

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Région wallonne, le 27 janvier 1981, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "portant organisation du recours du candidat locataire à une habitation de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci", a donné le 24 février 1981 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

L'arrêté ministériel en projet tend à exécuter l'article 13, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979, disposition aux termes de laquelle :

"§ 3. Un droit de recours est ouvert à tout candidat locataire qui estime que le logement n'a pas été attribué conformément au § 1er du présent article. Les modalités de ce recours sont fixées par arrêté ministériel délibéré en exécutif de la région wallonne".

Il se présente comme un arrêté du Secrétaire d'Etat à la Région wallonne, pris après délibération de l'Exécutif de cette région.

Suivant l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"§ 3. Les compétences attribuées à un Ministre par la loi, par décret ou par arrêté royal, sont exercées par l'Exécutif, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de ce dernier".

Le seul commentaire qui a été donné de cette disposition au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale s'exprime comme suit :

"Pour la même raison (1), le § 3 dispose que la compétence attribuée à un Ministre par la loi, par décret ou

.../...

(1) C'est-à-dire, selon l'alinéa précédent, "afin d'éviter l'intervention du Gouvernement national dans les matières régionales ou communautaires".

par arrêté royal, sera exercée par l'Exécutif délibérant collégialement, chaque fois qu'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence de ce dernier" (1).

Est-ce à dire que toute compétence attribuée à un Ministre par des textes en vigueur au 1er octobre 1980 devrait dorénavant être exercée "par l'Exécutif délibérant collégialement", sans que cette compétence puisse faire l'objet d'une délégation ? En aucune façon. L'article 83, placé dans la section III : "Des compétences", doit être rapproché de l'article 69 (numéroté 67 dans le projet n° 434), selon lequel c'est "sans préjudice des délégations qu'il accorde" que "chaque Exécutif délibère collégialement".

Cette dernière disposition, placée dans la section II : "Du fonctionnement", a fait l'objet du commentaire suivant :

"Le principe de la collégialité est toutefois assorti d'une nuance justifiée par les (lire : des) impératifs pratiques : l'Exécutif peut accorder des délégations" (2).

Si, sous le régime de la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires, la légalité des délégations accordées individuellement à des membres des Exécutifs

.../...

(1) Exposé des motifs, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 57
(l'article 83 de la loi était numéroté 81 dans le projet).

(2) Exposé des motifs précité, p. 52.

communautaires ou régionaux pouvait être mise en doute (1), ce doute a été levé par la loi spéciale qui a expressément permis de telles délégations.

De ce qu'il était légalement possible de déléguer au Secrétaire d'Etat à la Région wallonne la compétence attribuée à l'Exécutif de cette Région dans la matière du logement et de déroger ainsi au "principe de base (de) la collégialité" (2), il ne suit cependant pas de manière nécessaire que délégation lui a effectivement été accordée par l'Exécutif aux fins de prendre l'arrêté en projet.

Pour soutenir que le Secrétaire d'Etat a bien reçu une telle délégation, ses délégués ont fait essentiellement état de l'arrêté royal du 4 décembre 1980 fixant les compétences ministérielles pour les affaires de la Région wallonne.

.../...

(1) En réalité, d'un point de vue purement juridique, la question de la légalité de ces délégations, en tant qu'elles émanaient de l'Exécutif régional, demeurerait quelque peu théorique puisque cet Exécutif n'avait lui-même aucun pouvoir de décision, mais seulement une compétence d'avis (voir l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur l'arrêté royal du 27 septembre 1979 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Région wallonne, *Moniteur belge* du 6 novembre 1979, spécialement au n° III, p. 12.650).

(2) L'expression est du Ministre de l'Intérieur devant la Commission de la Chambre (session 1979-1980, doc. n° 627-10, p. 142).

Dans son préambule, cet arrêté royal, après avoir rappelé que, suivant l'article 69 précité, "en l'absence de délégations en son sein, l'Exécutif délibère collégialement de toutes affaires de sa compétence", énonce les motifs suivants :

"Considérant la nécessité d'organiser des délégations afin d'assurer dès que possible le fonctionnement de l'Exécutif dans de bonnes conditions;

Considérant que la détermination des compétences permettra une organisation efficace de ces délégations".

L'emploi du futur dans ce dernier considérant, joint à la circonstance que le dispositif de l'arrêté ne contient expressément aucune délégation de pouvoirs mais seulement des déterminations de compétences, pourrait donner à croire que les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 4 décembre 1980 se bornent, en répartissant des compétences entre les membres de l'Exécutif régional wallon, à préparer des délégations futures que conférerait un arrêté à venir, sans déroger pour l'heure au "principe de base (de) la collégialité". A l'appui de cette interprétation, on pourrait encore avancer qu'étant précisément une dérogation au principe de la collégialité, toute délégation devrait être expresse pour pouvoir être admise.

Les équivoques dans la rédaction des motifs (1) et du dispositif de l'arrêté sont patentées. Elles proviennent apparemment de ce que les auteurs du texte se sont bornés à

.../...

(1) Il s'agit à la fois, semble-t-il, d'une motivation de l'urgence justifiant la non-consultation du Conseil d'Etat, section de législation, et d'une motivation du fond.

suivre le canevas des arrêtés précédents ayant le même objet (1), sans avoir suffisamment égard à la modification radicale que la loi spéciale de réformes institutionnelles avait apportée à la nature des pouvoirs des Exécutifs et, par conséquent, à celle des délégations qu'il pouvait désormais accorder, en lieu et place du gouvernement national, quoique toujours sous la signature du Roi durant la période transitoire (2). Il serait cependant hasardeux de fonder sur de telles équivoques un argument de texte imposant une interprétation restrictive de l'arrêté (3).

Par contre, si l'Exécutif n'avait pas considéré les compétences déterminées par celui-ci comme impliquant des délégations de pouvoirs correspondant à ces compétences (4), on ne

.../...

-
- (1) Notamment l'arrêté royal du 9 juillet 1979 fixant les compétences ministérielles pour les affaires de la Région wallonne et l'arrêté royal du 25 juillet 1980 portant le même intitulé.
 - (2) En d'autres termes, l'on ne paraît pas s'être avisé que, dès lors que les délégations émanées de l'Exécutif avaient pour objet, non plus seulement un pouvoir d'avis, mais un pouvoir de décision, il devenait nécessaire de leur donner un caractère formel afin de les mettre à l'abri des contestations que des tiers pouvaient désormais avoir intérêt à soulever quant à leur réalité, c'est-à-dire, en pratique, quant à la compétence des auteurs des actes pris en vertu de ces délégations.
 - (3) L'arrêté royal du 4 novembre 1980 fixant les compétences ministérielles pour les affaires de la Communauté flamande, modifié par l'arrêté royal du 25 novembre 1980, est rédigé en des termes sensiblement différents de ceux qu'utilise la réglementation présentement analysée. L'article 1er, § 2, de cet arrêté royal précise, en effet, que "les compétences confiées aux membres des Exécutifs par le présent arrêté portent sur la préparation des décisions de l'Exécutif sans préjudice des compétences qui leur sont déléguées", formulation qui annonce clairement que les délégations feront l'objet de dispositions ultérieures.
 - (4) Ces délégations ne sont d'ailleurs pas sans limites. Celles-ci résultent de l'arrêté royal du 27 septembre 1979 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Région wallonne, modifié par l'arrêté royal du 30 juin 1980.

s'expliquerait pas pourquoi, plus de deux mois après avoir estimé nécessaire et urgent de permettre une organisation efficace des délégations en son sein, il n'en aurait conféré aucune.

En outre, aucun arrêté n'est venu remplacer l'arrêté royal du 27 septembre 1979 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Région wallonne, modifié par l'arrêté royal du 30 juin 1980. Les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 1979 continuent donc à déterminer le mode de fonctionnement du dit Exécutif dans toute la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec les règles nouvelles établies en la matière par la loi spéciale du 8 août 1980.

Or, l'article 8, alinéa 1er, de l'arrêté du 27 septembre 1979 énonce ce qui suit :

"Article 8. Sous réserve de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mars 1972, les membres de l'Exécutif ont, dans les matières que le Roi leur attribue, respectivement délégation pour appliquer les lois, arrêtés, règlements et circulaires ainsi que l'exécution de la politique de la Région. Le protocole des matières régionales est signé par les membres de l'Exécutif.

..."

L'article 2 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat exige notamment "pour les arrêtés royaux réglementaires", "outre le contreseing du Secrétaire d'Etat, celui du Ministre auquel il est adjoint".

Nonobstant le caractère trop vague ou inadéquat de certains des termes qu'il emploie, l'article 8 de l'arrêté royal du 27 septembre 1979 a notamment pour objet de disposer que la répartition des matières faite par le Roi entre les membres de l'Exécutif aura de plein droit pour effet d'accorder à chacun

.../...

de ceux-ci certaines délégations de pouvoirs, lesquelles pourront même avoir pour objet des pouvoirs de nature réglementaire.

+

+

+

On peut donc retenir l'interprétation large proposée par les délégués du Ministre et admettre que le Secrétaire d'Etat chargé de la matière du logement puise dans l'arrêté royal du 4 décembre 1980 le pouvoir de prendre l'arrêté en projet, cet arrêté devant évidemment, pour cette raison, être visé au préambule (1).

Il n'en demeure pas moins que, d'une manière générale, les délégations que l'Exécutif a entendu ou entendrait conférer gagneraient à être formulées sans équivoque, afin que dans l'intérêt de la sécurité juridique, les actes pris en vertu de ces délégations, tel le présent projet, soient préservés de contestations de la compétence de leurs auteurs.

.../...

(1) Il va de soi que cette conclusion ne vaut qu'aussi longtemps que les membres des Exécutifs seront désignés par le Roi, conformément à l'article 66, alinéa 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Lorsque cette période transitoire aura pris fin, les délégations conférées par arrêté royal cesseront de produire leurs effets.

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

Le texte suivant est proposé :

"Arrêté ministériel organisant le recours du candidat locataire à une habitation de la Société nationale du logement ou de sociétés agréées par celle-ci".

Préambule.

L'indication de l'auteur de l'arrêté fait défaut.

+

Le visa, à l'alinéa 1er, de l'article 31 du Code du logement, est superflu puisque le Ministre puise son pouvoir dans l'arrêté royal du 28 décembre 1979. Par contre, l'article 34 devrait être visé car il sert de fondement au pouvoir conféré à la Société nationale du logement de statuer sur les recours introduits contre les décisions des sociétés agréées.

+

Le visa de la loi spéciale du 8 août 1980 et celui de la loi ordinaire du 9 août 1980 sont inutiles.

+

.../...

Il est nécessaire de viser les arrêtés royaux du 27 septembre 1979 et du 4 décembre 1980.

+

En vertu de l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat, "le Secrétaire d'Etat n'a de pouvoir réglementaire que de l'accord du Ministre auquel il est adjoint". Cet accord devrait être visé au préambule.

+

La formule introductive du dispositif fait défaut.

+

D'une manière générale, le préambule serait mieux rédigé comme suit :

"Le Secrétaire d'Etat à la Région wallonne,

Vu l'article 34 du Code du logement;

Vu l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la Région wallonne le taux des loyers et les conditions

.../...

d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci, notamment l'article 13, § 3;

Vu l'arrêté royal du 27 septembre 1979 portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif de la Région wallonne, modifié par l'arrêté royal du 30 juin 1980;

Vu l'arrêté royal du 4 décembre 1980 fixant les compétences ministérielles pour les affaires de la Région wallonne;

Vu la délibération de l'Exécutif de la Région wallonne;

Vu l'accord du Ministre de la Région wallonne;

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

ARRETE : ".

DISPOSITIF.

Article 1er.

Le paragraphe 1er fait inutilement double emploi avec l'article 13, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 et il peut, par conséquent, être omis.

.../...

Le texte suivant est proposé pour l'ensemble de l'article :

"Article 1er.-

Le recours visé à l'article 13, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 déterminant pour la Région wallonne le taux des loyers et les conditions d'admission des locataires pour les habitations de la Société nationale du logement et des sociétés agréées par celle-ci est introduit auprès de la Société nationale du logement lorsque le logement qui n'a pas été attribué relève d'une société agréée.

Le recours est adressé au Commissaire du Gouvernement auprès de la Société nationale du logement, au siège de celle-ci, lorsqu'il s'agit d'un logement relevant de cette société".

Article 2.

Les délais exprimés en "jours de calendrier", fréquents en matière de travaux publics, ne comportent aucune distinction entre les jours ouvrables et les jours fériés.

En vue d'éviter une complication inutile, il serait préférable d'appliquer ici les règles ordinaires de computation des délais de recours : le dies a quo, qui est le jour de l'acte ou de l'événement qui fait courir le délai, n'est pas compté dans celui-ci; le dies ad quem est compris dans le délai, mais est reporté au plus prochain jour ouvrable s'il tombe un samedi, dimanche ou jour férié. La même observation vaut pour l'article 3.

.../...

Le texte suivant est proposé :

"Article 2.-

Le recours est adressé, par lettre recommandée, dans les dix jours de la notification prévue à l'article 11, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 en cas de rejet de la candidature, et, dans les autres cas, de la date à laquelle les faits sont connus de l'intéressé".

Article 3.

I. Puisque l'article 2 prévoit la lettre recommandée simple, il est contradictoire de faire courir le délai à partir de la réception plutôt que de l'envoi du recours.

II. Il n'est guère heureux de n'évoquer la décision que de manière incidente par sa notification alors qu'il s'agit évidemment d'un élément essentiel de la procédure de recours.

III. De même, il est essentiel que soit désignée l'autorité compétente pour prendre la décision.

L'article 3 serait dès lors mieux rédigé comme suit :

"Article 3.-

Le Conseil d'administration de la Société nationale du logement statue sur les recours visés à l'article 1er, alinéa 1er, après avis d'une commission de trois membres qu'il désigne parmi les agents de la Société nationale du logement chargés de traiter les dossiers relatifs à la Région wallonne.

.../...

Le Ministre ou le Secrétaire d'Etat ayant le logement dans ses attributions statue sur les recours visés à l'article 1er, alinéa 2.

Il notifie sa décision dans les quarante jours du recours à la Société nationale du logement et au requérant".

Articles 4 et 5.

I. Il serait plus logique d'intervertir l'ordre de ces dispositions.

II. En ce qui concerne l'article 4, le verbe "reloger" peut prêter à confusion puisqu'il semble réduire la portée de l'article à l'hypothèse où le requérant aurait été précédemment logé par une société agréée ou par la Société nationale du logement, mais dans un logement non conforme à celui auquel il pouvait prétendre.

L'intention du Ministre n'étant certainement pas de restreindre ainsi le champ d'application de l'article, il serait préférable d'utiliser l'expression : "procurer un logement".

Les textes suivants sont proposés :

"Article 4.-

La demande du candidat locataire dont la candidature a été déclarée recevable par la Société nationale du logement et par le Ministre, est inscrite au registre des candidatures à la date de l'introduction de cette candidature.

.../...

Article 5.-

La société agréée ou la Société nationale du logement, selon le cas, est tenue de procurer, par priorité, un logement adapté à ses besoins au candidat locataire dont il a été reconnu qu'il a été lésé lors de l'attribution d'un logement".

Article 6.

Suivant cette disposition :

"En cas de manquement grave aux dispositions du présent arrêté de la part d'une société agréée, le Ministre peut, sur proposition du Conseil d'Administration de la Société nationale du logement, proposer à l'Exécutif régional wallon de suspendre l'attribution à cette société d'un contingent annuel de logements".

En vertu de l'article 17, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979, "en cas de manquement grave aux dispositions du présent arrêté de la part de la Société, le Ministre peut, sur proposition du Conseil d'administration de la Société nationale du logement, suspendre l'attribution du contingent annuel de logements".

L'article 6 en projet est étranger à l'habilitation donnée au Ministre par l'article 13, § 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1979 puisqu'il ne concerne pas la fixation des modalités du recours ouvert au candidat locataire évincé. Il doit donc être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		H. ROUSSEAU,	conseillers d'Etat,
		Ch. HUBERLANT,	
		P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
		R. PIRSON,	section de législation,
Madame	:	J. TRUYENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. TRUYENS.

P. TAPIE.