

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.411/4

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 Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 29 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions et les modalités de recrutement du directeur gérant et du personnel d'une société de logement de service public", a donné le 23 octobre 2006 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 suivantes.

1. Le projet d'arrêté tend à fixer les conditions et les modalités de recrutement des directeurs-gérants et des membres du personnel des sociétés de logement de service public.

Comme le fait apparaître l'alinéa 1^{er} du préambule, il trouve plus particulièrement son fondement légal dans l'article 159 du Code wallon du logement, qui charge le Gouvernement de fixer, entre autres, les conditions et les modalités d'engagement du personnel de ces sociétés.

L'alinéa 1^{er} du préambule vise également l'article 158 du Code wallon du logement, disposition relative aux directeurs-gérants des sociétés de logement de service public. Cette disposition ne procure cependant pas de fondement légal au projet d'arrêté. En effet, elle ne comporte aucune habilitation permettant au Gouvernement de fixer les conditions et les modalités d'engagement des directeurs-gérants des sociétés précitées.

Compte tenu de cette dernière précision, la question se pose de savoir si le Gouvernement peut se fonder sur l'article 159 du Code wallon du logement pour fixer les conditions et les modalités d'engagement des directeurs-gérants des sociétés de logement de service public.

Il n'est pas contestable que le directeur-gérant d'une société de logement de service public fait partie du personnel de cette société ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Voir sur ce point divers passages des travaux préparatoires du décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, notamment Doc. Parl. wall., 2004-2005, n° 165/1, pp. 12, 28 et 29.

Cependant, ceci ne suffit pas à établir que le Gouvernement peut se fonder sur l'article 159 du Code wallon du logement pour fixer les conditions et les modalités d'engagement des directeurs-gérants.

En effet, comme l'a déjà relevé la section de législation du Conseil d'État ⁽²⁾, le Code wallon du logement règle de manière distincte, dans des sous-sections différentes, la situation des directeurs-gérants des sociétés de logement de service public et celle des autres membres du personnel des sociétés. Ainsi, la situation des directeurs-gérants fait l'objet de dispositions assez précises, formant les articles 158 à 158^{ter} du code ⁽³⁾, tandis que la situation des autres membres du personnel est régie par une disposition beaucoup plus générale, contenue à l'article 159 du code.

Considérer que le Gouvernement puise dans cette dernière disposition le pouvoir de fixer les conditions et les modalités d'engagement des directeurs-gérants conduirait à méconnaître la très nette différence des régimes auxquels le code soumet, respectivement, les directeurs-gérants et les autres membres du personnel des sociétés.

En conséquence, le projet d'arrêté doit être revu de manière à fixer uniquement les conditions et les modalités d'engagement des membres du personnel des sociétés autres que les directeurs-gérants.

2. Il résulte de l'article 159 du Code wallon du logement que le projet d'arrêté doit être pris sur la proposition de la Société wallonne du logement.

En l'espèce, il ressort du dossier que, dans sa version adoptée en première lecture, le projet d'arrêté a été préparé par le Gouvernement et soumis à l'avis de la Société wallonne du logement.

⁽²⁾ Voir l'avis 38.345/4, donné le 25 mai 2005 sur l'avant-projet devenu le décret précité du 20 juillet 2005 (Doc. Parl. wall., 2004-2005, n° 165/1, p. 29).

⁽³⁾ Lesquels circonscrivent à quelques questions bien déterminées - autres que celles que le projet d'arrêté envisage de régler - les habilitations qu'ils confèrent au Gouvernement.

L'avis demandé a été donné le 28 août 2006.

Cet avis est rédigé comme suit :

"Favorable aux objectifs d'une meilleure gouvernance des sociétés de logement de service public, d'une meilleure efficacité des organes de celles-ci et, en particulier une plus grande professionnalisation de la gestion journalière, la SWL est d'avis de proposer l'organisation des examens comme prévue dans le texte lors de chaque recrutement d'un directeur-gérant d'une SLSP et de compléter le dispositif par une obligation, dans le chef de chaque directeur-gérant, de suivre une formation qui conduirait à l'obtention d'un brevet et ce, endéans les deux ans."

Il convient de rappeler qu'une proposition n'a pas la même portée qu'un avis : à la différence d'un simple avis, une proposition limite le choix de l'autorité à laquelle elle est adressée, en ce sens que celle-ci ne peut s'en écarter, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Dans le cas présent, il ne peut être considéré que le projet d'arrêté aurait été proposé par la Société wallonne du logement.

En effet, il ressort clairement de la manière dont la procédure a été menée que celle-ci s'est limitée à donner un avis sur un texte que lui a soumis le Gouvernement.

Certes, tel qu'il est formulé, cet avis contient une "proposition" de la Société wallonne du logement, ayant pour objet "l'organisation des examens comme prévue dans le texte lors de chaque recrutement d'un directeur-gérant d'une SLSP". Cependant, compte tenu de la manière dont la procédure a été menée, il paraît difficile d'admettre que le mot "proposition" soit utilisé ici à bon escient. En outre, en tout état de cause, la "proposition" dont il est fait état se rapporte aux dispositions du projet d'arrêté qui sont relatives à l'engagement des directeurs-gérants des sociétés de logement de service public, dispositions qui, comme indiqué dans l'observation n° 1, sont dépourvues de fondement légal.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à ce que la formalité prescrite par l'article 159 du Code wallon du logement soit régulièrement accomplie.

.../...

3. L'article 2, alinéa 2, du projet d'arrêté fait apparaître que l'application de celui-ci est soumise à la mise en oeuvre, par le Gouvernement, du pouvoir que lui donne l'article 159 du Code wallon du logement de fixer le régime pécuniaire des membres du personnel des sociétés de logement de service public.

Il conviendrait donc que le Gouvernement fixe ces règles au plus tard en même temps qu'il adopte l'arrêté en projet.

4. En conclusion, le projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN