

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.205/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 13 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux organismes de logement à finalité sociale", a donné le 7 juin 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Plusieurs dispositions du projet reproduisent ou paraphrasent des dispositions du Code wallon du logement.

Il est de règle que, dans un texte de nature législative ou réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler des dispositions de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans sa sphère de compétence; en reproduisant même fidèlement une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

Il en va ainsi notamment de :

- l'article 2, alinéa 1^{er}, début de la phrase ⁽¹⁾, et alinéa 2, du projet (voy. l'article 191, §§ 1^{er} et 3, du Code wallon du logement);
- l'article 3, § 2, alinéas 3 in fine et 4, du projet (voy. l'article 191, § 2, alinéa 2, B., du Code wallon du logement);

⁽¹⁾ Le texte doit se limiter à conférer au Ministre le pouvoir d'agrément que l'article 191, § 1^{er}, du Code wallon du logement attribue au Gouvernement.

- l'article 4, alinéas 5 in fine et 6 du projet (voy. l'article 191, § 2, alinéa 2, C., du Code wallon du logement);
- l'article 24, alinéas 3 in fine et 4 (voy. l'article 191, § 8, du Code wallon du logement);
- l'article 25, alinéa 1^{er} (voy. l'article 191, § 10, du Code wallon du logement);
- l'article 26, § 1^{er}, première phrase (voy. l'article 179, 3°, du Code wallon du logement).

Pour des raisons similaires, il ne convient pas que l'arrêté en projet reproduise des dispositions du décret sous la forme de conditions d'agrément consistant à en imposer la reproduction dans les statuts.

Tel est le cas notamment de :

- l'article 13, § 2, alinéa 1^{er}, du projet;
- l'article 18 du projet.

Ces dispositions doivent dès lors être omises.

Observations particulières

Préambule

1. Seuls les articles 191, 192 et 198 du Code wallon du logement contiennent des habilitations expresses permettant au Gouvernement de prendre l'arrêté en projet. Le projet contient dans sa plus grande partie des dispositions qui ne trouvent pas leur fondement dans les articles précités mais qui mettent en oeuvre d'autres dispositions du Code wallon du logement, au titre de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il s'agit des articles 179, 3°, 193 et 195 du Code wallon du logement.

.../...

En conséquence, il y a lieu d'omettre de l'alinéa 1^{er} du préambule la référence aux articles 2 et 196 du Code wallon du logement et de viser dans un alinéa 2, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

2. Les lois sur la comptabilité de l'État coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991 ne procurent pas de fondement légal au projet.

L'alinéa 2 doit être omis.

3. Il y a lieu de mentionner dans quatre alinéas nouveaux et distincts les arrêtés que l'article 32 du projet entend abroger.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1°, 2° et 3°, du projet, en imposant que la demande d'agrément contienne, d'ailleurs de manière exemplative et non pas limitative, "une copie des statuts du demandeur, la liste nominative de tous (ses) membres et la composition de (son) conseil d'administration (...)", l'auteur du texte ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative. À l'égard des associations sans but lucratif ⁽²⁾, elle ne correspond pas à l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif. Il s'agit d'un dépôt public de documents, accessible à toute personne ⁽³⁾.

⁽²⁾ L'article 31 de la loi du 27 juin 1921 précitée règle cette publicité de manière similaire en ce qui concerne les fondations privées et les fondations d'utilité publique.

⁽³⁾ Voy. l'avis 36.749/4, donné le 7 avril 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux conditions d'agrément sans subventionnement de services organisant des activités pour personnes handicapées" et l'avis 36.750/4, donné le 7 avril 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux conditions d'agrément et de subventionnement des services d'aide précoce et des services d'accompagnement pour adultes destinés aux personnes handicapées".

Compte tenu de l'existence et du contenu de ce dossier, fixé par la loi, il est donc inutile d'imposer une autre mesure.

2. En ce qui concerne le 4°, même exprimée sous la forme d'une condition d'agrément, une disposition qui impose dans les statuts un engagement irrévocable à ne pas quitter une association est disproportionnée et n'est pas admissible. D'une part, elle est contraire à la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association; d'autre part, elle a pour effet de lier indissociablement non seulement une commune ou un centre public d'action sociale mais aussi toutes les autres institutions quelles que soient la composition de leur conseil ou les options qui seraient les leurs, notamment après un renouvellement démocratique de leurs organes.

La même observation vaut pour les articles 5, § 1^{er}, 1°, c, et 8, 2,° du projet.

3. À l'alinéa 3, le pouvoir donné au Ministre de "préciser ou compléter" les indications à mentionner dans la demande d'agrément est excessif. Pareille subdélégation ne peut être admise. Il appartient au Gouvernement d'énoncer ces indications de manière complète dans l'arrêté en projet.

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er}, 1°, e), deuxième partie de la phrase, en attribuant à titre subsidiaire au Fonds l'actif net d'un organisme à finalité sociale, la disposition en projet ne s'appuie sur aucune habilitation décrétable. Plus fondamentalement, la disposition contient à la fois une atteinte disproportionnée à la liberté d'association et au droit de propriété. Il y a lieu de s'en tenir au droit commun de la liquidation des personnes morales.

La disposition doit être omise.

2. Parmi les conditions générales d'agrément, il est prévu que l'association sans but lucratif doit notamment respecter les directives comptables du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (article 5, § 1^{er}, 3°, du projet). Contrairement, aux normes de gestion du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (article 5, § 1^{er}, 4°, du projet), les directives comptables ne sont pas soumises à l'approbation du Ministre.

Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une condition de maintien de l'agrément, ces directives comptables doivent être approuvées par le Gouvernement ou le Ministre.

3. Au paragraphe 2, alinéa 3, la dernière phrase de cette disposition prévoit que le Ministre peut dispenser l'association de l'attestation délivrée par un expert-comptable ou par un réviseur d'entreprises lorsque le chiffre d'affaires de l'association est inférieur à nonante mille euros. Il y a lieu de rappeler qu'en application de l'article 17 de la loi du 27 juin 1921 précitée, en particulier le paragraphe 5, des associations dont "le chiffre d'affaires annuel" est inférieur à nonante mille euros peuvent être tenues de confier à des commissaires choisis parmi les membres de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises le contrôle de leurs comptes annuels.

La disposition doit être omise.

Article 10

L'article 193, § 2, du Code wallon du Logement énonce ce qui suit :

"L'agence immobilière sociale garantit un accompagnement social des occupants."

En attribuant à l'agence une guidance budgétaire dans le cas de surendettement, le paragraphe 1^{er} du texte en projet excède d'une part la compétence en matière de logement mise en oeuvre par l'arrêté en projet, d'autre part, les attributions de l'agence immobilière sociale telles qu'elles sont définies par la disposition précitée.

La disposition doit être omise.

2. Les paragraphes 4 à 6 ne peuvent se justifier au regard de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dans la mesure où ils règlent des relations contractuelles entre les propriétaires et les locataires.

Article 11

Le paragraphe 5 n'exécute pas correctement l'article 192 du Code wallon du logement dans la mesure où il ne précise pas les conditions d'octroi et le montant de la subvention complémentaire. Il convient dès lors de compléter ce paragraphe.

Article 15

Au paragraphe 3, compte tenu de la définition figurant à l'article 1^{er}, 7°, la section de législation s'interroge sur le processus de création initiale des "services d'activités citoyennes". En effet, le texte en projet n'envisage que la création de "tout nouveau service".

Article 20

Au paragraphe 3, en déléguant au Ministre le soin de fixer les objectifs que l'association de promotion du logement doit développer au travers de projets expérimentaux, la disposition reste en défaut de déterminer les éléments essentielles de cette habilitation.

Le 1° ne répond pas à cette exigence. En effet, il définit l'objet et non les objectifs des projets expérimentaux.

Article 24

L'article 24 organise la procédure de recours devant le Gouvernement contre les sanctions prévues en cas de non-respect du Code wallon du logement, d'un de ses arrêtés d'exécution ou en cas de communication d'informations erronées au Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie. Il dispose notamment que ce recours est introduit auprès du Fonds, qui propose au Gouvernement une décision de révision ou d'annulation de la sanction. Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) En vertu de l'article 191, § 8, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement, le Gouvernement ne dispose pas du pouvoir de révision de la sanction, mais seulement d'un pouvoir d'annulation.

b) Rappelant les termes de l'article 191, § 4, du Code précité, l'article 23 du projet prévoit que le Fonds propose au Ministre la sanction faisant l'objet du recours. Dès lors que le Fonds a participé à la décision contenant la sanction, il n'est pas admissible qu'il intervienne à nouveau dans la procédure d'adoption de la décision sur le recours.

Le texte sera revu à la lumière de ces observations.

Article 26

Le paragraphe 6 prévoit notamment qu'une aide exceptionnelle peut être accordée par le Ministre à un organisme agréé en difficulté et que cette aide peut prendre notamment la forme d'une "garantie de bonne fin".

Or l'article 192 du Code wallon du logement habilite le Gouvernement à fixer "les conditions d'octroi et le montant des subventions aux organismes à finalité sociale agréés". L'octroi d'une "garantie de bonne fin" ne constitue pas une subvention mais un engagement de nature patrimoniale qui doit être autorisé par une disposition décrétole expresse, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les mots "d'une garantie de bonne fin" doivent être omis.

Articles 26 et 27

En vertu de l'article 179, alinéa 1^{er}, 3°, du Code wallon du logement, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie poursuit notamment la mission d'utilité publique suivante : "proposer au Gouvernement l'agrément des organismes à finalité sociale visés au chapitre VI du présent titre, les conseiller, les contrôler, assurer leur coordination et leur financement".

L'article 180, § 1^{er}, du Code wallon du logement dispose :

"Les règles et conditions spéciales selon lesquelles le Fonds exerce les missions d'utilité publique qui sont confiées par le présent Code sont arrêtées dans un contrat de gestion conclu entre le Fonds et le Gouvernement wallon."

L'article 26, à l'exception de son paragraphe 6, et l'article 27 doivent être retirés du projet et être intégrés dans le contrat de gestion.

Article 28

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, la section de législation n'est pas en mesure de vérifier si, dans le chef de chacun des bénéficiaires existants, l'application de cette disposition ne présenterait pas un caractère discriminatoire en réservant un traitement plus favorable aux nouveaux organismes agréés.

Article 29

À défaut d'habilitation décrétable, la suppression des régies de quartier sociale ou de quartier de rénovation urbaine ne peut porter préjudice à l'application des règles de droit commun relatives à la liquidation des associations sans but lucratif.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. R. WIMMER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS