

Numéro du rôle : 35
Arrêt n° 35 du 22 avril 1987

En cause : Le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 25 octobre 1984 instituant la Société Régionale Wallonne du Logement, introduit par le Conseil des Ministres le 2 mai 1986.

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs les présidents E. GUTT et J. DELVA,
Madame et Messieurs les juges I. PETRY, J. SAROT, D. ANDRE, L. DE GREVE et L.P. SUETENS,
assistée de Monsieur le greffier H. VAN DER ZWALMEN,

présidée par Monsieur E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête du 30 avril 1986 (date de la poste : 2 mai), le Conseil des Ministres demande l'annulation totale ou partielle du "décret du Conseil régional wallon du 25 octobre 1984 instituant la Société Régionale Wallonne du Logement - publié au Moniteur belge du 31 mai 1985".

Par ses conclusions additionnelles déposées le 9 février 1987 la partie requérante étend sa demande à l'annulation du décret du Conseil régional wallon du 15 octobre 1986 modifiant l'article 37, § 1er, alinéa 1er, du décret du 25 octobre 1984 et publié au Moniteur belge du 27 novembre 1986.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 7 mai 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique précitée a été publié au Moniteur belge du 29 mai 1986.

Conformément aux articles 59, § 2, 61 et 113 de la loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 28 mai 1986 et remises aux destinataires les 29 mai et 2 juin 1986.

Par ordonnance du 23 juin 1986 rendue à la requête de l'Exécutif régional wallon, le président en exercice a prorogé jusqu'au 31 juillet 1986 le délai prévu à l'article 69 de la loi du 28 juin 1983.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties par lettres recommandées déposées à la poste le 23 juin

1986 et remises aux destinataires les 24 et 25 juin 1986.

Par ordonnance du 28 octobre 1986, la Cour a prorogé jusqu'au 2 mai 1987 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions le 1er décembre 1986, des conclusions additionnelles le 9 février 1987 ainsi que, à l'audience, une note de plaidoirie.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 23 juillet 1986, a déposé des conclusions le 26 janvier 1987 et des conclusions additionnelles le 18 février 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 26 juin 1986 et a déposé des conclusions le 9 décembre 1986.

Par ordonnance du 28 janvier 1987 la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 18 février 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 29 janvier 1987 et remises aux destinataires les 30 janvier et 2 février 1987.

L'audience du 18 février 1987 a été reportée au 25 février 1987.

Les parties et leurs avocats ont été avisés de ce report par lettres recommandées déposées à la poste le 17 février 1987 et remises aux destinataires les 18 et 19 février 1987.

A l'audience du 25 février 1987 :

- ont comparu :

Me M. MAHIEU, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles;

Me R. ANDERSEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 19 AD à 1040 Bruxelles;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30 à 1040 Bruxelles;

- Madame le juge I. PETRY et Monsieur le juge L.P. SUETENS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus en leurs plaidoiries;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. EN DROIT

Sur le décret entrepris

1.1. Le chapitre I du décret porte création de la Société régionale wallonne du logement. La société est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité civile. Ce chapitre règle par ailleurs la mission de la société ainsi que quelques modalités concernant son fonctionnement.

1.2. Le chapitre II offre à la société régionale la possibilité d'accorder l'agrément à des sociétés chargées en particulier de construire, d'acquérir ou de gérer des habitations et règle le fonctionnement des sociétés agréées. Le chapitre II contient en outre des dispositions relatives au statut de la société régionale au regard du droit des sociétés et prévoit également la possibilité pour la société d'ester en justice et de poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique.

1.3. Le chapitre III règle en ses sections I, II et III la composition et le fonctionnement respectivement du conseil d'administration, de la direction et de l'assemblée générale de la société régionale.

La section IV confie la surveillance et le contrôle de la société régionale à un comité de surveillance, à des réviseurs agréés et à des commissaires désignés par l'Exécutif. Le décret règle également la mission et les pouvoirs de ces organes.

1.4. Le chapitre IV contient des prescriptions en matière de budget, de comptabilité, de ressources et de personnel de la société régionale.

1.5. Le chapitre V, enfin, règle divers aspects relatifs notamment à une réglementation provisoire de l'agrément, à l'intervention du Comité supérieur de contrôle, à l'institution d'une obligation de construire et d'un droit de rachat et à l'applicabilité des lois sur les sociétés commerciales.

En ce qui concerne les parties

2. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, qui a introduit le recours, l'Exécutif flamand et l'Exécutif de la Région wallonne.

Sur l'extension du recours

3.A. Dans ses conclusions additionnelles du 6 février 1987, le Conseil des Ministres étend sa demande à l'annulation du décret du Conseil régional wallon du 15 octobre 1986 modifiant l'article 37, § 1er, alinéa 1er, du décret du 25 octobre 1984, qui a été publié au Moniteur belge du 27 novembre 1986.

3.B. L'article 3 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage dispose :

"La Cour est saisie d'un recours en annulation par une requête signée, selon le cas, par le Premier Ministre, par un membre de l'Exécutif que celui-ci désigne, ...".

La Cour ne peut être saisie d'un recours en annulation de quelque autre manière.

La demande d'extension du recours en annulation au décret modificatif du 15 octobre 1986 est dès lors irrecevable.

En ce qui concerne les moyens

4.A.I.a. Dans sa requête, le Conseil des Ministres prend un premier moyen de la violation de l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ce moyen est formulé comme suit :

"Violation de l'article 13, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980;

EN CE QUE le décret néglige de classer l'organisme d'intérêt public, Société Régionale Wallonne du Logement, qu'il institue dans l'une des catégories (A, B, ou C) déterminées par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

ALORS QUE l'article 13, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 est une disposition de principe selon laquelle tous les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions tombent sous l'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public;

Qu'il appartenait dès lors au Législateur régional de préciser la catégorie A, B ou C telle que définie par la loi du 16 mars 1954 précitée, de laquelle relève l'organisme dont il porte création;

Qu'en s'abstenant d'arrêter pareille disposition, le décret attaqué viole la disposition de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 visée au moyen;"

4.A.1.b. Dans ses conclusions du 1er décembre 1986 et dans les conclusions additionnelles du 9 février 1987, le Conseil des Ministres, se référant aux arrêts rendus par la Cour les 26 juin 1986, 22 octobre 1986 et 28 octobre 1986, fait valoir que le législateur décrétoal doit, ne serait-ce qu'implicitement, classer dans l'une des catégories prévues par la loi du 16 mars 1954 les organismes d'intérêt public créés par lui; il ne peut être fait exception au principe inscrit à l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que si une disposition spécifique de la loi spéciale le permet.

En ce qui concerne la présente cause, le Conseil des Ministres soutient qu'il résulte des travaux préparatoires du décret que le Conseil régional wallon a conçu la S.R.W.L. comme un organisme "sui generis" et a entendu l'exclure des catégories prévues par la loi du 16 mars 1954.

Selon le Conseil des Ministres, le décret doit être annulé dans son ensemble. Une annulation partielle entraînerait en effet l'absence totale de toute règle de contrôle. Plus un seul critère ne subsisterait à ce moment-là pour ranger l'organisme - ne fût-ce qu'implicitement - dans l'une des catégories de la loi du 16 mars 1954, de sorte que l'application directe de cette loi serait exclue.

4.A.2. Tant l'Exécutif flamand que l'Exécutif régional wallon font valoir en ordre principal que le législateur décrétoal peut élaborer un régime propre de contrôle budgétaire et administratif pour les organismes créés par lui s'il estime qu'aucune des formes de contrôle prévues dans la loi du 16 mars 1954 ne peut être retenue.

4.B.1. L'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, dont la violation est invoquée, est ainsi conçu :

"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".

La disposition de l'article 13, § 3, susvisé apporte une restriction à l'autonomie du législateur décréteil et doit dès lors être interprétée de manière restrictive. Il ressort néanmoins de l'économie de l'article 13 considéré dans son ensemble que le législateur spécial a entendu rendre uniformément applicables aux organismes communautaires et régionaux qu'il vise les techniques de contrôle financier, budgétaire et administratif existant au niveau national pour les organismes d'intérêt public.

4.B.2. Ni le texte même de l'article 13, § 3, ni le principe d'uniformité qui se trouve à la base de cette disposition n'obligent toutefois le législateur décréteil à ranger nécessairement dans une des quatre catégories énumérées à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 tout organisme d'intérêt public créé par lui et qui entre dans le champ d'application de cette loi.

Dans le respect du régime de contrôle inscrit dans la loi du 16 mars 1954, le législateur décréteil peut estimer que, eu égard à la nature d'un organisme d'intérêt public créé par lui et visé par l'article 13, § 3, de la loi spéciale, il est souhaitable que ledit organisme soit soumis pour partie aux techniques de contrôle applicables à une catégorie déterminée d'organismes et pour partie aux techniques de contrôle applicables à une autre catégorie d'organismes.

Cette appréciation relève du pouvoir discrétionnaire de la Région ou de la Communauté concernée. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne peut dès lors être sanctionné par la Cour d'arbitrage que s'il devait apparaître que le législateur décréteil aurait fait échapper au régime global de contrôle prévu par la loi du 16 mars 1954 un organisme d'intérêt public visé par l'article 13, § 3, de la loi spéciale.

4.B.3. En l'espèce, il n'apparaît pas que le Conseil régional wallon ait entendu créer un organisme d'intérêt public qui ne soit pas visé par l'article 13, § 3, de la loi spéciale.

La Cour constate que le législateur décréteil n'a pas soustrait la S.R.W.L. aux dispositions de la loi du 16 mars 1954, mais qu'il a, parmi l'ensemble des mécanismes de contrôle prévus par cette loi, opté pour un système de contrôle mixte comportant pour l'essentiel des règles similaires à celles applicables aux organismes de la catégorie B, à côté de quelques règles renforçant le pouvoir de l'Exécutif comme il en est d'organismes de la catégorie A.

En agissant de la sorte, le législateur décréteil n'a pas violé l'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le premier moyen n'est pas fondé.

5.A.1. Dans un deuxième moyen, le Conseil des Ministres fait valoir que les articles 19, 34, 35 et 36 du décret entrepris sont contraires à l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que le législateur décréteil a inscrit dans ces articles des dispositions relatives au statut administratif du personnel de la société et qu'il les règle lui-même pour partie et les confie pour partie à la société et à l'Exécutif, sans l'autorisation du Ministre national de la Fonction publique et sans tenir compte de l'exception prévue par l'article 13, § 6, de la loi spéciale.

Dans ses conclusions additionnelles du 9 février 1987, le Conseil des Ministres admet que l'article 35 du décret entrepris ne doit pas être annulé, pour les motifs exposés dans l'arrêt de la Cour du 28 octobre 1986 (arrêt n° 28, numéro de rôle : 20). Les autres dispositions attaquées doivent toutefois

être annulées.

5.A.2. L'Exécutif flamand et l'Exécutif régional wallon font tout d'abord valoir que l'article 13, § 6, de la loi spéciale ne peut être applicable que dans la mesure où l'organisme créé est visé par l'article 13, § 3, de la loi spéciale et n'a pas été soustrait par le législateur décréteil à l'application de la loi du 16 mars 1954.

Si l'article 13, § 6, de la loi spéciale était néanmoins applicable, il le serait de plein droit, sans que le législateur décréteil eût à le répéter expressément.

En l'espèce, aucune des dispositions entreprises n'empêche que l'Exécutif, lorsque celui-ci s'acquittera de la mission qui lui a été confiée de fixer le statut administratif et pécuniaire du personnel, respecte l'exigence de l'article 13, § 6, de la loi spéciale.

5.B.1. L'article 13, § 3, de la loi spéciale rend applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région les dispositions de la loi du 16 mars 1954, en ce compris l'article 11, § 1er, qui énonce : "Le Roi fixe le statut (...) du personnel des organismes énumérés à l'article 1er, sur proposition du ou des Ministres dont ils relèvent et de l'accord du Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions".

L'article 13, § 6, de la loi spéciale est ainsi conçu : "A l'exception de la fixation du statut administratif et pécuniaire, les compétences attribuées par la loi du 16 mars 1954 au Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions sont exercées par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public est fixé par les Exécutifs, qui prennent cependant leur décision avec l'accord du Ministre national qui a la Fonction publique dans ses attributions. Par conséquent, si l'Exécutif dispose du droit d'initiative, l'accord du Ministre précité est néanmoins requis. De cette manière, le législateur spécial a une nouvelle fois entendu réaliser une harmonie entre des règles qui gouvernent les organismes nationaux d'intérêt public et des règles qui régissent les organismes régionaux d'intérêt public.

L'obligation prévue par l'article 13, § 6, de la loi spéciale ne s'impose cependant qu'à l'Exécutif, et non au législateur décréteil. Ni la loi spéciale du 8 août 1980 ni la loi du 16 mars 1954 n'obligent ce dernier à obtenir l'accord du Ministre national de la Fonction publique.

5.B.2. Il reste que le législateur décréteil violerait quand même l'article 13, § 6, de la loi spéciale s'il empêchait ou vidait de sa substance l'application de cette disposition.

En édictant les dispositions du décret incriminé - et notamment les articles 19, 34, 35 et 36 mentionnés par le Conseil des Ministres - le législateur décréteil n'a nullement fixé lui-même, en tout ou en partie, le statut administratif et pécuniaire du personnel de la Société Régionale Wallonne du Logement.

En effet :

- L'article 19 du décret entrepris concerne le mode de nomination et les pouvoirs du directeur général et du directeur général adjoint de la S.R.W.L. Cette disposition fait partie de l'aménagement

structurel de la société et ne règle en rien le statut de son personnel.

- L'article 34 du décret entrepris prévoit que la société organise le recrutement des agents, les nomme et les révoque. Cet article ne fait que désigner l'autorité chargée d'appliquer le statut du personnel et ne fixe pas ce statut lui-même qui doit, en vertu de l'article 35, être arrêté par l'Exécutif.

- L'article 35 du décret entrepris, qui concerne la fixation du cadre et du statut du personnel, n'exclut pas par lui-même l'obligation imposée par l'article 13, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 d'obtenir l'accord du Ministre national de la Fonction publique pour la fixation du statut du personnel.

- L'article 36 du décret entrepris prévoit que les emplois prévus au cadre organique de la société régionale sont conférés à grade et ancienneté équivalents par priorité aux agents de la Société Nationale du Logement et de la Société Nationale Terrienne. Cet article est étranger au statut du personnel de la Société régionale. Il fixe une règle de priorité en faveur des agents de deux sociétés qui doivent être supprimées.

Ces dispositions ne font donc aucunement obstacle à l'application directe de l'article 13, § 6, de la loi spéciale et ne portent atteinte ni à la compétence de l'Exécutif en matière de fixation du statut administratif et pécuniaire ni à l'exigence qui est imposée à cet égard à l'Exécutif.

Le second moyen est dépourvu de fondement.

Par ces motifs,

La Cour,

Rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 22 avril 1987.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT