

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour le Logement, le 20 décembre 1983, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "instituant la Société régionale wallonne du logement", a donné le 25 avril 1984 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Le Gouvernement a déposé, le 11 avril 1983, sur le bureau de la Chambre des Représentants, un projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public (1). Ce projet, voté à la Chambre des Représentants, a été transmis au Sénat le 22 décembre 1983 (2). Il prévoit notamment la suppression de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne (3).

Ces deux organismes exercent des missions en matière de logement, matière devenue régionale à l'égard des Régions wallonne et flamande en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; le deuxième exerce aussi des missions en matière de remembrement des biens ruraux, matière devenue également régionale en vertu de l'article 6, § 1er, III, 1°, de ladite loi spéciale.

Selon les développements qui la précèdent, la proposition de décret instituant la Société régionale wallonne du logement a pour objet de "doter dès à présent la Région wallonne d'une seule société (au lieu de deux sociétés existant actuellement au niveau national) pour prendre en charge les missions d'exécution actuellement effectuées par la Société nationale du logement et la Société nationale terrienne (pour sa partie logement)".

.../...

(1) Chambre, 1982-1983, doc. n° 623/1.

(2) Sénat, 1982-1983, doc. n° 629/1.

(3) Lorsque, dans le présent avis, il sera fait mention de ce projet, il s'agira du projet tel qu'il a été voté par la Chambre des Représentants.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà relevé à diverses reprises (1), rien n'empêche, en principe, qu'une Région, pour l'accomplissement, en ce qui la concerne, de missions qui, jusqu'à présent, sont confiées à une institution nationale, mais qui doit être supprimée ou restructurée à la suite de la réforme de l'Etat de 1980, crée une institution qui lui soit propre et détermine l'organisation, les règles de fonctionnement et le statut du personnel de cette institution, sans attendre la suppression ou la restructuration de l'institution nationale correspondante et le transfert des missions qui l'accompagnera. Mais de telles dispositions n'auront qu'une portée théorique aussi longtemps que l'Etat n'aura pas pris les mesures nécessaires pour assurer le transfert, à la Région concernée, des missions de l'institution nationale à supprimer ou à restructurer. Il s'en déduit que, d'un point de vue pratique, il n'est guère possible de prendre, dès à présent, des dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement, le personnel et, le cas échéant, le patrimoine ou les moyens financiers d'une nouvelle institution créée par la Région pour reprendre les missions d'une institution nationale destinée à disparaître ou à se transformer

Il s'en déduit en particulier que les dispositions de la proposition de décret instituant la Société régionale wallonne du logement ne pourront entrer en vigueur que le jour où le transfert de la mission, du personnel, des biens,

.../...

- (1) Avis L. 14.860/8 du 9 décembre 1982 concernant un projet de décret, déposé par l'Exécutif flamand, "houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de Bouw, van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen"; avis L. 15.494/9 du 28 juin 1983 concernant un projet de décret, déposé par l'Exécutif de la Communauté française, "relatif à la construction et à l'équipement d'institutions hospitalières et médico-sociales"; avis L. 16.101/9 du 27 mars 1984 concernant un avant-projet de décret, déposé par l'Exécutif de la Communauté française, "portant création de l'Office wallon du logement".

des droits et des obligations des deux sociétés nationales auxquelles cette société régionale devrait succéder, aura été réalisé à l'égard de la Région wallonne. Il conviendrait, en conséquence, que la proposition de décret soit complétée par un article prévoyant soit que la date de son entrée en vigueur sera fixée par un arrêté de l'Exécutif, soit que cette entrée en vigueur se produira à la date de la dissolution de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne.

II. La proposition de décret soumise au Conseil d'Etat présente des lacunes manifestes.

L'article 1er dispose qu'"il est institué une Société régionale wallonne du logement".

Cependant, selon l'article 7, cette Société "peut ... se constituer par actions", ce qui implique apparemment que, malgré son "institution" par l'article 1er, la Société n'existe pas encore au moment de l'entrée en vigueur du décret.

Elle pourra donc être constituée sous forme d'une société par actions. Vise-t-on par cette dernière expression exclusivement une société anonyme ? Ce n'est pas clair car, à la différence de l'article 24 du Code du logement, l'article 7 de la proposition, après avoir autorisé la Société régionale wallonne du logement à se constituer, sans perdre son caractère civil, sous forme d'une société par actions, ne dispose pas qu'elle sera régie par les lois sur les sociétés anonymes, mais "pas les lois sur les sociétés

.../...

commerciales". Il conviendrait de préciser la forme ou les formes de société commerciale que pourra revêtir la Société ou, du moins, à quel régime exactement elle sera soumise "pour tout ce qui n'est pas prévu par ses statuts".

Lorsque l'article 7 dispose que "la Société régionale peut ... se constituer par actions", faut-il comprendre qu'elle pourrait adopter un autre statut et, en particulier, se constituer sous forme d'une société coopérative, comme le peuvent les sociétés qu'elle agréé selon l'article 6, § 4, du projet ? Le doute est ici aussi d'autant plus permis que l'article 7 se réfère aux "lois sur les sociétés commerciales" et non aux lois sur les sociétés anonymes.

L'article 7, alinéa 2, comporte une ambiguïté qu'il importerait de lever. Il prévoit, en effet, que "sont admises à souscrire au capital, selon une répartition et des modalités fixées par les statuts, la Région et les provinces".

L'acte constitutif de la Société, qui devrait normalement déterminer à la fois les apports des associés ou actionnaires et les statuts de la Société, résultera d'un accord entre les fondateurs. On ne voit dès lors pas, à première vue, ce que peut signifier le membre de phrase qui prévoit que la souscription au capital se fera "selon une répartition et des modalités fixées par les statuts". Si l'on entendait que les statuts soient arrêtés avant même que le capital ne soit souscrit, de

.../...

telle sorte que la Région et les provinces n'auraient que le choix de s'associer ou de ne pas s'associer selon la répartition du capital et les modalités de souscription déjà fixées, il conviendrait alors de déterminer quelle est l'autorité qui peut arrêter les statuts. Ce ne pourrait être l'Exécutif régional, puisque celui-ci est chargé, par l'article 19, d'approuver les statuts.

L'article 13, qui indique la composition de l'assemblée générale, ne donne aucune précision sur le fonctionnement ou les compétences de celle-ci. Compte tenu de la disposition de l'article 11 qui prévoit que les statuts régleront "les pouvoirs et le fonctionnement du conseil d'administration", faut-il interpréter le silence de l'article 13 comme signifiant que les statuts n'ont pas à fixer les pouvoirs et les règles de fonctionnement de l'assemblée générale ? La proposition gagnerait à être explicite sur ce point.

La proposition utilise les notions d'"habitations sociales" et d'"habitations moyennes" (article 6, § 2, a, notamment). Ces notions, qui paraissent devoir être très importantes pour l'application du décret, ne sont pas définies dans la proposition et aucune autorité n'est désignée pour en déterminer le contenu exact. L'article 20 de la proposition abroge tout le chapitre II du titre Ier du Code du logement, qui contient notamment les articles 12 et 16 qui définissent respectivement les "habitations sociales" et les "petites propriétés terriennes". Ces articles ne sont remplacés par aucune disposition nouvelle équivalente. C'est assurément une lacune.

.../...

Mais la lacune la plus grave de la proposition concerne la nature juridique exacte de la Société régionale wallonne du logement. La proposition de décret comporte à cet égard des dispositions apparemment contradictoires et dont rien n'indique comment elles devraient se concilier les unes avec les autres, pour autant qu'une telle conciliation soit possible.

D'une part, plusieurs dispositions tendent à conférer à la Société régionale wallonne du logement la nature d'une personne morale dans laquelle le caractère public prédomine et qui est créée par le procédé de la fondation. Il a déjà été relevé que l'article 1er de la proposition dispose qu'"il est institué une Société régionale wallonne du logement". Il ajoute qu'il s'agit d'un "organisme régional d'intérêt public". Relèvent de la même conception les nombreuses dispositions de la proposition qui donnent à l'Exécutif régional la compétence de régler divers aspects des activités de la Société régionale, de même que l'article 5, alinéa 2, qui confère au même Exécutif régional le pouvoir d'"arrêter le contenu général" et de "fixer les directives d'exécution" des "programmes de construction, d'acquisition, de transformation ou d'amélioration" qu'il appartient à la Société régionale d'élaborer et qui seront encore ultérieurement soumis à l'approbation de l'Exécutif (en vertu de l'alinéa 1er du même article 5). La composition du conseil d'administration prévue à l'article 10, qui réserve le pouvoir de nomination et de révocation des administrateurs au Conseil régional, sans même que les actionnaires ou associés puissent exercer un droit de présentation de candidats, n'apparaît justifiée que si la Société régionale est conçue essentiellement

.../...

comme une institution publique d'intérêt régional et non comme un groupement de pouvoirs publics ayant en charge des intérêts publics divers. Enfin, l'article 7 prévoit, comme il a déjà été signalé, que la souscription du capital se fera "selon une répartition et des modalités fixées par les statuts"; dans la mesure où, comme il semble, les statuts ne doivent pas être librement arrêtés par les futurs associés, la participation des provinces au capital de l'institution régionale serait obligatoire et la Société régionale n'aurait plus du tout la nature d'une association, celle-ci étant nécessairement un groupement fondé sur un accord de volontés.

