

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 et l'Informatique, le 22 mars 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "portant création de l'Office wallon du logement", a donné le 27 mars 1984 l'avis suivant :

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 l'Institut national du logement, de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne (3).

Les deux premiers de ces 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 troisième exerce des missions en matière de logement, devenues régionales en vertu de la même disposition, et en matière de remembrement des biens ruraux, matière devenue également régionale en vertu de l'article 6, § 1er, III, 1°, de ladite loi spéciale.

Le présent projet prévoit la création d'un Office wallon du logement et en détermine les missions qui, selon l'exposé des motifs, seraient celles de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne dans le secteur du logement, les missions de l'Institut national du logement et celles de la Société nationale terrienne relatives au remembrement des biens ruraux étant réservées à l'Exécutif lui-même.

.../...

(1) Ch., 1982-1983, doc. n° 623/1.

(2) Sén., 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.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. 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 le 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 et sous réserve de l'observation générale n° 2, 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.

Il s'en déduit également que sous la même réserve de l'observation générale n° 2, les dispositions du projet relatives à la création de l'Office wallon du logement et à la détermination des missions de celui-ci, ne pourront entrer en vigueur que le jour où le transfert de la mission, du personnel,

.../...

(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";
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".

des biens, des droits et des obligations des organismes nationaux précités, aura été réalisé à l'égard de la Région wallonne. L'article 26 du projet, qui prévoit une disposition transitoire applicable "dans les 18 mois prenant cours à la date de la dissolution de la Société nationale du Logement et de la Société nationale terrienne", implique une telle entrée en vigueur; il serait préférable que le projet prévoie en termes exprès que son entrée en vigueur se produira au moment dudit transfert.

2. Selon le Code du logement, la Société nationale du logement et ses sociétés agréées ont, comme objet essentiel, la construction d'"habitations sociales", et la Société nationale terrienne ainsi que ses sociétés agréées, la construction ou l'aménagement de "petites propriétés terriennes".

Aux termes de l'exposé des motifs du projet :

"Les missions de l'Office et des Sociétés agréées par celui-ci s'exerceront, en ordre principal, dans le secteur du logement social.

L'Exécutif déterminera les caractéristiques auxquelles devront répondre les immeubles faisant l'objet de ces missions ainsi que les conditions que devront remplir les particuliers pour bénéficier des diverses interventions prévues".

Commentant l'article 9 du projet dans l'exposé des motifs, l'Exécutif écrit :

"Les missions des sociétés agréées par l'Office sont identiques à celles qui sont attribuées actuellement aux sociétés agréées par la Société nationale du Logement et par la Société nationale terrienne. Toutefois, chacune des sociétés agréées par l'Office pourra exercer l'ensemble de ces missions".

.../...

Ces passages de l'exposé des motifs ne paraissent pas conformes au texte même du projet qui prévoit notamment en son article 2 que la première mission confiée à l'Office est de "promouvoir la création de sociétés immobilières et (de) les agréer" et, en son article 9, alinéa 1er, que "les sociétés agréées ont pour mission la construction, l'acquisition, la réhabilitation, la gestion, la location et la vente d'immeubles définis par arrêté de l'Exécutif".

Les termes généraux de ces articles semblent indiquer que l'intention des auteurs du projet est de confier à l'Office et aux sociétés agréées une mission plus étendue que celles de la Société nationale du logement et de la Société nationale terrienne.

Le projet devrait être précisé sur ce point essentiel, en tenant compte de ce que, en vertu de l'article 6, § 1er, IV, l'objet de l'Office wallon du logement doit nécessairement se situer dans la matière du logement et ne peut concerner n'importe quelle opération immobilière.

3. Selon l'exposé des motifs,

"Les modes de gestion et de contrôle s'inspirent des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, sans toutefois qu'une référence expresse ne soit faite à cette loi.

L'Exécutif estime en effet que l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles autorise la Région à régler, de manière générale, l'organisation des pararégionaux qu'elle crée, en ce compris la tutelle et le contrôle dont font l'objet ceux-ci".

.../...

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose, en effet, en son article 9, alinéa 1er, que "le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions".

Toutefois, l'article 13 de la même loi prévoit, en son paragraphe 3 :

"Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région".

L'opinion défendue dans le passage de l'exposé des motifs précité aurait comme effet, si elle était admise, d'enlever toute portée au paragraphe 3 de l'article 13.

L'article 9 ne peut pas s'interpréter sans qu'il soit tenu compte de l'article 13, § 3.

On lit dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 8 août 1980 :

"Aux §§ 2 à 6, on se réfère, en ce qui concerne le contrôle budgétaire et financier des budgets de la Région et de la Communauté, à la législation existante, qui sera néanmoins appliquée par les organes compétents. C'est que, d'une part, il n'est pas indiqué d'élaborer de nouvelles règles et, d'autre part, l'octroi de la personnalité juridique à la Région et à la Communauté devrait théoriquement avoir pour conséquence que les dispositions légales relatives au contrôle budgétaire et financier du budget de l'Etat ne sont pas applicables à leurs budgets.

...

Dans le même ordre d'idées, au § 3, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et ses arrêtés d'exécution sont également déclarés d'application aux organismes d'intérêt public qui relèvent de la Région ou de la Communauté" (1)

Cette explication n'a jamais été contredite dans les discussions parlementaires ultérieures.

La loi du 16 mars 1954 est donc applicable à l'Office créé par le décret en projet, sous réserve que ses règles soient appliquées par les autorités compétentes et ce conformément à l'article 83, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le décret devrait donc se borner à indiquer à laquelle des catégories énumérées à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 l'Office qu'il crée appartiendra.

La loi du 16 mars 1954 sera également applicable aux sociétés agréées par l'Office, cette loi comportant en effet, en son article 24, des dispositions spéciales relatives aux sociétés agréées par la Société nationale du logement et par la Société nationale terrienne.

De nombreuses dispositions du projet, à savoir les article 7, 10 et 12 à 25, reprennent, en y apportant certaines modifications, des dispositions de la loi du 16 mars 1954. Une telle façon de procéder va incontestablement à l'encontre de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et dépasse la compétence du Conseil régional.

4. L'Exécutif indique dans l'exposé des motifs :

"Afin de rencontrer les observations du Conseil d'Etat relatives à l'impossibilité, pour le Conseil régional wallon, d'habiliter directement un Ministre Membre de l'Exécutif, les diverses délégations accordées par le décret en projet, ont été réservées à l'Exécutif.

.../...

Toutefois, en vertu des arrêtés de l'Exécutif fixant la répartition des compétences entre les Ministres et portant règlement du fonctionnement de l'Exécutif, tels qu'ils se présentent dans leur forme actuelle, il est précisé dans l'analyse des articles à quels Ministres la délégation est accordée dans chaque cas".

Ce ne sont pas des délégations de pouvoir que le projet de décret octroie à l'Exécutif mais bien des attributions de pouvoir dans divers domaines. Dans certains de ceux-ci, qui ne sont désignés que dans l'exposé des motifs, l'Exécutif pourrait déléguer ses pouvoirs à tel ou tel Ministre membre de l'Exécutif. Le décret pourrait lui-même indiquer les hypothèses où une telle délégation peut être accordée. Il suffirait de rédiger les articles relatifs aux objets pour lesquels une délégation peut être prévue en précisant que l'habilitation est donnée "à l'Exécutif ou au Ministre que celui-ci délègue". Ce système aurait l'avantage de faire apparaître, conformément aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs, que la délégation n'est pas possible dans les autres cas.

+

Les observations générales qui précèdent nécessitent le remaniement complet du projet.

Néanmoins, le Conseil d'Etat formule les observations particulières ci-après, tout en soulignant que, compte tenu de l'urgence invoquée par l'Exécutif, l'examen du projet n'a pu être exhaustif.

.../...

ARRETE DE PRESENTATION.

Afin d'être plus conforme aux usages en matière légistique, l'arrêté de présentation devrait être rédigé comme suit :

"Nous, Exécutif régional wallon,

Sur la proposition du Ministre ...,

AVONS ARRETE ET ARRETONS: ".

DISPOSITIF.Article 2.

Le 2° paraît mettre à charge de la Région wallonne l'ensemble des moyens financiers qui sont nécessaires aux sociétés agréées pour la réalisation de leur objet. Si telle n'est pas l'intention de l'Exécutif, il y aurait lieu de limiter avec plus de précision l'intervention financière qui peut être mise à charge de la Région.

Le 4° et le 6° ne constituent pas des missions de l'Office mais des moyens de les réaliser.

Le 5° ne prévoit pas l'achat de maisons saines. On peut se demander si cette omission est voulue.

.../...

Article 3.

L'alinéa 2 n'indique que de manière implicite qu'un arrêté de l'Exécutif fixera les conditions auxquelles les sociétés de logement pourront être agréées et se borne à préciser que parmi les conditions d'agrément figurera "le mode de représentation des pouvoirs publics au sein de leur organe de gestion".

Il serait préférable d'attribuer plus largement à l'Exécutif le pouvoir de régler la forme sous laquelle les sociétés pourront être constituées ainsi que la composition et le fonctionnement de leur organe de gestion.

En ce qui concerne l'alinéa 3, selon les explications qui ont été données au Conseil d'Etat, il n'y aurait pas d'agrément pour une société qui se serait formée en dehors de l'initiative de l'Office. Il ne peut, dès lors, se concevoir qu'il y ait une demande d'agrément et, par voie de conséquence, un refus d'agrément.

D'autre part, en disposant que la société peut introduire un recours, l'alinéa 3 n'indique pas d'une manière suffisamment claire que ce recours doit nécessairement être introduit avant tout recours au Conseil d'Etat.

Il paraît conforme à la jurisprudence qu'une décision prise sur recours doive être précédée de l'audition des organes de la société intéressée.

.../...

Article 4.

L'alinéa 2 de l'article se borne à déterminer qui désignera les membres du comité de gestion. Il devrait prévoir également comment il peut être mis fin à leur désignation.

Article 5.

L'alinéa 2 de l'article prévoit que le règlement d'ordre intérieur établi par le comité de gestion fixe les pouvoirs de celui-ci.

Il n'appartient pas à l'organe d'un organisme d'intérêt public de déterminer ses propres pouvoirs. Au surplus, le décret lui-même fixe certains d'entre eux.

Article 6.

Selon cet article, le programme d'investissement de l'Office est soumis à l'approbation de l'Exécutif à l'intervention du Ministre qui a le logement dans ses attributions.

Il n'est pas nécessaire de prévoir l'intervention d'un membre de l'Exécutif s'il ne s'agit pas de lui attribuer un pouvoir de décision, auquel cas la disposition appellerait l'observation relative aux délégations accordées à l'Exécutif (observation générale n° 4).

Article 25.

Suivant l'article 2, § 1er, du projet de loi portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public,

.../...

"Le Roi règle par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres :

1° ... le transfert à la Région wallonne et à la Région flamande, chacune pour ce qui la concerne, des missions, des biens, des membres du personnel, des droits et obligations des organismes visés à l'article 1er, alinéa 1er, 1°;".

Les mots "transféré à l'Office", figurant à l'alinéa 5 de l'article 25 du projet, devraient dès lors être remplacés par "transféré à la Région".

Article 26.

L'article est difficilement compréhensible, notamment en ce qu'il attribue à l'Office le pouvoir de restructurer les sociétés agréées, étant donné la nature juridique de celles-ci.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article, il y a lieu de se reporter à l'observation faite à propos de l'article 3, alinéa 3, du projet.

La chambre était composée de

Messieurs : F.-M. REMION, premier président,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

Madame : R. DEROY, greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

F.-M. REMION.