

GY.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
28-10-1983
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

L. 15.690/2.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Logement, le 3 août 1983, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "déterminant la mission et le fonctionnement des comités consultatifs des locataires et des propriétaires institués auprès des sociétés agréées par la Société nationale du logement", a donné le 18 octobre 1983 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

L'arrêté en projet tend à l'exécution de l'article 77bis, inséré dans le Code du logement par le décret du 26 janvier 1983.

Suivant cette disposition,

"Article 77bis. § 1er. Il est institué auprès du conseil d'administration de chaque société agréée par la Société nationale du logement un comité consultatif des locataires et des propriétaires.

§ 2. La mission, la composition et le fonctionnement du comité sont déterminés par arrêté de l'Exécutif régional wallon, après avis de la Société nationale du logement.

§ 3. La société agréée transmet au comité toute information nécessaire à son bon fonctionnement".

L'arrêté en projet n'a trait qu'à la mission et au fonctionnement des comités consultatifs des locataires et des propriétaires. La composition de ces comités fera l'objet, selon les délégués du Ministre, d'un arrêté ultérieur.

Sans susciter d'objection juridique, cette dissociation des mesures d'exécution de l'article 77bis précité ne va pas sans inconvénients. C'est ainsi qu'il est difficile d'émettre une appréciation pertinente sur la règle de majorité portée par l'article 4, alinéa 2, du projet, sans avoir d'information sur le nombre et la qualité des membres des comités.

Le présent avis est émis et des textes y sont proposés sous cette réserve.

.../...

PREAMBULE.

Etant donné l'objet du projet et son absence d'incidence sur les finances de la Région, il ne semble pas que l'avis de l'inspecteur des Finances soit légalement requis. L'alinéa 2 pourrait donc être omis.

Il n'est pas nécessaire de mentionner la date de l'avis de la Société nationale du logement.

DISPOSITIF.Article 1er.

Il y a plus d'inconvénients que d'avantages à donner les définitions du comité, de la société, du locataire et du propriétaire, comme le fait l'article.

Les définitions du comité et de la société apparaissent suffisamment du contexte, surtout compte tenu de la rédaction qui sera proposée ci-après pour l'article 2, qui deviendra l'article 1er, alinéa 1er.

Quant au locataire et au propriétaire, le projet ne pourrait, sans contrevenir au décret du 26 janvier 1983 complétant le titre II du Code du logement, qui a introduit un article 77bis dans ce Code, définir ces termes dans un sens différent de leur sens usuel puisque, faute d'en donner une définition lui-même, le décret doit être présumé les comprendre dans leur sens usuel.

.../...

Subsidiairement, on peut se demander pourquoi la définition du locataire exclut l'hypothèse du bail verbal.

Articles 2 et 3 (devenant l'article 1er).

Il va de soi que l'animation et les activités sociales et culturelles visées au 2° du paragraphe 1er de l'article 2 doivent demeurer dans les limites de l'objet de la société.

Suivant le paragraphe 2 de l'article 2,

"Les avis donnés ne portent pas atteinte à la maîtrise des décisions ni à la responsabilité de la société".

Le projet ayant pour objet la mission et le fonctionnement de comités consultatifs, il est évident que ceux-ci ne peuvent se substituer aux organes des sociétés de logement.

Le paragraphe 2 de l'article 2 est donc superflu.

Les articles 2 et 3 pourraient ne former qu'un seul article, ainsi rédigé :

"Article 1er.-

L'avis du comité consultatif des locataires et des propriétaires, ci-après dénommé "le comité", institué auprès du conseil d'administration de chacune des sociétés agréées par la Société nationale du logement par l'article 77bis du Code du logement, doit être demandé dans les matières suivantes :

.../...

- 1° les relations entre la société agréée et les propriétaires et locataires, et l'information relative aux droits et aux obligations de l'une et des autres;
- 2° l'animation et les activités sociales et culturelles dans les immeubles ou les groupes d'immeubles dépendant de la Société;
- 3° l'entretien et la rénovation des logements et de leurs abords;
- 4° le décompte annuel des charges, ventilé selon leur nature, et le montant des provisions y afférentes;
- 5° les mesures générales à prendre pour le recouvrement des arriérés de loyers et de charges;
- 6° le règlement d'ordre intérieur des immeubles.

L'avis du comité peut être demandé dans toute autre matière qui entre dans l'objet de la Société agréée.

Aucun avis ne peut porter sur des cas individuels".

Articles 4, 5 et 6 (devenant les articles 2 et

L'article 5 se borne à reproduire l'article 77bis, § 3, du Code du logement en ce qui concerne la transmission au comité des informations nécessaires à son bon fonctionnement. Il n'a de portée propre qu'à l'égard des modalités de cette transmission.

.../...

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'intention de l'Exécutif, c'est le président du conseil d'administration de la société agréée ou son délégué qui représente celle-ci dans ses rapports avec le comité. Il serait utile que le texte le précise.

Les articles 4, 5 et 6 pourraient former un article 2 et un article 3, rédigés comme suit :

"Article 2.-

Dès son installation, le comité élit parmi ses membres un bureau qui comprend au moins un président et un secrétaire. Il donne immédiatement connaissance au président du conseil d'administration de la société agréée de la composition du bureau.

Il adopte un règlement d'ordre intérieur et le communique au président du conseil d'administration de la société agréée.

Le comité détermine, de commun accord avec le président du conseil d'administration de la société agréée ou son délégué, le mode de transmission des informations nécessaires à son bon fonctionnement.

Article 3.-

Le comité émet ses avis à la majorité des voix des membres qui le composent.

Le mandat des membres du comité est gratuit".

.../...

Articles 7 et 8 (devenant l'article 4).

Selon les indications fournies au Conseil d'Etat, le comité ne peut émettre d'avis que si une demande lui a été adressée par l'organe responsable de la société agréée et a été discutée au cours d'une réunion à laquelle le représentant ou les représentants de la société agréée ont assisté. Selon les mêmes indications, cela n'exclut pas que le comité puisse poursuivre la discussion sur la demande d'avis au cours d'une réunion ultérieure hors la présence des représentants de la société agréée, pourvu que l'avis soit émis dans les dix jours de la première réunion, soit même que le comité puisse tenir des réunions officieuses dans la perspective d'avis qui lui seraient demandés ultérieurement.

Les articles 7 et 8 pourraient dès lors former un article 4 rédigé comme suit :

"Article 4.-

Une fois par trimestre au moins, à l'invitation du président du conseil d'administration de la société agréée ou de son délégué, le président du comité convoque celui-ci à une réunion à laquelle assistent un ou plusieurs représentants de la société agréée et au cours de laquelle sont discutées les demandes d'avis formulées par le conseil d'administration de la société agréée.

Le président du conseil d'administration de la société agréée ou son délégué établit l'ordre du jour de la réunion et assume la présidence de celle-ci.

.../...

Les autres modalités des réunions visées à l'alinéa 1er, y compris le choix des jours de la semaine qui s'y prêtent le mieux, sont fixées de commun accord par le président du conseil d'administration ou son délégué et le président du comité.

L'avis est donné dans les dix jours de calendrier à partir de la réunion au cours de laquelle la demande d'avis a été mise en discussion. A défaut d'avis communiqué au président du conseil d'administration de la société agréée à l'expiration de ce délai, l'avis est réputé favorable".

Articles 9 et 10.

I.- L'article 9 et l'article 10 du projet chargent la Société nationale du logement des missions qu'ils déterminent.

L'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles place le logement parmi les matières attribuées à la Région.

Mais la loi spéciale n'a pas été jusqu'à dissoudre elle-même - fût-ce à terme - les organismes d'intérêt public nationaux compétents pour les matières transférées aux Communautés et aux Régions. Comme l'indique son article 66, alinéa 3, elle a simplement prévu la "restructuration" de ces "organismes parastataux", c'est-à-dire la dissolution de ceux-ci par une loi nationale ultérieure et leur remplacement éventuel par des organismes d'intérêt public ou des administrations que créeraient les autorités compétentes des Communautés ou des Régions (1).

----- .../...
(1) Voir les articles 8, 9 et 87 de cette loi spéciale.

Le 11 avril 1983, le Gouvernement a déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (Doc. parl. Ch., sess. 1982-1983, n° 623/1).

Lorsque le Conseil d'Etat a été saisi par l'Exécutif régional wallon du projet devenu le décret du 26 janvier 1983 complétant le titre II du Code du logement, le projet tendait à instituer des comités consultatifs des locataires et des propriétaires non seulement auprès des sociétés agréées par la Société nationale du logement exerçant leurs attributions dans la Région wallonne, mais également auprès de la Société nationale elle-même, dans la mesure, évidemment, où celle-ci exerce ses attributions dans la Région wallonne.

Dans son avis du 5 octobre 1982, n° L. 14.890/9, le Conseil d'Etat, section de législation, a fait observer que le projet excédait les limites de la compétence de la Région dans ses dispositions qui tendaient à instituer un comité consultatif des propriétaires et locataires pour les logements sociaux dépendant de la Société nationale du logement elle-même. Le Conseil d'Etat s'est exprimé comme suit :

"Le projet ne soulève pas d'observation particulière dans la mesure où il tend à instituer un comité consultatif des locataires et des propriétaires auprès des sociétés agréées par la Société nationale du logement, exerçant leurs attributions dans la région wallonne.

.../...

Mais la Société nationale du logement est considérée comme l'un des "organismes parastataux" dont il est question à l'article 66, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et qui doivent être "restructurés". Elle est expressément citée, dans l'exposé des motifs du projet de loi qui est à l'origine de la loi du 8 août 1980, "parmi les organismes parastataux qui doivent être adaptés en fonction de l'autonomie" (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, 434, n° 1, pp. 51-52).

Tant que cette restructuration n'est pas effectivement réalisée, la Société nationale du logement continue d'exister comme un établissement unique pour l'ensemble du pays et conserve son statut antérieur. Celui-ci, pas plus que le statut de tout autre établissement public national, ne saurait être modifié par un décret régional. Le paragraphe 1er de l'article 77bis que le projet a pour but d'introduire dans le Code du logement ne devrait donc pas viser la Société nationale du logement à l'égard de laquelle le Conseil régional wallon n'est pas compétent" (1).

L'Exécutif régional wallon a déposé un projet de décret qui avait pour objet d'instituer un comité consultatif des locataires et propriétaires exclusivement "auprès du conseil d'administration de chaque société agréée par la Société nationale du logement" (2). Comme le Ministre l'a expliqué devant la Commission du logement, c'est pour tenir compte de l'observation du Conseil d'Etat que le champ d'application du décret en projet a été ainsi limité (3).

.../...

(1) Doc. Cons. rég. wallon 1982-1983, n° 41/1, page 4.

(2) Doc. cité.

(3) Rapport présenté par M. DONNAY au nom de la Commission du logement, doc. Cons. rég. wallon, 1982-1983, n° 41/2, page 3.

Les articles 9 et 10 du projet d'arrêté présentement examiné ne tendent à modifier en aucune manière le statut de la Société nationale du logement. En effet, ils ont pour objet de confier à cette Société nationale les missions qu'ils déterminent. Par rapport aux dispositions ayant l'autorité de la loi qui forment le Code du logement et qui notamment organisent le statut et l'activité de la Société nationale, les missions dont il s'agit sont des missions d'exécution, au surplus de caractère purement administratif et de portée fort limitée.

De manière générale, l'indépendance réciproque des autorités de l'Etat, des Communautés et des Régions a pour conséquence qu'un Conseil régional n'est pas compétent pour imposer d'obligation à une autorité appartenant à un organisme d'intérêt public de caractère national et qu'il n'est dès lors pas compétent pour charger une telle autorité d'une mission qu'elle pourra et devra exercer.

Il faut toutefois avoir égard au principe de la continuité du service public, principe dont l'article 94 de la loi spéciale fait application (1). Compte tenu de ce principe, qui commande de reconnaître une portée fort large à l'article cité, il y a lieu d'admettre que l'Exécutif régional peut charger des missions indiquées la Société nationale du logement jusqu'au moment où cette dernière société aura été dissoute et remplacée par un organisme d'intérêt public ou une administration propre à la Région wallonne. Il va de soi qu'à ce moment, devra être désignée l'autorité régionale substituée à la Société nationale du logement.

.../...

(1) Voir aussi l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

II. - Le projet, et en particulier l'article 9 de celui-ci, n'indique pas quelle sera la sanction du non-respect de l'obligation de consulter le Comité consultatif des locataires et des propriétaires sur l'un des objets visés à l'article 2 (devenant l'article 1er, alinéa 1er, du texte proposé).

Certes, l'article 9 du projet prévoit qu'en pareil cas, "... la Société nationale du Logement, à la demande de la partie la plus diligente, convoque d'office le comité et la société à une réunion dont elle assume la présidence et qui doit se tenir au cours du trimestre suivant". Cette disposition n'apporte cependant aucune réponse aux points de savoir, d'une part, si la consultation du Comité constitue, dans l'esprit des auteurs du projet, une formalité substantielle et, d'autre part, quel serait encore l'objet d'une réunion qui aurait lieu après qu'aurait été prise la décision avant laquelle le Comité aurait dû être consulté.

Il ressort des indications fournies au Conseil d'Etat que, dans l'esprit des auteurs du projet, la consultation ne serait pas une formalité substantielle et que son non-respect pourrait seulement entraîner des mesures de la part de la Société nationale du logement à l'égard de la société agréée.

Outre qu'on peut douter de l'efficacité d'une telle sanction, on observera que, tel qu'il est rédigé, le texte de l'article 2 (devenant l'article 1er, alinéa 1er) risque d'amener les juridictions éventuellement saisies d'un litige, à considérer que cet alinéa impose effectivement une formalité substantielle, faute de quoi il serait privé d'une grande partie de son effet utile.

.../...

Une autre solution consisterait à prévoir la suspension de plein droit de la décision qui aurait été prise sur l'un des objets visés à l'article 2 (devenant l'article 1er, alinéa 1er) sans la consultation du Comité. Il va de soi qu'une telle solution devrait être traduite dans une disposition expresse du projet.

III. - Logiquement, les articles 9 et 10 devraient être intervertis. Pour les raisons exposées sous II, le Conseil d'Etat se borne à proposer le texte suivant pour l'article 10 (devenant l'article 5), le choix de la solution que l'article 6 (ex 9) devra traduire relevant évidemment d'une décision à prendre par l'Exécutif :

"Article 5.-

Si le président du conseil d'administration de la société agréée ou son délégué et le président du comité ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les modalités visées à l'article 4, alinéa 3, la décision est prise par la Société nationale du logement".

Observation finale.

Il ne s'indique pas de diviser en chapitres un arrêté aussi bref que l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
		P. FINCOEUR,	
		R. PIRSON,	assesseurs de la section
		C. DESCHAMPS,	de législation,
Madame	:	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.