D'autre part, l'article 7, ainsi qu'il en a aussi déjà été fait mention, paraît offrir à la Région et aux provinces une simple faculté de s'associer (et, par conséquent, laisse la possibilité de ne pas s'associer). Il renvoie, pour tout ce qui n'est pas prévu par les statuts, aux lois sur les sociétés commerciales. Sans doute est-il admis qu'une personne publique puisse revêtir la forme d'une société commerciale. Mais cette forme ne convient pas à toute personne publique quelconque. Elle ne peut s'adapter qu'à une personne publique créée par un groupement de personnes publiques ou à un groupement de personnes publiques et de personnes privées. La dénomination même de l'institution régionale que la proposition entend créer, utilisant le terme de "société", l'existence d'"actionnaires" ou d'"associés" (les deux termes sont employés à l'article 13), la création d'une "assemblée générale" où seuls les actionnaires disposent du droit de vote, constituent autant d'indications qui portent à croire que l'intention des auteurs de la proposition est de permettre la création d'une véritable association entre plusieurs pouvoirs publics.

.../...

Le choix entre l'une ou l'autre de ces deux conceptions n'est pas fait par la proposition de décret. Cette lacune ou, si l'on préfère, cette ambiguïté du texte n'est pas sans conséquences. Tout d'abord, s'il s'agit d'une véritable association, on comprend mal que les associés n'aient aucune part dans la désignation des administrateurs et que l'assemblée générale comprenne, à côté des associés, qui seront au nombre maximum de six (la Région wallonne et cinq provinces), dix-neuf administrateurs désignés par le Conseil régional, le commissaire de l'Exécutif régional et un directeur de la société dont le mode de nomination sera fixé par les statuts; l'absence du droit de vote dans le chef des membres de l'assemblée qui ne sont pas des associés, c'est-à-dire dans le chef de la majorité des membres de cette assemblée, rend seulement cette composition de l'assemblée générale plus insolite encore. Si la Société régionale est une véritable association, les statuts ne pourraient évidemment déroger aux dispositions impératives des lois sur les sociétés commerciales; or, on peut, se demander si ceci répond bien aux intentions des auteurs de la proposition. Enfin, la participation des provinces au capital devrait demeurer libre, si la Société régionale est une association, et la disposition des statuts fixant d'autorité la répartition du capital entre associés et les modalités de sa souscription risquerait alors de susciter de sérieuses difficultés. Si, au contraire, la conception de la proposition se rattache au procédé de la fondation d'un établissement public régional, le texte du décret devrait comporter l'affectation d'un patrimoine déterminé ou déterminable au but d'intérêt public auquel la Société régionale doit répondre, et la référence au régime des lois sur les sociétés commerciales perd sa raison d'être.

III. Les développements qui précèdent le texte du décret proposé, sont sommaires. Après quelques indications générales sur les intentions des auteurs de la proposition, ces développements mentionnent simplement, section par section, l'objet des dispositions du décret.

Souvent le texte de la proposition s'inspire d'articles du Code du logement. Néanmoins, des modifications nombreuses sont apportées à celui-ci. La portée de ces modifications n'apparaît pas toujours clairement et il serait des plus utile que les développements fournissent, à cet égard, quelques éclaircissements. Sans cela, de simples changements de forme risquent d'être confondus avec des modifications de fond, tandis que des changements répondant à une volonté d'amender réellement la législation en vigueur, pourraient n'être considérés que comme la formulation nouvelle de règles déjà en vigueur.

IV. En plus d'un endroit, la rédaction de la proposition de décret manque d'élégance et parfois même de clarté. Le Conseil d'Etat se limite, dans le présent avis, à formuler des observations sur les textes qui pourraient susciter des difficultés de fond. Il n'a pas estimé nécessaire de proposer une rédaction nouvelle pour de simples motifs de forme, ni de relever les nombreuses coquilles et erreurs de références du texte qui lui a été transmis.

.../...

EXAMEN DES ARTICLES.Article 2.

Le paragraphe 2 se comprend mal. Vise-t-on les cas où les sociétés agréées n'exécutent pas le programme de la Société régionale ?

Il y aurait lieu, si tel est bien le sens à donner à la disposition, de l'exprimer de façon plus claire.

Le paragraphe 7 donne pour objet à la Société régionale "d'effectuer toute autre opération se rattachant à son objet et pour laquelle elle serait habilitée par un arrêté de l'Exécutif régional wallon".

S'il s'agit d'élargir l'objet de la Société régionale au point d'autoriser des opérations tout à fait distinctes de celles qui sont définies aux paragraphes 1er à 6, l'habilitation ainsi donnée à l'Exécutif serait excessive.

Article 3.

L'alinéa 1er ne précise pas s'il vise seulement les immeubles destinés au logement, dont la vente ou la location entrent dans l'objet social de la Société régionale, ou également d'autres immeubles, tels les immeubles de bureaux, qui servent au fonctionnement de la Société régionale.

Les habitations sociales visées à l'alinéa 2 ne sont pas définies. Si l'article concerne les immeubles destinés au logement, on peut se demander quels sont les biens autres que les habitations sociales qui se vendent par adjudication publique.

Article 4.

L'alinéa 2 prévoit qu'un arrêté de l'Exécutif régional wallon détermine les conditions d'admission des candidats locataires. On peut se demander s'il ne faudrait pas également habiliter l'Exécutif à déterminer les conditions auxquelles doivent répondre les candidats propriétaires d'habitations sociales.

Article 6.

Au paragraphe 6, alinéa 2, deuxième phrase, l'on n'aperçoit pas clairement le sens des mots "A cette même fin". Faut-il comprendre que c'est "lorsque c'est nécessaire pour (leur) administration" que les sociétés agréées peuvent vendre ou donner en location les immeubles dont elles sont propriétaires ? Mais s'il se conçoit qu'il puisse être nécessaire d'acquérir des immeubles pour y loger les bureaux et les services d'une société agréée, il ne semble pas que la vente d'un immeuble puisse être utile à l'administration d'une telle société. Faut-il plutôt comprendre que la vente ou la location dont il est question dans cette phrase sont permises lorsque tel ou tel immeuble n'apparaît plus nécessaire pour les besoins de l'administration de la société ? Dans ce cas la phrase devrait être rédigée autrement pour faire clairement apparaître cette idée.

La même phrase du paragraphe 6 exprime l'idée que la société agréée "peut vendre ou donner en location" certains immeubles. Comme la phrase précédente indique que les sociétés agréées "peuvent être autorisées ... à acquérir" certains immeubles, la question se pose de savoir si le mot "peut", dans la

.../...

seconde phrase, signifie "peut être autorisée" ou si, dans le cas d'aliénation, une autorisation de la Société régionale n'est pas nécessaire. Le texte devrait être précisé sur ce point. Cette mise au point de la rédaction de la dernière phrase du paragraphe 6 pourrait, en même temps, être l'occasion de mettre les deux phrases de ce paragraphe mieux en concordance l'une avec l'autre; dans le texte de la proposition, en effet, tandis que la première phrase vise "les sociétés agréées" (reprises par le pronom "elles" au pluriel), la deuxième phrase a pour sujet un pronom "elle" au singulier.

Pour le surplus, il y a lieu de se reporter à l'observation générale II.

Article 9.

Cet article prévoit que "la Société régionale est autorisée par arrêté de l'Exécutif régional wallon à poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique".

Selon l'article 11 de la Constitution, c'est à "la loi" qu'il appartient de déterminer "les cas" et "la manière" dont un particulier peut être privé de sa propriété pour cause d'utilité publique.

Faisant application de cette disposition constitutionnelle, l'article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, a prévu que "les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret". En visant seulement les Exécutifs, cette disposition de la loi spéciale exclut que le décret puisse déterminer des cas dans lesquels une autre autorité relevant des Régions ou des Communautés pourrait procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique.

Il paraît d'autant plus certain qu'il en est ainsi que l'article 19, § 1er, de la même loi spéciale du 8 août 1980 dispose que "le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 (de la même loi), sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi".

On observera, de manière surabondante, que l'article 9 de la proposition de décret, en conférant à l'Exécutif régional le pouvoir de déterminer "les conditions" dans lesquelles l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être poursuivie, subdélègue à l'Exécutif la compétence de fixer la manière dont une personne peut être privée de sa propriété, ce que même la loi ne pourrait faire.

Enfin, le Code du logement (qui est une loi au sens de l'article 11 de la Constitution), lorsqu'il autorise, par son article 20, chacune des Sociétés nationales à poursuivre, moyennant autorisation par arrêté royal, une expropriation pour cause d'utilité publique, prend soin de préciser que cette compétence de chacune des Sociétés nationales ne peut s'exercer qu'"en vue de la réalisation de son objet". L'article 9 de la proposition de décret contrevient encore à l'article 11 de la Constitution en ne reprenant pas une précision analogue, c'est-à-dire en s'abstenant de déterminer "les cas" dans lesquels l'expropriation pour cause d'utilité publique pourrait avoir lieu.

Article 10.

Pour cet article, il y a lieu de se reporter à l'observation générale II.

.../...

Subsidiairement, il y a lieu d'observer que lorsqu'un article est subdivisé en plusieurs paragraphes, il s'impose de commencer le paragraphe 1er avec le début de l'article. L'application de cette règle s'impose d'autant plus, en l'espèce, que la présentation adoptée dans le texte de la proposition, aboutit à créer un paragraphe qui ne comporte pas une phrase complète.

La notion d'"Exécutif provincial ou communal", figurant à la première phrase du paragraphe 2, est inhabituelle et erronée.

Au § 3, il est prévu que le secrétariat est assuré par le directeur général de la Société régionale, alors qu'il est prévu à l'article 12 que la Société régionale est dirigée par un directeur assisté d'un directeur adjoint.

On peut se demander s'il ne conviendrait pas de prévoir qu'en cas d'absence du directeur général, le secrétariat sera assuré par celui qui exerce les fonctions de directeur ou de directeur adjoint, un choix devant être opéré entre ces deux titres.

Article 13.

L'alinéa 1er prévoit que le commissaire de l'Exécutif fait partie de l'assemblée générale, mais qu'il ne prend pas part au vote. Comme la Société régionale wallonne du logement sera, en vertu de l'article 1er, un organisme d'intérêt public de catégorie B, le commissaire de l'Exécutif, qui doit être assimilé au commissaire du Gouvernement, aura en cette qualité le droit d'assister aux réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale avec voix consultative, en vertu de l'article 9, § 2, de la loi du 16 mars 1954.

Le directeur (ou le directeur général, voyez l'observation à propos de l'article 10, § 3) ne semble pas davantage devoir être membre de l'assemblée qui doit contrôler la manière dont il dirige les bureaux et les services de la Société. Il paraît certain que comme secrétaire du conseil d'administration et en sa qualité de directeur de la société, il sera invité aux réunions de l'assemblée générale, ne fût-ce que pour informer celle-ci de la marche des services. Tout au plus pourrait-on prévoir qu'il assumera les fonctions de secrétaire de l'assemblée générale.

Dans sa forme actuelle l'alinéa 1er de l'article 13 est inutile.

A l'alinéa 2, il faut lire "mandant" au lieu de "mandat" à la dernière ligne.

Article 14.

L'article entend rendre applicables au personnel de la Société régionale les dispositions de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public et modifie l'article 1er de cet arrêté pour y insérer la Société régionale wallonne du Logement.

Cet article n'a pas sa place dans un projet de décret mais devrait s'insérer dans un arrêté de l'Exécutif régional wallon.

Article 15.

Le paragraphe 1er dispose que l'Exécutif "approuve le cadre du personnel de la Société régionale".

Il conviendrait de préciser quel est l'organe de la société régionale (assemblée générale, conseil d'administration) qui fixe ce cadre et le soumet à l'approbation de l'Exécutif.

Le paragraphe 2 contient une disposition de droit transitoire qui devrait en principe figurer à la section V, dispositions diverses.

Article 19.

Le paragraphe 1er prévoit l'approbation des statuts de la Société régionale ainsi que de "son règlement d'ordre intérieur" par arrêté de l'Exécutif régional. Il semble que les statuts doivent compléter le régime institué par le décret pour tout ce qui est essentiel dans l'organisation et le fonctionnement de la Société. Les lois sur les sociétés commerciales suffiront sans doute à fixer les modalités du fonctionnement de l'assemblée générale. Mais on peut concevoir que le conseil d'administration élabore son règlement d'ordre intérieur (comp. article 11 du Code du logement). Si c'est un tel règlement qui est visé, il convient de le préciser.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
	F. RIGAUX,	section de législation,
Madame	: R. DEROY,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.