

Numéro du rôle : 5473
Arrêt n° 110/2013 du 31 juillet 2013

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 3 et 51 du décret de la Région wallonne du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement, introduit par la ville d'Andenne.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 août 2012 et parvenue au greffe le 3 septembre 2012, la ville d'Andenne a introduit un recours en annulation des articles 3 et 51 du décret de la Région wallonne du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement (publié au *Moniteur belge* du 9 mars 2012, deuxième édition).

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 27 juin 2013 :

- ont comparu :

. Me G. Werquin *loco* Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me F. De Preter *loco* Me F. Judo, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. La ville d'Andenne, partie requérante, expose qu'elle est susceptible d'être affectée par l'application des dispositions litigieuses. Elle fait valoir, d'une part, qu'en sa qualité de propriétaire foncier, elle est potentiellement bénéficiaire des aides prévues par l'article 79 du Code wallon du logement et, d'autre part, que l'octroi ou non des aides prévues par cette disposition en faveur de noyaux d'habitat aura nécessairement des répercussions sur le développement de logements sur le territoire communal, ce qui affectera les intérêts de la commune en termes de développement social et économique.

A.1.2. Le Gouvernement wallon s'en remet, quant à la recevabilité, à la sagesse de la Cour.

### *Quant au fond*

A.2.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution. Elle expose que les dispositions qu'elle attaque permettent l'octroi d'aides ou l'adaptation d'aides en faveur de « noyaux d'habitat » qui ne sont pas définis par le législateur décréteil. Elle fait valoir que l'article 23 de la Constitution implique que le législateur décréteil doit fixer lui-même la notion de « noyau d'habitat » et qu'il ne peut accorder de délégation au Gouvernement que pour autant que celle-ci porte sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par lui.

A.2.2. La partie requérante prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle considère que les dispositions qu'elle attaque créent une différence de traitement injustifiable entre les communes sur le territoire desquelles se trouveraient les autres zones visées par l'article 79 du Code wallon du logement et dont les critères sont fixés par le législateur décréteil. Elle fait valoir que l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que c'est le décret qui doit régler les matières attribuées à la Région, le Gouvernement ne pouvant qu'adopter les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution du décret. Elle ajoute que rien ne justifie que le législateur décréteil n'ait pas lui-même défini au moins les critères sur la base desquels le Gouvernement pouvait délimiter les noyaux d'habitat.

A.3.1. Le Gouvernement wallon estime que les deux moyens formulés par la partie requérante sont inextricablement liés, de sorte qu'il y a lieu d'y répondre par une argumentation unique.

Il indique que la délégation au Gouvernement critiquée par les deux moyens s'inscrit dans le cadre d'une politique générale poursuivie par le Gouvernement wallon et qui tend à localiser des projets de logements publics dans les noyaux d'habitat pour privilégier un usage parcimonieux de l'espace et pour faciliter l'accès des locataires aux centres de services.

A.3.2. Le Gouvernement wallon estime que la délégation accordée n'est pas excessive dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre des objectifs, des balises et de l'esprit du décret attaqué et que sa mise en œuvre doit tenir compte d'une méthodologie précise. Il fait valoir que la volonté du législateur décréteil est d'assurer l'évolution dynamique du concept de « noyau d'habitat », de sorte que le Gouvernement puisse prendre en compte l'évolution des problématiques en matière de population et d'environnement et qu'il puisse maintenir une approche différenciée des politiques d'aides ou d'action en fonction de la nature du territoire. Il ajoute que dans le cadre de l'ancienne définition de la notion de « noyau d'habitat », le Gouvernement ne pouvait « avoir égard qu'à la densité des logements ou des habitants pour accorder à une zone le statut de noyau d'habitat » et que la nécessité d'actualiser cette définition s'est fait ressentir en vue de permettre la prise en compte de l'évolution des problématiques en matière de logement, de population et d'environnement.

Il expose également qu'afin d'encadrer l'action du Gouvernement lorsqu'il procédera à la délimitation des périmètres d'habitat, une note d'orientation spécifique a été adoptée par le Gouvernement pour fixer la méthodologie à suivre pour déterminer les noyaux d'habitat. Il indique que cette note spécifique met en place un mécanisme de concertation avec les communes, de sorte que celles-ci sont associées à l'élaboration des critères de détermination des noyaux d'habitat et à leur délimitation concrète. Il précise que cette note établit les critères à prendre en considération par les communes lorsqu'elles procèdent à l'identification de leurs lieux de centralité ainsi que la méthode de combinaison de ces critères.

A.3.3. Le Gouvernement wallon fait valoir qu'en accordant la délégation critiquée, le législateur décréteil n'a pu habiliter le Gouvernement wallon à adopter des dispositions qui entraîneraient une violation du droit constitutionnel à un logement décent. Il souligne que l'article 79 du Code wallon du logement ne permet au Gouvernement que d'octroyer des aides spécifiques ou d'adapter des aides du Code en faveur des noyaux d'habitat et de certaines zones spécifiques et qu'il ne traite donc pas des conditions d'accès à un logement décent, mais bien des aides accordées aux communes. Il ajoute en outre qu'il ne s'agit que d'aides supplémentaires ou complémentaires accordées en raison de la spécificité de certaines parties du territoire.

A.3.4. Le Gouvernement wallon estime enfin que la délégation accordée n'est pas discriminatoire. Il rappelle que toute délégation faite par un législateur à un gouvernement doit être interprétée conformément à la Constitution et qu'il faut supposer que le législateur délégant entend habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ajoute que les catégories de communes comparées par le second moyen ne sont pas dans une situation identique dès lors qu'en matière de logement, elles présentent des caractéristiques distinctes qui appellent des mesures particulières.

A.4.1. La partie requérante répond que la simple lecture de l'article 3 du décret attaqué du 9 février 2012 amène à la conclusion que le législateur régional n'a pas réglé les aspects essentiels de la notion de noyau d'habitat et que l'habilitation donnée au Gouvernement wallon dépasse une simple mise en œuvre de principes que le législateur décretaal aurait lui-même adoptés. Elle estime que le souci de veiller à une utilisation parcimonieuse de l'espace et d'aménager durablement le territoire wallon ne permet de justifier ni que le législateur décretaal n'ait pas lui-même défini les contours de l'habilitation conférée au Gouvernement pour définir les parties du territoire pouvant constituer des noyaux d'habitat ni la totale imprécision de la disposition litigieuse. Elle souligne par ailleurs qu'il est inadmissible de considérer que le législateur décretaal aurait fixé des critères de mise en œuvre par le Gouvernement de l'habilitation qui lui serait accordée parce que ce Gouvernement aurait lui-même établi une note relative à la méthodologie à suivre pour mettre l'habilitation en œuvre. Elle ajoute en outre qu'en toute hypothèse, le Parlement wallon n'a pas eu connaissance de cette note et ne l'a, *a fortiori*, pas examinée.

A.4.2. La partie requérante répond encore que si le Gouvernement wallon prétend que les communes comparées par le second moyen ne sont pas dans une situation similaire, il s'abstient toutefois de justifier, concrètement, quelles seraient les spécificités de ces différentes catégories de communes qui justifieraient un traitement différencié. Elle ajoute que toutes ces catégories de communes sont similaires dès lors qu'il s'agit de communes pour lesquelles des aides spécifiques doivent être octroyées. Elle considère que la différence de traitement emporte bien des effets disproportionnés puisque l'octroi d'aides vise à concrétiser le droit à un logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution et que les communes sur le territoire desquelles pourraient se trouver des noyaux d'habitat risquent ainsi de se voir privées de certaines aides, à la différence des communes sur le territoire desquelles se trouvent des zones et périmètres visés par l'article 79 du Code.

A.5.1. En réplique, le Gouvernement wallon renvoie à la déclaration de politique régionale dans laquelle le Parlement wallon a circonscrit la politique d'accès à des logements décents et par laquelle le Gouvernement s'est engagé à délimiter les noyaux d'habitat sur la base de critères objectifs et qualitatifs. Il expose que ces critères devront être établis et interprétés à la lumière des objectifs de la déclaration de politique régionale et des concepts du schéma de développement de l'espace régional. Il précise que la note sur la méthodologie de détermination des noyaux d'habitat a été adoptée par le Gouvernement avant le décret du 9 février 2012 et que la méthodologie fixée pour déterminer les noyaux d'habitat était donc connue lorsque le projet de décret a été soumis au Parlement pour discussion.

A.5.2. Le Gouvernement wallon estime enfin que toutes les critiques faites par la partie requérante visent en réalité la manière dont le Gouvernement mettra en œuvre la délégation qui lui a été accordée, ce qui excède la compétence de la Cour.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Le recours en annulation vise les articles 3 et 51 du décret du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement.

Par ailleurs, l'article 1er du décret du 9 février 2012 modifie l'intitulé du Code wallon du logement, qui se lit, depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, de la façon suivante : « Code wallon du logement et de l'habitat durable ».

B.1.2. L'article 3 attaqué modifie l'article 1er du Code wallon du logement qui définit diverses notions utilisées par le Code. Il ressort des termes de la requête que les parties requérantes postulent l'annulation de cette disposition en ce qu'elle modifie le 2° de l'article 1er du Code wallon du logement, qui définit la notion de « noyau d'habitat ».

Avant sa modification par la disposition attaquée, l'article 1er, 2°, du Code définissait la notion de « noyau d'habitat » comme :

« l'ensemble de bâtiments situés en zone d'habitat en vertu d'un plan de secteur ou d'un plan communal d'aménagement du territoire et répondant à des critères de densité de logements et d'habitants fixés par le Gouvernement ».

Depuis la modification apportée par la disposition attaquée, la notion de « noyau d'habitat » définie par l'article 1er, 2°, du Code doit être entendue comme :

« parties de territoire concernées par le développement de l'habitat dont le périmètre est déterminé par le Gouvernement wallon ».

B.1.3. L'article 51 attaqué du décret du 9 février 2012 remplace l'article 79 du Code par la disposition suivante :

« § 1er. Le Gouvernement octroie des aides spécifiques ou adapte des aides du présent Code en faveur :

1° des noyaux d'habitat tel que définis à l'article 1er, 2°;

2° des périmètres visés par le règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en matière d'urbanisme;

3° de zones délimitées par le Gouvernement qui sont de deux types :

*a.* des zones de pression immobilière correspondant aux communes où le prix moyen des maisons d'habitation ordinaires excède, d'un pourcentage à définir par le Gouvernement, le prix moyen des mêmes maisons calculé sur le territoire régional;

*b.* des zones d'habitat à revitaliser correspondant aux territoires communaux qui répondent aux critères des zones franches urbaines fixés par le *littera a)* ou le *littera b)* de l'article 38, § 3, du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon ou aux critères définis par le Gouvernement en matière de densité et de qualité de l'habitat ».

Il ressort des termes de la requête que le recours ne vise que le 1° de cette disposition qui se réfère à la notion de « noyau d'habitat ».

B.2.1. L'article 2, § 1er, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, qui figure dans le chapitre II, intitulé « Des objectifs », du titre Ier du Code, dispose :

« La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles.

La Région et les autorités publiques prennent également les mesures utiles en vue de développer l'habitat durable tendant vers un logement sain, accessible à tous et consommant peu d'énergie.

Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale et la mixité sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat ».

B.2.2. Le chapitre II du titre II du Code crée des aides octroyées par la Région aux personnes physiques qui, à certaines conditions, notamment achètent, construisent, réhabilitent ou restructurent des biens immobiliers en vue de les affecter au logement. Le chapitre III du même titre prévoit les aides régionales au bénéfice de certaines personnes morales autres que les sociétés de logement de service public. Le chapitre IV concerne les

aides aux sociétés de logement de service public. Le chapitre IV<sup>bis</sup> prévoit des aides en cas de partenariat entre des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé. Enfin, le chapitre V, qui contient l'article 79 du Code wallon du logement et de l'habitat durable tel qu'il a été modifié par l'article 51 attaqué du décret du 9 février 2012, est intitulé « Dispositions particulières relatives aux noyaux d'habitat et à certaines zones spécifiques ».

