

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.550/4
DU 2 JUIN 2009

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 30 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "relatif aux conditions d'élaboration, d'exécution et de contrôle des contrats d'objectifs et aux critères et modalités de mise en oeuvre de programmes de gestion des sociétés de logement de service public", a donné 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.

1. Le projet d'arrêté tend tout particulièrement à mettre en oeuvre les habilitations que le Gouvernement tient de l'article 158, §§ 2 et 3, et de l'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement ⁽¹⁾.

L'article 158, § 3, et l'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement soumettent la mise en oeuvre des habilitations qu'ils donnent au Gouvernement à l'existence d'une proposition de la Société wallonne du logement.

En l'espèce, il ressort du dossier que la Société wallonne du logement a fait une telle proposition.

Le projet d'arrêté reprend divers éléments de cette proposition, mais s'en écarte sur plusieurs points ⁽²⁾.

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.

⁽¹⁾ L'alinéa 1^{er} du préambule vise également les articles 165*bis*, 166 à 169 et 174 du Code wallon du logement. Ces dispositions ne fournissent cependant aucun fondement légal à l'arrêté en projet.

⁽²⁾ Ainsi tout particulièrement, le contenu des dispositions suivantes ne peut être considéré comme résultant de la proposition de la Société wallonne du logement :

- l'article 4, § 1^{er}, et l'annexe 1;
- l'article 10, § 1^{er}, et l'annexe 3;
- l'article 13.

Le Gouvernement doit dès lors solliciter une nouvelle proposition de la Société wallonne du logement ou, plus simplement, soumettre les modifications apportées à l'accord de celle-ci.

2. L'article 3 du projet d'arrêté charge la Société wallonne du logement d'“(établir) la programmation de l'élaboration” des contrats d'objectifs qu'elle est appelée à conclure avec les sociétés de logement de service public, ceci “selon le calendrier des audits et des suivis d'audits réalisés, les rapports de ses services et selon les propositions transmises par les sociétés à la Société wallonne”.

On peut se demander si, en envisageant une telle “programmation” sans fixer de limite de temps, le Gouvernement ne risque pas de compromettre la bonne application de l'article 162 du Code wallon du logement, qui impose à la Société wallonne du logement et à chacune des sociétés de logement de service public l'obligation de conclure entre elles un contrat d'objectifs, et de compromettre aussi la bonne application de l'article 158, § 2, du même code, puisque cette dernière disposition situe le programme de gestion du directeur-gérant d'une société de logement de service public - programme dont l'adoption est également conçue comme étant une obligation - dans le prolongement du contrat d'objectifs conclu par la société concernée.

3. Les articles 7 et 8 et l'annexe 3 du projet d'arrêté tendent à régler diverses questions relatives à l'élaboration du programme de gestion des directeurs-gérants des sociétés de logement de service public.

En ce qui concerne l'élaboration de ce programme, le seul point sur lequel le Code wallon du logement donne un pouvoir réglementaire au Gouvernement consiste en l'établissement du modèle du programme ⁽³⁾.

En l'espèce, tel est l'objet de l'annexe 3 du projet d'arrêté, auquel renvoie l'article 7.

⁽³⁾ Article 158, § 2, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement.

Pour le reste, les articles 7 et 8 sont dépourvus de fondement légal.

4. L'article 9 du projet d'arrêté est rédigé comme suit :

"Si la société est mise sous tutelle et selon l'étendue des missions confiées en application de l'article 174, § 1^{er}, 4/ et 5/, et § 3, du code, la Société wallonne ou le commissaire spécial du Gouvernement élabore en tout ou en partie le contrat et le programme de gestion de la société."

Le texte semble envisager deux hypothèses : d'une part, celle d'une mise sous contrôle de gestion, décidée en application de l'article 174, § 1^{er}, 4/, du Code wallon du logement et, d'autre part, celle d'une mise sous tutelle, visée à l'article 174, § 1^{er}, 5/, et § 3, du même code.

Il résulte du texte que, dans les hypothèses indiquées, la Société wallonne du logement ou le commissaire spécial du Gouvernement, selon le cas, se substitue à la société de logement de service public pour conclure le contrat d'objectifs ou arrêter le programme de gestion.

Une disposition en ce sens n'a pas sa place dans l'arrêté en projet.

En effet, en vertu de l'article 174, § 1^{er}, 4/, et § 3, du Code wallon du logement, il incombe au Gouvernement de déterminer cas par cas, au moment où il prend une décision de mise sous contrôle de gestion ou de mise sous tutelle, ce qu'implique exactement une pareille décision. Le Gouvernement n'a donc pas à régler cette question à l'avance, de manière générale et abstraite.

En outre, à défaut de disposition du Code wallon du logement le prévoyant expressément, il est douteux qu'en décidant de mettre une société sous contrôle de gestion, le Gouvernement puisse charger une autorité, quelle qu'elle soit, de se substituer purement et simplement aux organes de cette société ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ À la différence de ce que prévoit le paragraphe 3 de l'article 174 du Code wallon du logement dans l'hypothèse d'une décision de mise sous tutelle, le paragraphe 1^{er}, 4/, du même article n'envisage pas la possibilité qu'une autorité se substitue aux organes de la société de logement de service public qui fait l'objet d'une décision de mise sous contrôle de gestion.

5. L'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement charge le Gouvernement de fixer, notamment, "les conditions d'exécution et de contrôle" des contrats d'objectifs passés entre la Société wallonne du logement et les sociétés de logement de service public.

Sans doute le Gouvernement estime-t-il que ces conditions sont fixées au chapitre 3 du projet d'arrêté, intitulé "exécution et évaluation du contrat et du programme de gestion" ⁽⁵⁾.

On peut cependant douter que les dispositions figurant dans ce chapitre assurent - ou, à tout le moins, assurent à suffisance - la mise en oeuvre de l'habilitation précitée de l'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement.

a) L'article 10 règle le rapport de gestion relatif à l'état d'avancement du programme de gestion.

Ce faisant, il exécute l'article 158, § 3, alinéa 1^{er}, du Code wallon du logement, qui charge le Gouvernement de déterminer les critères et modalités d'évaluation de la mise en oeuvre du programme de gestion. Cette disposition prévoit l'établissement, par le directeur-gérant, d'un rapport de gestion.

Ledit rapport de gestion peut, dans une certaine mesure, contribuer à évaluer l'application du contrat d'objectifs.

Il n'y a toutefois pas une totale identité entre le contrat d'objectifs et le programme de gestion. Au contraire, ces instruments diffèrent par leur nature, leur objet, les personnes qu'ils concernent et surtout le cadre juridique qui les voit naître.

En outre, en tout état de cause, l'article 10 ne peut être considéré comme mettant pleinement en oeuvre l'habilitation que l'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement donne au Gouvernement de fixer "les conditions d'exécution et de contrôle" des contrats d'objectifs.

⁽⁵⁾ Voir en ce sens l'article 3 du modèle de contrat d'objectifs qui figure à l'annexe 2 du projet d'arrêté.

b) L'article 11 prévoit la possibilité d'amender le contrat d'objectifs dans certaines hypothèses.

Ceci implique nécessairement la réalisation, en cours d'exécution du contrat d'objectifs, d'une évaluation de l'application de celui-ci.

Toutefois, ici également, l'on ne peut soutenir que, de la sorte, le projet d'arrêté mettrait pleinement en oeuvre l'habilitation que l'article 162, § 1^{er}, du Code wallon du logement donne au Gouvernement de fixer "les conditions d'exécution et de contrôle" des contrats d'objectifs.

c) Il en va de même de l'article 12, qui envisage une hypothèse particulière d'évaluation de l'application d'un contrat d'objectifs.

En outre, cette disposition règle une question que, comme indiqué dans l'observation n/ 4 ci-dessus, il n'appartient pas au Gouvernement de régler à l'avance, de manière générale et abstraite.

6. L'article 13 du projet d'arrêté tend à exécuter l'article 158, § 3, alinéa 2, du Code wallon du logement, qui charge le Gouvernement de déterminer les mesures à attacher aux résultats de l'évaluation de la mise en oeuvre du programme de gestion.

Du libellé de cette disposition du Code wallon du logement, il résulte que des mesures doivent être attachées aux résultats de l'évaluation de la mise en oeuvre du programme de gestion. Il ne peut donc être admis que soit mis en place un régime qui, comme l'envisage le texte à l'examen, laisse à chaque société de logement de service public la faculté d'apprécier s'il y a lieu de prendre de telles mesures.

7. L'article 14, § 2, du projet d'arrêté permet de proroger pour une période déterminée un contrat d'objectifs venu à échéance.

Une telle disposition est contraire à l'article 162, § 2, du Code wallon du logement, qui prévoit, sans assortir cette règle d'exceptions, que "les contrats d'objectifs sont établis par période de cinq ans".

8. Dans l'annexe 2, l'article 4 fait référence à des dispositions manifestement étrangères à la version du projet d'arrêté qui est soumise à la section de législation du Conseil d'État.

*

* *

Compte tenu de ces diverses observations, le projet d'arrêté est voué à être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE