pas de plafond spécifique en cas de majoration de l'allocation de loyer de 20 % par enfant à charge.

L'auteur du projet vérifiera, dans ces circonstances, si le maintien de ce plafond se justifie en l'espèce.

Article 6

1. L'article 6 fixe la procédure d'introduction et de traitement de la demande.

⁸ Voir, par exemple, C.C., 23 juin 2022, n° 83/2022, B.12. : « L'article 2.1.5.0.1, § 1^{er}, 2°, du Code flamand de la fiscalité n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet à aucune condition au coparent qui héberge également ses enfants de bénéficier d'une réduction partielle du précompte immobilier afférent à l'immeuble qu'il occupe » et C.C., 19 janvier 2023, n°10/2023, B.9.1. : « Au regard de ces objectifs légitimes, il n'est pas pertinent d'exclure du bénéfice du supplément pour familles nombreuses les familles recomposées qui, comme en l'espèce, comptent trois enfants, dont l'un est hébergé de manière alternée mais dont les trois enfants ne relèvent pas du même allocataire, en raison des règles d'attribution de la qualité d'allocataire contenues dans l'article 28 du décret du 23 avril 2018. En effet, d'une part, une telle famille peut tout autant être concernée par un risque de pauvreté infantile – que le législateur décretaal entend précisément combattre –, que toute autre famille, « traditionnelle » ou recomposée comptant trois enfants. D'autre part, une telle famille recomposée assume une charge financière en raison de l'hébergement selon un régime de garde alternée de l'enfant né de la précédente relation, de sorte qu'il n'est pas justifié que cette charge ne puisse pas être compensée, au moins en partie, par le supplément d'allocations accordé aux familles nombreuses ».

⁹ Octroyées conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 'relatif à l'octroi d'allocations de déménagement, de loyer et d'installation'.

L'alinéa 1^{er} vise, d'une part, la situation dans laquelle le demandeur introduit sa demande auprès d'une société de logement de service public lors du dépôt de sa candidature à l'obtention d'un logement d'utilité publique et, d'autre part, la situation dans laquelle le demandeur introduit directement sa demande auprès de l'administration.

L'alinéa 2 ne vise quant à lui que la situation dans laquelle la demande est introduite auprès d'une société de logement. Dès lors, par souci de bonne compréhension de la procédure en projet, les mots « valablement enregistrée » seront remplacés par les mots « valablement admise par la société conformément à 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 ».

Comme indiqué par la déléguée du Ministre, le délai de deux mois figurant à l'alinéa 3 prend cours au moment de la réception de la demande par l'administration, même dans le cas où la demande a initialement été soumise à une société de logement. Pour les mêmes motifs de clarté, cette précision gagnerait à figurer expressément dans la disposition en projet tout comme le délai dans lequel la société de logement doit transmettre à l'administration la demande qui lui a été soumise.

L'article 6 sera revu à la lumière de cette observation.

2. Comme expliqué par la déléguée du Ministre, le formulaire dont il est question à l'alinéa 1^{er} sera déterminé par le ministre du logement.

Il convient dès lors de prévoir une habilitation expresse en ce sens dans le dispositif.

Il appartient par ailleurs à l'auteur du projet de s'assurer de la complète concordance entre les données devant être reprises dans le formulaire et les conditions d'octroi de l'aide en projet fixées à l'article 3 du projet.

3. À l'alinéa 1^{er}, par souci de clarté et de cohérence avec l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, il convient de faire référence à l'arrêté 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' plutôt que de renvoyer à l'article 94, § 1^{er}, 3^o, g), du Code.

Article 8

De l'accord de la déléguée du Ministre, la rédaction de l'alinéa 1^{er} sera simplifiée en prévoyant que l'octroi de l'aide cesse de plein droit et sans notification préalable dès qu'une des conditions d'octroi visées à l'article 3 n'est plus remplie.

Articles 9 et 10

Les notions d'« envoi recommandé à la poste » et de « pli recommandé à la poste » peuvent paraître ambiguës à certains égards.

Si l'intention est d'imposer le recours à un service d'envois recommandés, sans exclure le recommandé électronique, il convient d'utiliser les mots « envoi recommandé »¹⁰.

Les articles 9 et 10 seront revus en conséquence.

Article 9

L'alinéa 1^{er} prévoit qu'à défaut pour le ministre ou son délégué de statuer dans les trois mois de la réception du recours à l'encontre d'une décision de refus d'octroi de l'aide, le recours est présumé recevable et fondé.

Pareille décision tacite revient, comme énoncé par la déléguée du Ministre, à octroyer l'aide en projet au demandeur qui a introduit le recours à l'encontre de la décision de refus.

Même lorsque, comme en l'espèce, il en résulte un effet favorable pour le demandeur, ce procédé de la décision tacite 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 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.

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.

¹⁰ Voir l'article XII.25, § 7, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique qui prévoit que « [s]ous réserve de l'application d'exigences légales ou réglementaires particulières, lorsqu'un envoi recommandé est imposé, de manière expresse ou tacite, par un texte légal ou réglementaire, cette obligation est présumée satisfaite par le recours à un service d'envoi recommandé électronique qualifié ».

La disposition sera revue au regard de ce qui précède ¹¹.

Article 10

1. Il va de soi que les exigences de remboursement de l'aide fixées à l'alinéa 1^{er} doivent être lues au regard de l'article 14, § 8, alinéa 2, du Code, selon lequel il convient de tenir compte, lors du recouvrement de l'aide, « du délai pendant lequel les conditions [d'octroi de l'aide] ont été respectées ».

2. L'alinéa 2 prévoit, conformément aux modalités énoncées à l'article 14, § 8, alinéa 4, du Code, que le ministre ou son délégué statue dans les trois mois de la réception du recours concernant la décision de recouvrement de l'aide.

Toutefois, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur les éventuelles difficultés pratiques pouvant survenir dans le cas où cette demande de recouvrement ferait suite à une décision de radiation de la candidature du demandeur de la liste des candidats à l'attribution d'un logement d'utilité publique.

En effet, dans ce cas de figure, le demandeur peut contester la décision de radiation conformément aux modalités fixées aux articles 7 à 11 de l'arrêté du 6 septembre 2007.

Or, les délais de recours figurant dans ces dispositions sont tels qu'il est possible que le ministre ou son délégué doive se prononcer sur la décision de recouvrement prise conformément au projet examiné avant même que la procédure de recours concernant la décision litigieuse de radiation qui a donné lieu à la demande de recouvrement n'ait pu aboutir.

Article 13

1. Il convient de préciser que l'article 13 constitue également une dérogation à l'article 7 du projet.

Par ailleurs, cette disposition sera, pour la bonne compréhension du dispositif, placée en suite de l'article 7 du projet.

2. Interrogée sur ce qu'il convient d'entendre par « le prestataire qu'elle désigne à cet effet », la déléguée du Ministre a répondu :

« La notion de prestataire correspond à l'entité habilitée à contacter les ménages en vue de leur adresser le formulaire de demande. Dans le cas d'espèce, ce prestataire

¹¹ Voir, en ce sens, notamment l'avis n° 71.178/4 donné le 9 mai 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 juillet 2022 'portant exécution du décret du 15 octobre 2020 relatif à l'organisation du marché de l'énergie thermique et aux réseaux d'énergie thermique'.

est chaque SLSP, afin de permettre une proximité et d'établir un lien concret avec la demande d'allocation et la situation d'attente au logement d'utilité publique ».

Compte tenu de ces explications, les mots « le prestataire qu'elle désigne à cet effet » seront remplacés par les mots « la société qu'elle désigne ».

3. Comme l'a mentionné la déléguée du Ministre, le formulaire utilisé sera celui visé à l'article 6 du projet, ce qui sera précisé dans le dispositif.

Article 14

Comme énoncé par la déléguée du Ministre, l'article 14 a pour seul objet de prévoir que l'aide en projet peut être cumulée avec l'aide octroyée conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 1998 'relatif à l'octroi de subventions aux ménages à revenu modeste pour l'utilisation rationnelle et efficiente de l'énergie'.

La disposition sera revue pour exprimer plus correctement cette intention.

Article 17

Conformément à ce que prévoit l'article 5, § 5, du projet, l'article 17 insère dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2013 'déterminant les conditions d'intervention de la Région wallonne dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une agence immobilière sociale ou par une association de promotion du logement' une disposition prévoyant la possibilité de cumuler l'aide en projet avec celle prévue par cet arrêté du 20 juin 2013.

Le projet ne prévoit cependant pas de disposition similaire en ce qui concerne l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2013 'déterminant les conditions d'intervention de la Région wallonne dans le loyer des logements pris en gestion ou loués par une société de logement de service public' qui est également visé à l'article 5, § 5, du projet.

Le projet sera complété en conséquence.

Article 19

Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, l'arrêté en projet aura un effet rétroactif.

Les mots « entre en vigueur le » seront dès lors remplacés par les mots « produit ses effets le ».

OBSERVATION FINALE

La rédaction du projet sera revue pour éviter les erreurs typographiques et de renvoi ¹².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹² À titre d'illustration :

- à l'article 1^{er}, 5°, le mot « social » sera remplacé par les mots « d'utilité publique » ;
- à l'article 3, § 2, 4°, c), le renvoi au paragraphe 1^{er}, 3° sera remplacé par un renvoi au paragraphe 1^{er}, 2° ;
- à l'article 6, alinéa 1^{er}, c'est l'article 3, § 1^{er}, 4 « ° » qui sera visé ;
- à l'article 10, alinéa 3, la mention d'un « § 3 » sera omise.