B.2.3. Le Code wallon du logement et de l'habitat durable a notamment pour objet de mettre en œuvre l'article 23 de la Constitution qui cite, parmi les droits économiques, sociaux et culturels garantis par la loi, le décret ou l'ordonnance bruxelloise, « le droit à un logement décent » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 371/1, p. 3).

L'article 79 originaire du Code wallon du logement donnait une base décrétole à la notion de « zones d'initiative privilégiée ». L'exposé des motifs du Code indique à cet égard :

« La philosophie des zones d'initiative privilégiée consiste en fait à identifier, sur des bases strictement objectives, des zones géographiques dans lesquelles :

- soit des politiques générales doivent être accentuées;
- soit des politiques spécifiques doivent être menées, mais uniquement dans les limites fixées par le Gouvernement. En effet, on ne conçoit pas qu'une politique favorisant les aides spécifiques soit appliquée au détriment de la politique des aides attribuées en vertu des chapitres II, III et IV.

L'adaptation des aides vise tant la majoration que le cumul de celles-ci » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.2.4. Lors des travaux préparatoires du projet qui a donné lieu au décret attaqué, il fut encore précisé que les aides spécifiques prévues par l'article 79 du Code wallon du logement et de l'habitat durable constituent un mécanisme de « discrimination positive » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, n° 517/12, p. 81).

B.2.5. Le décret attaqué s'inscrit dans la politique régionale du logement, qui a pour objectif de garantir l'accès à un logement décent, abordable et durable. Il porte de nombreuses dispositions visant à la réalisation de cet objectif. Concernant la notion de « noyau d'habitat » contestée par le recours, il est indiqué dans la « déclaration de politique régionale wallonne » du 16 juillet 2009 que « la politique du logement doit privilégier l'usage parcimonieux de l'espace et la volonté de densifier les noyaux d'habitat urbains et ruraux existants » et que « le Gouvernement prendra les mesures réglementaires nécessaires pour définir, en concertation avec la politique d'aménagement du territoire, les noyaux d'habitat et pour y cibler des interventions publiques systématiquement majorées ». A cette fin, le Gouvernement s'est engagé à « délimiter les noyaux d'habitat sur base de critères objectifs et qualitatifs en s'inspirant des concepts du [Schéma de développement de l'espace régional], en veillant à la cohérence avec les outils existants dans les politiques territorialisées et à renforcer les politiques de rénovation et requalification urbaine » (Déclaration de politique régionale wallonne, *Doc. parl.*, Parlement wallon, S.E. 2009, n° 8/1, p. 59).

#### *Quant aux moyens*

B.3. La notion de « noyau d'habitat » participe à la concrétisation en Région wallonne du droit au logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution dès lors qu'une partie des aides accordées par la Région en vue de garantir ce droit est attribuée, en vertu de l'article 79 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, aux logements ou projets de logements situés dans les zones géographiques qui correspondent à la définition de cette notion.

Il en découle que le législateur décrétoal doit, lorsqu'il crée la notion de « noyau d'habitat », respecter l'article 23 de la Constitution.

B.4. L'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution fait obligation aux législateurs compétents de garantir le droit à un logement décent et leur permet de déterminer les conditions d'exercice de ce droit. Cet article n'interdit pas d'accorder des délégations à un

gouvernement, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'« objet » a été déterminé par le législateur compétent.

B.5. En l'espèce, le législateur décrétoal a délégué au Gouvernement wallon le pouvoir de définir davantage la notion de « noyau d'habitat ». Par conséquent, il a déterminé l'« objet » de la délégation.

B.6. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.7. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La partie requérante semble considérer que cette disposition contiendrait un principe général de légalité qui imposerait aux législateurs régionaux de régler eux-mêmes les matières qui sont attribuées aux régions et qui leur interdirait de déléguer ces matières aux pouvoirs exécutifs correspondants.

B.8. L'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« § 1er. Sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution a réservées à la loi après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

[...] ».

B.9. Contrairement à ce que semble soutenir la partie requérante, cette disposition n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire de manière générale au législateur décrétoal d'habiliter le pouvoir exécutif à prendre des dispositions dans les matières qu'il détermine.

Il en résulte que les dispositions attaquées ne sont pas contraires à l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.10. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 31 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels