



Conseil supérieur du logement

Avis n°001 sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon du logement.

Préambule.

Le Conseil supérieur du logement s'est réuni le 26 octobre 2005 pour rendre un avis sur l'avant-projet de modification du Code wallon du logement suite à la demande faite par le Ministre du Logement, Monsieur André Antoine, le 21 octobre 2005.

Le présent document est la synthèse des avis émis lors de cette séance. Ceux-ci sont de 3 types: un commentaire sur les mesures envisagées ou une suggestion d'adaptation du texte (en caractère italique souligné) ou une proposition de modification de l'article proposé.

D'une manière générale, le Conseil est d'avis que, dans le contexte des problèmes rencontrés actuellement dans les Sociétés de logement de service public (SLSP) et face aux questions posées sur le rôle de la Société wallonne du logement (SWL), il est nécessaire de poser des gestes clairs, de sanctionner les pratiques indélicates et de renforcer le contrôle des SLSP.

Cependant, il n'est pas bon de prendre des mesures dans la précipitation. Par exemple, le Conseil est d'avis que les mesures concernant le renforcement du contrôle des SLSP sont à envisager dans un contexte plus large que celui défini dans l'avant-projet de décret transmis pour avis. En effet, dans sa volonté de renforcer le contrôle des SLSP, l'avant-projet de décret met en place plusieurs nouveaux niveaux de contrôle qui s'ajoutent à ceux déjà existants. L'article 1 donne l'autorité à la SWL d'auditer les SLSP et l'article 20 renforce le rôle du Commissaire du Gouvernement auprès de la SLSP. Face à ces propositions, le Conseil considère qu'un contrôle à posteriori est moins efficace qu'un contrôle « au moment de la décision ». Les propositions du Conseil sur les articles 1 et 20 visent donc à simplifier et à accroître l'efficacité du contrôle des SLSP. Elles sont à lire complémentaires en vue d'adapter le texte pour la deuxième lecture du Gouvernement wallon après une hiérarchisation claire des niveaux de contrôle des SLSP.

Le Conseil considère également qu'un certain nombre de modifications proposées risquent d'apparaître comme une « confusion des genres » ou une dérive sur le plan du droit. Pour le Conseil, les mesures décrétales sont d'ordre général et doivent être complétées par des arrêtés d'applications de la compétence du Gouvernement ou par des mesures réglementaires de la compétence de la SWL au travers des circulaires aux

SLSP. Quelques articles de l'avant-projet illustrant ce constat sont relevés dans le présent avis.

Article 1 : rapport d'audit des SLSP par la SWL

Pour le Conseil, si une cellule réalisant les audits est créée au sein de la SWL, elle doit être clairement identifiée du service d'assistance aux SLSP car une incompatibilité structurelle existe entre la mission d'assistance et d'évaluation des SLSP et celle d'audit.

En poussant le raisonnement plus avant, comme la création de cette cellule d'audit va entraîner pour la SWL l'engagement de nouveaux membres du personnel et vu la difficulté d'un contrôle financier et budgétaire à posteriori, le Conseil propose de s'inspirer des pratiques communales ou du secteur des Mutuelles des soins de santé et de prévoir une fonction financière spécialisée indépendante au sein des SLSP, rémunérée par l'autorité de tutelle ou le Gouvernement.

Article 2 : l'accès au logement

- Au sujet du **bail à durée déterminée**, aucune indication n'est donnée sur la durée envisagée des nouveaux baux. Pour permettre d'uniformiser la durée du bail et ne pas créer de dissymétrie entre les différents opérateurs publics du logement – SWL, SLSP, FLFNW, AIS, Communes, CPAS,...- le Conseil propose de s'en tenir à une même règle se référant au Code civil. Il s'agirait de ne pas descendre en dessous de la durée de 9 ans du Code civil, tout en permettant une dérogation durant le premier triennat afin de mieux accompagner les ménages en difficultés et donner plus de souplesse aux gestionnaires des logements.
- En ce qui concerne la « **charte des locataires** rappelant les droits et obligations », le Conseil suggère d'utiliser plutôt les termes: «charte des propriétaires et locataires rappelant les droits et obligations réiproques»

Article 3 : Commissaire spécial du Gouvernement

Aucune remarque n'est faite sur le texte proposé par l'avant-projet de décret.

Un membre du Conseil signale cependant que rédaction actuelle de l'article 144 du Code wallon du logement pose problème dans le cas d'un Commissaire spécial chargé d'une mission de fusion de plusieurs SLSP. En effet, il ne peut mettre en œuvre une fusion que s'il est désigné comme Commissaire spécial du Gouvernement dans l'ensemble des SLSP concernées par la fusion.

Article 5 : composition du conseil d'administration d'une SLSP

- Le §1 de l'article 148 définit le **profil de fonction que devront présenter les administrateurs d'une SLSP**.

Tout en reconnaissant la nécessité de permettre aux administrateurs d'une SLSP de faire face aux responsabilités de leur mandat, le Conseil demande impérativement la modification de cet article car la mise en place de conditions à remplir pour être désigné administrateur d'une SLSP est antidémocratique et va à l'encontre de l'ancrage local du logement.

Comme il n'y pas de conditions fixées pour être conseiller communal, la création d'un seuil d'accès pour être administrateur d'une SLSP est discriminatoire et constitue une rupture inacceptable du principe d'égalité devant la loi prévu par la Constitution.

Cette mesure est contraire à l'ancrage local du logement car elle impose des conditions pour la désignation des représentants communaux dans une SLSP et constitue une atteinte à l'autonomie communale.

Le Conseil fait remarquer que la qualité d'un administrateur public n'est pas nécessairement liée à l'obtention d'un diplôme, mais, qu'au contraire, des personnes sans diplôme – ouvrier, facteur, petit employé, agriculteur, indépendant,...- peuvent apporter leur savoir-faire, leur « sagesse » ou un éclairage spécifique dans les décisions à prendre.

Pour le Conseil, la volonté de professionnaliser les administrateurs et d'augmenter leur capacité de gestion passe par un renforcement de la formation à réaliser par la SWL.

- Le §4 reprend la possibilité pour le Gouvernement de **révoquer un administrateur.**

Ce principe est en contradiction avec le principe d'autonomie communale et risque de poser un problème de fonctionnement des SLSP. En effet, les administrateurs représentant les pouvoirs locaux doivent être révoqués par ceux-ci, et uniquement par ceux-ci, sur base du principe « Qui nomme, révoque ».

Par ailleurs, cette révocation apparaît comme une mesure de « pleins pouvoirs » accordés au Gouvernement, sans recours possible. Le Conseil suggère de prévoir une mesure de suspension de l'administrateur avant son éventuelle révocation afin de lui permettre le droit à la défense.

Article 7 : composition des organes de gestion.

Un problème de lecture se pose à l'alinéa 2 de cet article. Le Conseil suggère de remplacer la partie de la phrase « un représentant de la liste électorale minoritaire visée à l'article 148 §1^{er} ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages » par « un représentant de la liste électorale minoritaire visée à l'article 148 §1^{er}, liste ayant recueillie le plus grand nombre de suffrages »

Article 8 : jetons de présence des administrateurs.

Le Conseil considère que la gratuité d'exercice du mandat d'administrateur dans une SLSP risque d'être préjudiciable à son exercice et que l'attribution d'un jeton de présence est souhaitable. Le Conseil propose cependant qu'au lieu d'être fixé « par référence au montant des jetons de présence accordés aux conseillers communaux », ce montant devrait être fixé « sans dépasser le montant des jetons de présence accordés aux conseillers communaux de la Commune la plus importante du territoire couvert par la SLSP »

Article 10: incompatibilité de la fonction d'administrateur d'une SLSP

La disposition reprise du Code des sociétés dans l'avant-projet de décret pose un problème sur la notion d'incompatibilité en cas de conflit fonctionnel. En défendant les intérêts de sa Commune, un échevin rentre-t-il dans ces conditions d'incompatibilité?

Comme les SLSP ressortent majoritairement du droit public plutôt que du droit des sociétés, le Conseil suggère de s'inspirer ou de renvoyer aux dispositions de la loi communale ou à l'article 37 de la loi organique des CPAS qui fixent les incompatibilités des membres du Conseil de l'action sociale.

Un membre du Conseil s'interroge sur l'exposé des motifs de cette mesure. Selon lui, il n'est pas possible de compléter les incompatibilités dans le Code d'éthique et de déontologie. L'avis du Conseil d'Etat devra éclairer cette proposition.

Article 11 : révocation d'un administrateur

Un membre du Conseil suggère que, plutôt de révoquer un administrateur absent à plus de 3 réunions, la révocation soit calculée sur l'absence à plus du tiers des réunions du CA et des organes de gestion (bureau, comité d'attribution,...). Cette mesure ne vise cependant que des cas exceptionnels d'absence sans justifications.

Article 12 : exercice de la gestion journalière.

Le Conseil suggère de préciser la définition de la gestion journalière dans un arrêté du Gouvernement, en évitant cependant un caractère trop « étatique » à cette définition et en préférant la fixation de « balises » d'une bonne gestion quotidienne.

Article 14 : incompatibilités de la fonction de directeur-gérant.

Compte tenu de l'intérêt direct existant entre un mandat électif et la fonction d'employé d'une SLSP, le Conseil demande l'interdiction du cumul entre un mandat électif dans une des Communes affiliée à la SLSP, et ce, pour tout le personnel d'une SLSP, tant pour le directeur-gérant que pour l'ensemble du personnel. Cette mesure s'inscrit dans la logique de celle appliquée dans les CPAS.

Article 17 : rapport de gestion des SLSP.

Après une discussion sur les éventuelles conséquences de la transmission « pour information » du rapport de gestion d'une SLSP, notamment pour le Conseil supérieur du logement, le Conseil s'interroge sur l'utilisation du terme « publicité » des marchés passés par les SLSP dans le rapport d'activité de la SWL.

Le Conseil recommande de plutôt utiliser le terme « pour information ». Il estime également que le rapport d'activité de la SWL n'est pas le niveau le plus adéquat pour cette information. D'autres solutions seraient à rechercher, en concertation avec les SLSP, pour réaliser cette information à un niveau plus adapté.

Article 19 : rapport d'audit

- **§4 : audition d'une SLSP par le Gouvernement .**

Pour le Conseil, l'audition d'une SLSP par le Gouvernement sort de la logique des missions déléguées par le Gouvernement à un organisme d'intérêt public (OIP). Quelle est l'intérêt pour le Gouvernement d'entendre une SLSP en se substituant à la SWL chargée de faire ces auditions en vue de déterminer les éventuelles sanctions à prendre?

Le Conseil suggère au Gouvernement de plutôt préciser dans le contrat de gestion de la SWL ses attentes sur les auditions des SLSP par la SWL tout en déterminant dans un arrêté d'application les circonstances exceptionnelles dans lesquelles il pourrait auditionner une SLSP.

- **§7 : la terminologie « négligence grave »**

Le Conseil est d'avis que la terminologie de négligence grave pour la divulgation d'un projet d'audit apparaît comme démesurée. Il suggère de définir plus précisément celle-ci dans un arrêté d'application du Gouvernement.

Article 20 : Commissaire du Gouvernement.

Le Conseil considère que, compte tenu de l'augmentation des missions confiées aux Commissaires du Gouvernement, ceux-ci devraient former un corps spécialisé au sein de la SWL, à l'instar des délégués sociaux bruxellois, ou être placés directement sous l'autorité du Ministre du Logement.

Dans la version actuelle du Code, le Commissaire est garant de la bonne attribution des logements et des marchés ainsi que de l'intérêt général. La modification proposée élargit ses missions à l'approbation des budgets et dépenses et lui impose des rapports réguliers.

Compte tenu de cet accroissement de missions et vu leur complexité et leur spécificité, le Conseil propose la constitution d'un corps spécialisé d'agents à temps-plein qui auraient chacun la charge d'environ 4 à 5 SLSP. Une culture commune et une nécessaire transversalité des compétences seraient obtenues par une formation continue organisée par la SWL.

Dans l'hypothèse où le système actuel des commissaires est maintenu, le Conseil suggère que les émoluments des Commissaires soient pris en charge par la SWL avec une dotation budgétaire régionale spécifique.

Article 24 : Chambre de recours.

Un représentant des Villes et Communes signale qu'il n'est pas souhaitable que l'Union des Villes et Communes de Wallonie participe à la Chambre de recours, l'Union ayant un caractère associatif incompatible avec la participation à un organe officiel.

Le représentant des locataires se réjouit de la mise en place de cette Chambre de recours qui va permettre de rendre confiance aux locataires. Il souhaite cependant que les recours portent également sur le calcul du loyer et sur le niveau de salubrité et de confort des logements.

Le Conseil considère qu'il n'appartient pas à cette Chambre de recours de rentrer dans les liens contractuels locataires-propriétaires et ne marque donc pas accord sur la prise en compte l'état du logement pour l'introduction d'un recours. Cependant le Conseil propose de modifier la fin du 1^{er} alinéa du §1 « sur les décisions d'attribution des logements » par les termes « sur les décisions d'attribution d'un logement adapté ».

Le Conseil est d'avis qu'en cas de constat par la Chambre d'un recours acceptable concernant l'attribution d'un logement, le locataire plaignant se voit attribuer d'office le premier logement adapté qui se libère dans le patrimoine de la SLSP.

Le Conseil est également d'avis que, pour éviter un engorgement de la Chambre de recours, l'arrêté d'application impose comme condition de validité du recours qu'une démarche écrite ait été faite préalablement auprès de la SLSP et qu'aucune réponse n'ait été donnée dans un délai raisonnable.

Le Conseil suggère de bien expliquer aux locataires la différence entre un recours introduit auprès de la Chambre de recours et une plainte déposée auprès du Médiateur de la Région wallonne ou auprès du Juge de paix. Le Conseil propose que ces explications soient reprises dans la charte des locataires et propriétaires prévue à l'article 2 de l'avant-projet de décret.

Article 27 : sanctions

Le Conseil propose de compléter le 3^o du §1^{er} concernant « les membres des sociétés de logement » en utilisant de préférence « les membres du personnel des sociétés de logement ».

Le Conseil est réservé en ce qui concerne la condition de non-respect du règlement d'ordre intérieur. Ceux-ci peuvent descendre très loin dans le détail, et il est donc nécessaire de pondérer l'importance du¹ non-respect d'un point de minime importance. Il ne peut par exemple être question d'amende administrative pour l'arrivée tardive à une réunion!
