

ARRÊT

En cause:

le recours en annulation de l'article 10 du décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 « modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation », introduit par la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » et l'ASBL « Ligue des familles ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*
* *
* *

I Objet du recours

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 novembre 2019 et parvenue au greffe le 21 novembre 2019, un recours en annulation de l'article 10 du décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 « modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation » (publié au Moniteur belge du 28 mai 2019, deuxième édition) a été introduit par la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » et l'ASBL « Ligue des familles », assistées et représentées par Me E. Van Nuffel, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 10 février 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 3 mars 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 3 mars 2021.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II En droit

A Argument

Quant à l'intérêt

A.1.1. Pour justifier l'intérêt au recours de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » (ci-après : le Fonds du logement), les parties requérantes exposent que le Fonds du logement est une personne morale de droit privé, sans participation d'une administration publique au capital. L'actionnaire principal est l'ASBL « Ligue des familles ». L'influence de la Région wallonne sur les organes du Fonds du logement est limitée à un droit de proposer à la nomination un certain nombre d'administrateurs. La circonstance que le Fonds du logement soit associé à la politique du logement menée par la Région wallonne et bénéficie d'un financement pour ses missions n'a pas pour effet de lui faire perdre sa qualité de personne morale de droit privé.

A.1.2. Les parties requérantes n'ignorent pas l'arrêt n° 196/2004 du 8 décembre 2004, par lequel la Cour semble considérer que le Fonds du logement est une personne morale de droit public et, en s'appuyant sur le principe de spécialité, lui a dénié un intérêt au recours. La qualification juridique des entités de droit privé

associées à l'exécution de politiques publiques, comme le Fonds du logement, a toutefois connu une évolution jurisprudentielle. Ainsi, il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation que les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public ne sont des autorités administratives que si elles exercent un pouvoir de décision unilatérale à l'égard des tiers. Dans la droite ligne de cette jurisprudence, la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 5 février 2016, que le fait qu'une entité de droit privé exerce des missions de service public et soit soumise à un contrôle des pouvoirs publics n'est pas déterminant pour lui faire perdre sa nature d'entité de droit privé. La Cour de cassation a ainsi marqué un point d'arrêt à la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle une entité telle que le Fonds du logement serait une personne morale de droit public du seul fait qu'elle est investie d'une mission de service public et qu'elle est contrôlée par des pouvoirs publics.

A.1.3. Les parties requérantes font valoir que le contrat de gestion que le Fonds du logement a conclu avec la Région wallonne n'est pas assimilable à un contrat de gestion classique de droit administratif, puisqu'il n'accompagne pas la décentralisation fonctionnelle d'un service public. Il sert uniquement à adapter les missions confiées au Fonds du logement aux contraintes du secteur du logement et prescrit, au demeurant, que le Fonds du logement exerce ses fonctions en toute autonomie.

A.1.4. Les parties requérantes concluent que la jurisprudence de la Cour sur l'intérêt des personnes morales de droit public ne s'applique pas au Fonds du logement.

A.1.5. Selon les parties requérantes, le Fonds du logement dispose d'un intérêt au recours en tant que personne morale de droit privé. En effet, premièrement, la disposition attaquée lui impose la création d'un organe suivant les mêmes modalités que la Société wallonne du Logement et la Société wallonne du Crédit social, ce qui porte atteinte à l'autonomie du Fonds du logement. Deuxièmement, le comité d'audit interne est un organe de contrôle actif et préventif de la gestion financière de l'entité, en ce qu'il a pour mission de contrôler les décisions financières du conseil d'administration. Troisièmement, si le comité d'audit interne est exclusivement composé de membres issus du conseil d'administration, il impose l'assistance de tiers, en particulier d'agents désignés par le Gouvernement wallon. Dès lors, la disposition attaquée intervient directement dans le fonctionnement interne du Fonds du logement et soumet celui-ci à un contrôle externe public, lequel s'ajoute aux mécanismes de contrôle déjà existants.

A.1.6. Les parties requérantes ajoutent que la disposition attaquée affecte défavorablement la position organique et le fonctionnement opérationnel du Fonds du logement. Elle assimile le Fonds du logement aux entités publiques du secteur wallon du logement, alors qu'il s'en distingue par sa nature et ses liens avec la Région wallonne. Par ailleurs, la disposition attaquée porte atteinte à l'autonomie tant organisationnelle qu'opérationnelle du Fonds du logement, en lui imposant la constitution d'un organe et en le soumettant à un contrôle de la Région wallonne. En outre, la disposition attaquée ajoute un palier de contrôle, ce qui alourdit le processus décisionnel. La disposition attaquée déstructure encore la hiérarchie des fonctions en affectant à la prise de décision des personnes qui exercent déjà un contrôle a posteriori sur cette décision. Enfin, la disposition attaquée introduit une redondance dans un organisme où la gestion financière est déjà assumée par les services et organes de l'organisme.

A.1.7. Quant à l'intérêt au recours de l'ASBL « Ligue des familles », les parties requérantes rappellent que celle-ci est l'associé majoritaire du Fonds du logement et qu'elle dispose de pouvoirs de nomination et de proposition à la nomination des membres du conseil d'administration. Cette position permet à la « Ligue des familles » de déterminer les décisions stratégiques du Fonds du logement et de peser sur les décisions du conseil d'administration. La mise en place obligatoire d'un comité d'audit interne, lequel est un levier

permettant à la Région wallonne d'accroître encore son influence sur les décisions stratégiques du conseil d'administration du Fonds du logement, a pour conséquence directe d'y affaiblir la position de l'ASBL « Ligue des familles ». Celle-ci justifie dès lors d'un intérêt au recours.

A.2.1. En ce qui concerne l'intérêt au recours du Fonds du logement, le Gouvernement wallon renvoie à l'arrêt n° 196/2004 du 8 décembre 2004. Dans cet arrêt, la Cour a accueilli favorablement l'exception d'irrecevabilité soulevée à l'encontre du recours introduit par le Fonds du logement contre l'article 185bis, §§ 1er et 2, du Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Dans un souci de cohérence, le Gouvernement wallon invoque aujourd'hui la

même exception d'irrecevabilité à l'égard du Fonds du logement puisque la disposition attaquée concerne aussi un contrôle financier dudit Fonds, institué et organisé par le législateur décréteil dans l'intérêt général.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime que la référence à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 février 2016 n'est pas pertinente en l'espèce. La Cour de cassation devait se prononcer sur un arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui a considéré que la SCRL « Fonds du Logement de la Région de Bruxelles- Capitale » ne pouvait être considérée comme une personne morale de droit privé. Toutefois, l'enjeu du litige résidait dans la question de savoir si celui-ci devait être considéré comme une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Or, en l'espèce, le problème est tout différent et la Cour ne doit pas déterminer si le Fonds du logement est ou non une autorité administrative. D'ailleurs, c'est le fait que le Fonds du logement est chargé par le législateur de participer à la gestion d'un service public, qui est un élément fonctionnel, qui a été jugé déterminant par la Cour pour ne pas reconnaître un intérêt à agir au Fonds du logement. En revanche, la Cour ne s'est pas prononcée sur la nature juridique du Fonds et n'a donc pas adopté une approche organique pour répondre à l'exception d'irrecevabilité.

A.2.3. Le Gouvernement wallon renvoie aussi à l'arrêt n° 12/2001 du 7 février 2001 dans lequel la Cour a refusé de reconnaître un intérêt à agir à la province du Hainaut, non pas en raison de sa qualité d'autorité publique, mais parce qu'elle est un instrument au service de l'intérêt des citoyens.

A.2.4. Le Gouvernement wallon conclut à l'absence d'intérêt à agir du Fonds du logement.

A.2.5. Quant à l'intérêt à agir de l'ASBL « Ligue des familles » (ci-après : la Ligue des familles), le Gouvernement wallon indique que si la Cour ne reconnaît pas un intérêt à agir au Fonds du logement, elle doit aussi refuser de reconnaître l'intérêt de la Ligue des familles. En revanche, si la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité, elle ne peut pas pour autant reconnaître un intérêt à la Ligue des familles.

A.2.6. Le Gouvernement wallon conteste le fait que la création d'un comité d'audit interne affaiblisse la position de la Ligue des familles en tant qu'associé majoritaire du Fonds du logement. La disposition attaquée n'affecte pas le pouvoir de la Ligue des familles dont celui de nommer des membres du conseil d'administration. La Ligue des familles peut donc continuer à déterminer les décisions stratégiques du Fonds du logement. Par ailleurs, le comité d'audit interne n'est composé que de trois membres, tous issus du conseil d'administration. Il n'est composé d'aucun représentant de la Région wallonne. Les deux représentants de la Région wallonne ne font qu'assister les trois membres du comité d'audit, lequel n'a, au surplus, pas de pouvoir de décision, mais seulement une mission purement consultative. Enfin, si l'intervention du comité d'audit peut permettre d'éviter la mise en œuvre d'un contrôle a posteriori, tant le Fonds du logement que la Ligue des familles devraient s'en réjouir.

A.2.7. Le Gouvernement wallon conclut que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt.

A.3.1. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement wallon développe une argumentation contradictoire. S'il soutient, quant à la recevabilité, que le critère de l'intérêt n'est pas organique mais fonctionnel, il se fonde toutefois, pour réfuter les moyens d'annulation, sur un critère organique d'une personne morale de droit public pour soutenir que la liberté d'association n'est pas applicable au Fonds du logement. Ensuite, la jurisprudence de la Cour est nuancée et, dans son arrêt n° 9/2020 du 16 janvier 2020, la Cour a rejeté l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement wallon que celui-ci a opposée au recours introduit par une société qui est contrôlée par les pouvoirs publics et qui est associée à la réalisation de missions de service public. Les règles relatives à la recevabilité ne doivent pas être appliquées de manière excessivement formaliste, comme il ressort de l'arrêt de la Cour n° 48/2012 du 22 mars 2012.

A.3.2. Les parties requérantes répondent ensuite que le lien établi par le Gouvernement wallon entre l'intérêt et le fond réside dans la qualité de celui qui agit : l'entité publique qui exerce une mission de service public ne jouit pas de la liberté d'association et n'a dès lors pas intérêt à contester la constitutionnalité d'une disposition réputée affecter cette liberté. Or, le Fonds du logement n'est pas une personne morale de droit public. Il n'est pas issu de la décentralisation fonctionnelle et n'est pas un démembrement de la Région wallonne. Il

n'est pas non plus intégré dans les structures administratives du secteur du logement public comme le sont les sociétés publiques. L'exception d'irrecevabilité n'est applicable qu'aux seules personnes morales de droit public.

A.3.3. Les parties requérantes répondent aussi que la portée de l'arrêt de la Cour n° 196/2004 doit être précisée. Le fait de restreindre l'intérêt de la partie requérante à la mesure ayant une répercussion directe et défavorable sur l'exercice des activités de service public signifie que la mesure doit affecter l'organisme dans l'exécution de son activité parce qu'elle porte atteinte à cette activité en tant que telle ou à son autonomie opérationnelle. Or, ce n'est pas parce que la mesure contestée a pour but de garantir la bonne exécution de la mission de service public confiée à l'organisme qu'elle ne peut pas porter atteinte à l'autonomie de l'organisme. L'obligation de constituer un comité d'audit interne ne représente pas qu'une simple source d'inconfort, mais elle n'est ni justifiée, ni proportionnée, ni pertinente. Dès lors qu'elle est liée à la solution quant au fond, l'exception d'irrecevabilité doit être rejetée.

A.3.4. Les parties requérantes répondent que l'enseignement de l'arrêt n° 9/2020 de la Cour devrait conduire celle-ci à rejeter l'exception d'irrecevabilité en l'espèce. En effet, il n'y a rien qui distingue fonctionnellement une société au sein de laquelle les pouvoirs publics exercent un pouvoir et qui participe à la réalisation de missions d'intérêt public, d'une société qui n'est pas structurellement liée à un pouvoir public et qui exerce des missions d'intérêt public que lui a confiées un pouvoir public.

A.3.5. Quant à l'intérêt à agir de la Ligue des familles, les parties requérantes répondent que l'argumentation développée par le Gouvernement wallon, selon laquelle le comité d'audit interne n'a pas d'influence sur les décisions des organes du Fonds du logement, est liée au fond. Il ne saurait être contesté que la mise en place du comité d'audit interne a pour conséquence directe d'affaiblir la position de la Ligue des familles, de sorte que l'intérêt à agir de celle-ci est démontré.

A.4.1. Le Gouvernement wallon réplique que son argumentation n'est pas contradictoire. Ce n'est pas parce que la question de la nature juridique du Fonds du logement n'a pas d'incidence sur la recevabilité, qu'elle ne peut avoir aucun effet sur l'examen des moyens. À cet égard, il est inexact de soutenir que

l'exception d'irrecevabilité ne serait applicable qu'aux personnes morales de droit public. Le constat sur lequel repose l'exception d'irrecevabilité, à savoir que le Fonds du logement est chargé de missions de service public, ne suppose pas que soit établie la nature organique du Fonds du logement.

A.4.2. Le Gouvernement wallon réplique qu'il n'y a aucune nuance à apporter entre les enseignements de l'arrêt n° 9/2020 et de l'arrêt n° 196/2004. L'arrêt n° 9/2020 constitue plutôt une confirmation de l'arrêt n° 196/2004. En effet, il découle de ces deux arrêts que, pour autant qu'il puisse établir que les dispositions qu'il attaque sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement l'exercice de ses activités de service public, un organisme légalement chargé de participer à la gestion d'un service public justifie de l'intérêt requis. En l'espèce, tel n'est pas le cas. La disposition attaquée n'impose aucune contrainte supplémentaire au Fonds du logement et ne le soumet à aucun contrôle supplémentaire. En effet, premièrement, la disposition attaquée ne touche pas à la composition du conseil d'administration. Deuxièmement, le comité d'audit interne n'a aucun pouvoir de décision, sa mission se limitant à une mission de conseil. Troisièmement, l'intervention du comité d'audit interne est de nature à éviter qu'un contrôle a posteriori doive être mis en œuvre.

Enfin, la reconnaissance au Fonds du logement d'un intérêt à agir serait surprenante car la disposition attaquée dans le recours ayant abouti à l'arrêt d'irrecevabilité n° 196/2004 avait un objet similaire à celui de la disposition attaquée.

A.4.3. Le Gouvernement wallon réplique que, dans l'arrêt n° 48/2012, la Cour a simplement répondu à une exception d'irrecevabilité fondée sur un prétendu non-respect d'exigences de pure forme. L'existence d'un intérêt à agir n'est pas une exigence de forme qui se prêterait à des applications plus ou moins formalistes. L'intérêt contesté dans cette affaire était fondamentalement différent que celui qui est contesté en l'espèce.

A.4.4. Le Gouvernement wallon réplique que les parties requérantes tendent uniquement à démontrer que la disposition attaquée a une répercussion directe sur les activités de service public du Fonds du logement, mais aucune répercussion défavorable. La disposition attaquée n'est même pas source d'inconfort.

A.4.5. À propos de l'intérêt de la Ligue des familles, le Gouvernement wallon renvoie à son mémoire. Il renvoie également aux éléments qui démontrent que la disposition attaquée n'impose aucune contrainte supplémentaire et ne soumet le Fonds du logement à aucun contrôle supplémentaire.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.5.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 27 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée constitue une ingérence dans l'organisation interne et le fonctionnement du Fonds du logement qui n'est pas compatible avec la liberté d'association. La disposition attaquée impose au Fonds du logement la création d'un organe interne, soumettant ainsi le conseil d'administration à un contrôle a priori permanent, qui est exercé par la Région wallonne et qui permet à celle-ci d'influencer les décisions de gestion.

A.5.2. Les parties requérantes invoquent plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État desquels il résulte que, si le législateur peut édicter des règles gouvernant le fonctionnement d'entités de droit privé associées à la réalisation de politiques publiques et soutenues financièrement par des pouvoirs

publics, ces règles ne peuvent ni dénaturer ces entités, ni affecter de manière disproportionnée leur existence, organisation et fonctionnement. Or, selon les parties requérantes, la disposition attaquée porte atteinte à l'organisation et au fonctionnement du Fonds du logement et introduit un mécanisme d'influence de la Région wallonne sur les décisions de gestion.

Il s'agit d'une restriction à la liberté d'association tant du Fonds du logement que de la Ligue des familles.

A.5.3. Les parties requérantes soutiennent ensuite que l'atteinte à la liberté d'association n'est pas justifiée.

Les travaux préparatoires ne précisent pas l'objectif poursuivi par la restriction à la liberté d'association. Ils expriment seulement la volonté d'harmoniser les décrets « gouvernance » et le Code wallon de l'habitation durable. Or, cette volonté n'est pas admissible puisqu'elle repose sur la négation de la différence entre le Fonds du logement, entité purement privée, et les autres sociétés du logement, personnes morales de droit public. L'harmonisation des contrôles et des modes de fonctionnement de ces entités publiques et du Fonds du logement n'est donc pas un motif légitime, ni suffisant pour justifier la restriction apportée à la liberté d'association.

La disposition attaquée ne poursuit pas un objectif de protection des droits et libertés d'autrui, tel le droit au logement. Ni la transposition d'un comité de gestion interne au sein du Fonds du logement, ni l'assimilation du Fonds du logement aux autres sociétés actives dans le domaine du logement en Région wallonne ne sont pertinentes pour atteindre l'objectif de protection du droit au logement.

A.5.4. Enfin, les parties requérantes considèrent que l'atteinte portée à la liberté d'association n'est pas proportionnée, à supposer qu'elle soit pertinente pour assurer une gestion plus efficace et transparente des dotations octroyées au Fonds du logement par la Région wallonne. En effet, si le financement public du Fonds du logement peut justifier un contrôle par la Région wallonne, celle-ci dispose déjà de nombreux outils pour contrôler l'utilisation efficace de son soutien financier. Concrètement, elle propose de désigner des membres du conseil d'administration et elle exerce un contrôle a posteriori par le biais de commissaires du gouvernement. Les commissaires du gouvernement et les membres de l'administration régionale siègent, par ailleurs, au comité « Asset Liability Management » mis en place par le Fonds du logement pour gérer les risques financiers de son activité de crédit. Les contrôles existants permettent donc déjà d'atteindre l'objectif de l'allocation efficace des moyens financiers. La mesure contestée n'est ni nécessaire, ni proportionnée. En outre, à supposer les contrôles existants incomplets, l'objectif poursuivi aurait pu être atteint par des mesures moins attentatoires à la liberté

d'association et qui respectent la nature juridique d'entité de droit privé du Fonds du logement, telle une adaptation du contrat de gestion.

A.6.1. Le Gouvernement wallon soutient que si la Cour devait considérer que le Fonds du logement constitue une personne morale de droit public, celui-ci ne pourra pas se prévaloir d'une violation de la liberté d'association laquelle protège uniquement la création d'associations privées.

A.6.2. Quant aux restrictions à la liberté d'association, le Gouvernement wallon soutient que l'ingérence contestée vise à protéger « les droits et libertés d'autrui », comme dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 48/2005 du 1er mars 2005. L'objectif poursuivi par la disposition attaquée est de veiller à la gestion financière saine, transparente et efficace du Fonds du logement dont l'objet social est d'aider les familles nombreuses à revenus moyens ou modestes à financer l'acquisition d'un logement et d'aider les familles démunies à louer un logement. L'objectif est donc clairement de garantir le droit à un logement décent consacré par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution et par de nombreux instruments internationaux.

A.6.3. Le Gouvernement wallon ajoute que l'ingérence dans la liberté d'association est proportionnée au but poursuivi et est donc nécessaire dans une société démocratique. Les parties requérantes n'apportent pas le moindre élément de preuve duquel il résulterait que la disposition attaquée aurait pour effet de dénaturer ou d'affecter de manière disproportionnée l'organisation ou le fonctionnement du Fonds du logement, voire son existence.

A.6.4. En effet, le Gouvernement wallon constate, tout d'abord, que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est celui d'harmoniser le contrôle sur la gestion financière des sociétés régionales de logement, prévu par le Code wallon de l'habitation durable, avec celui du décret du 12 février 2004 « relatif au statut de l'administrateur public », modifié par le décret du 29 mars 2018 « modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons ». Dans ce décret du 29 mars 2018, le législateur avait déjà la volonté d'aménager la composition de l'organe chargé de l'audit de telle manière qu'il puisse exercer pleinement sa mission avec le plus de recul et d'indépendance possible. On retrouve la même préoccupation en ce qui concerne la disposition attaquée. Ensuite, la disposition attaquée ne modifie pas la composition du conseil d'administration du Fonds du logement, ni la procédure et les conditions de nomination des administrateurs. En outre, le comité d'audit n'a aucun pouvoir de décision. Il s'agit d'un organe consultatif et non de contrôle. L'intervention du comité d'audit interne permet justement d'éviter de devoir mettre en œuvre un contrôle a posteriori, en prévenant des irrégularités financières. La décision d'ajouter un outil aux mécanismes existants relève de la seule appréciation politique du législateur wallon. Le fait que le Fonds du logement soit chargé de missions de service public justifie même que le législateur wallon se voie reconnaître une plus large marge d'appréciation. L'intervention prévue par la disposition attaquée est marginale et très différente des ingérences, telle l'instauration d'une tutelle de substitution, dont il est question dans les avis de la section de législation du Conseil d'État cités par les parties requérantes.

A.6.5. Le Gouvernement wallon conclut que le moyen est non fondé.

A.7.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que le Fonds du logement n'est pas une personne morale de droit public, de sorte qu'il peut revendiquer la protection de la liberté d'association.

A.7.2. Les parties requérantes répondent que la Région wallonne n'a pas prétendu agir au regard de l'objectif de permettre aux familles nombreuses à revenus moyens ou modestes d'accéder à un logement décent. Lorsqu'il a décidé d'imposer la création d'un comité d'audit interne, le Gouvernement wallon a souhaité harmoniser le Code wallon de l'habitation durable et le décret « gouvernance » pour ce qui concerne les organes dont ils prescrivent la constitution. Le Fonds n'a d'ailleurs pas attendu que la Région wallonne lui impose de se doter d'instruments lui permettant d'évaluer l'efficacité de sa gestion financière. Il a déjà mis en place en 1999 un comité « Asset Liability Management » auquel la Région wallonne est associée. Au regard de l'objectif de professionnalisation de la gestion financière, la mesure n'est donc pas justifiée. Le législateur wallon n'a fait qu'assimiler le Fonds du logement aux sociétés publiques pour lui imposer une mesure identique.

A.7.3. Quant au principe de proportionnalité, les parties requérantes répondent, premièrement, que le Gouvernement wallon invoque des arguments formels, qui ne tiennent pas compte de la situation concrète du Fonds du logement, pour soutenir que la mesure contestée ne tend pas à augmenter l'influence de la Région wallonne dans les organes du Fonds. Le contrôle de la Région wallonne était déjà important avant la mesure critiquée. Il est alors indifférent que le comité d'audit interne ne dispose que d'une compétence

d'avis et ne comprenne pas de membres de l'administration régionale. Son rôle est d'être un vecteur d'influence et cette influence peut être exercée par les membres de l'administration régionale qui sont chargés d'assister ce comité. D'ailleurs, l'expertise nécessaire est d'abord présente dans le groupe des membres de l'administration régionale qui assistent le comité. Le pouvoir d'influence sur le conseil d'administration est placé à l'extérieur de l'organe, du côté des représentants de la Région wallonne.

A.7.4. Les parties requérantes répondent, deuxièmement, que le comité d'audit interne dispose de compétences qui, sauf la matière de la gestion financière, sont identiques à celles du comité d'audit dont la constitution « au sein » du conseil d'administration est prescrite par l'article 15quater du décret du 12 février 2004. Or, la disposition attaquée ne supprime pas cet organe, qui subsiste donc. L'objectif consistant à renforcer la professionnalisation de la gestion financière au sein du Fonds du logement est inexact. En réalité, le législateur wallon a entendu faire intervenir des membres de l'administration régionale au sein du conseil d'administration, fût-ce à travers l'avis de ceux qui l'« assistent ». Le seul but et l'effet de la mesure contestée sont donc de renforcer la présence de la Région wallonne au sein du Fonds du logement et d'augmenter son influence.

A.7.5. Les parties requérantes concluent que la mesure est disproportionnée et excède la marge d'appréciation du législateur wallon car l'objectif que le Gouvernement wallon prétend poursuivre est déjà atteint. La mesure contestée est contraire à la liberté d'association.

A.8.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement wallon avance que la controverse entre la section du contentieux administratif du Conseil d'État et la Cour de cassation montre que l'affirmation des parties requérantes selon laquelle le Fonds du logement serait une personne morale de droit privé est contestable.

A.8.2. Le Gouvernement wallon réplique ensuite que le lien entre la disposition attaquée et le droit fondamental à un logement décent ne peut pas être sérieusement contesté, sauf à nier qu'un organisme chargé d'aider les familles nombreuses modestes ou démunies à accéder à un logement décent contribue à la réalisation du droit constitutionnel au logement.

A.8.3. Le Gouvernement wallon formule ensuite trois répliques.

Premièrement, la volonté du législateur d'harmoniser, pour le Fonds du logement, les décrets « gouvernance » et le Code wallon de l'habitation durable pour ce qui est de la gestion financière s'explique par la volonté de faire bénéficier le Fonds du logement du même régime d'audit financier que celui qui est prévu pour des organismes similaires au Fonds. Se retrouve d'ailleurs dans le décret attaqué du 2 mai 2019 la préoccupation, déjà exprimée lors de la modification du décret du 12 février 2004 par le décret du 29 mars 2018, d'aménager la composition de l'organe chargé de l'audit pour qu'il puisse exercer pleinement sa mission, avec le plus de recul et d'indépendance possible.

Deuxièmement, l'affirmation selon laquelle le fonctionnement actuel du Fonds du logement ne relève pas de l'objectif de professionnalisation de la gestion financière est de pure opportunité. Il appartient au législateur, et non à la Cour, de juger si une mesure est opportune ou souhaitable. En matière socio-économique, le pouvoir d'appréciation du législateur est d'ailleurs large.

Troisièmement, il est légitime que la Région wallonne veille au caractère sain, transparent et efficace des organismes qui assurent une mission de service public. Le Fonds du logement peut être autorisé à contracter des emprunts garantis par la Région et ses activités sont subventionnées.

A.8.4. Le Gouvernement wallon renvoie ensuite à son mémoire qui démontre que l'affirmation selon laquelle la disposition attaquée imposerait au Fonds du logement des contraintes telles qu'il deviendrait un simple exécutant de la politique régionale wallonne et que son essence en serait dénaturée, est peu sérieuse.

A.8.5. Le Gouvernement wallon réplique que la disposition attaquée n'est pas superflue. Elle n'entend pas concurrencer des dispositifs de contrôle financier déjà existants. Il ne s'agit pas d'ajouter un nouveau contrôle. Il s'agit d'éviter, dans une logique préventive, que des contrôles a posteriori doivent être déclenchés.

En ce qui concerne le second moyen

A.9.1. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée repose sur l'assimilation du Fonds du logement, personne morale de droit privé, aux autres sociétés actives en matière de logement et qui sont des personnes morales de droit public, alors qu'ils se trouvent dans des situations sensiblement différentes.

A.9.2. Les parties requérantes font valoir que la situation du Fonds du logement et celle de la Société wallonne du Logement et de la Société wallonne du Crédit social ne sont pas comparables.

A.9.3. Selon les parties requérantes, l'assimilation du Fonds du logement à la Société wallonne du logement (ci-après : la SWL) et à la Société wallonne du Crédit social (ci-après : la SWCS) entre en contradiction avec le traitement différencié du Fonds et de ces entités publiques, prévu par le décret du 15 décembre 2011 « portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes ». La SWL et la SWCS y sont soumises à des règles plus strictes que le Fonds du logement en raison de leur nature de personne morale de droit public. La différence de traitement n'est pas justifiable pour cette raison.

L'identité de traitement critiquée ressort du texte du décret du 2 mai 2019. Elle ne concerne pas uniquement le principe même de la transposition d'un comité d'audit interne, mais également la composition de ce comité et ses missions, comme il apparaît d'une lecture en parallèle des articles 4, 8 et 10 du décret du 2 mai 2019. Cette identité de traitement se reflète également dans les travaux préparatoires qui comportent la même justification à la transposition de cet organe au sein de ces entités.

A.9.4. Les parties requérantes avancent que l'identité de traitement n'est pas justifiée. Elle n'est pas proportionnée à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Les parties requérantes renvoient aux développements du premier moyen pour le surplus.

A.10.1. Le Gouvernement wallon soutient que les catégories de personnes comparées ne se trouvent pas dans des situations sensiblement différentes. En effet, l'affirmation des parties requérantes selon laquelle le Fonds du logement serait une personne morale de droit privé à l'inverse des autres sociétés actives en matière de logement est juridiquement contestable. Ce qui est déterminant dans le traitement identique des sociétés de logement, ce n'est pas le fait qu'organiquement, les unes et les autres ont la même nature juridique, mais le fait que, fonctionnellement, elles sont chargées de participer à la gestion du service public du logement. Pour le surplus, il relève de la seule appréciation du législateur décréteur d'appliquer ou non le mécanisme d'un comité d'audit interne à plusieurs acteurs de la politique régionale du logement. Enfin, si les sociétés de logement devaient néanmoins se trouver dans des situations sensiblement

différentes, le traitement identique que leur impose la disposition attaquée ne génère aucune conséquence disproportionnée. Le Gouvernement wallon renvoie sur ce point à ses développements relatifs au premier moyen.

A.10.2. Le Gouvernement wallon conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.11.1. Les parties requérantes répondent que le fait que le Fonds du logement participe aux politiques régionales du logement ne signifie pas en soi qu'il se trouverait dans une situation similaire à celle des sociétés publiques de logement. Le Fonds est d'une nature différente et son implication dans la politique régionale du logement a une autre source.

A.11.2. Les parties requérantes répondent, premièrement, qu'il est inexact de prétendre que la distinction entre les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit public serait controversée. Elle est fermement inscrite dans la jurisprudence de la Cour de cassation. Cette distinction essentielle justifie un traitement différencié des entités, même si les personnes de droit privé qui sont dans une situation sensiblement

différente des personnes morales de droit public fournissent des services comparables, comme cela ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation. La section de législation du Conseil d'État rappelle également que le législateur ne peut pas soumettre les personnes de droit privé auxquelles il confie des missions d'intérêt général à un régime de contrôle et à des intrusions dans leur fonctionnement qui devraient être réservés aux autorités administratives.

A.11.3. Les parties requérantes répondent, deuxièmement, que l'argumentation du Gouvernement wallon méconnaît la place du Fonds du logement dans la politique régionale du logement. L'activité du Fonds du logement n'est pas issue de la décentralisation du service public. Elle a été organisée d'abord par la Ligue des familles nombreuses de Belgique et a ensuite été associée aux politiques publiques en matière de logement de l'État et puis de la Région wallonne parce qu'elle complétait celles-ci. Les sociétés publiques de logement n'agissent pas sur le marché en tant que tel mais sur des sociétés immobilières de service public et les guichets du crédit social par le transfert de financements publics et la tutelle.

A.11.4. Les parties requérantes répondent, troisièmement, que si le Fonds du logement constitue un élément moteur dans la politique régionale du logement, c'est principalement en raison de son autonomie dont ne disposent pas les acteurs publics en matière de logement. La mesure contestée porte atteinte à cette autonomie.

A.12.1. Le Gouvernement wallon réplique qu'il n'a jamais soutenu que des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent être soumises exactement au même régime que les personnes morales de droit public. Le fait qu'elles soient étroitement associées à la réalisation de politiques publiques justifie toutefois que certaines règles visant les personnes morales de droit public leur soient également rendues applicables.

A.12.2. Le Gouvernement wallon rappelle que le comité d'audit interne est un organe purement consultatif, intervenant à titre exclusivement préventif. Le contexte de la création du Fonds du logement, qui n'est pas fondamentalement différent de celui de tout organisme privé associé à une mission de service public, n'est pas pertinent dans le débat.

A.12.3. Le Gouvernement wallon conteste enfin le lien de causalité entre l'autonomie du Fonds du logement et le caractère déterminant du rôle qu'il assume en matière de logement.

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition attaquée et son contexte

B.1. L'article 10, attaqué, du décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 « modifiant le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation » (ci-après : le décret du 2 mai 2019) insère un article 185ter dans le Code wallon du logement et de l'habitat durable, actuellement Code wallon de l'habitation durable, sous le titre III (« Des acteurs de la politique régionale du logement »), chapitre IV (« Du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie »), section 4 (« De l'administration et du contrôle »).

L'article 185ter dispose :

« § 1er. Conformément aux dispositions de l'article 15quater du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public inséré par le décret du 29 mars 2008 [lire : 2018] modifiant les décrets du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public en vue de prévenir les conflits d'intérêts et d'assurer la transparence des activités et des revenus privés [lire : modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons], le Conseil d'administration du Fonds constitue en son sein un Comité d'audit portant la dénomination de Comité d'audit interne.

Le Comité d'audit interne est composé de trois membres issus du Conseil d'administration.

Le président du Comité d'audit interne est désigné par les membres du Comité.

Au moins un membre du Comité d'audit interne dispose d'une expérience pratique ou de connaissances techniques en matière de comptabilité ou d'audit.

Le Directeur général du Fonds est invité aux réunions, avec voix consultative.

§ 2. Le Comité d'audit interne est assisté par :

1° un représentant de la Cour des Comptes;

2° les réviseurs désignés conformément à l'article 185bis;

3° les commissaires du Gouvernement, dans les conditions fixées à l'article 185;

4° un membre de la Cellule d'Information financière;

5° deux représentants de la Région, désignés par le Gouvernement au sein du Département de la Trésorerie du Service public de Wallonie Budget, Logistique et Technologies de l'Information et de la Communication et de l'Inspection des Finances.

§ 3. Le Conseil d'administration définit les missions du Comité d'audit interne, lesquelles comprennent au minimum les missions suivantes :

1° la communication au Conseil d'administration d'informations sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels a contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le Comité d'audit interne a joué dans ce processus;

2° le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et la présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité;

3° le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'organisme ainsi que le suivi de l'audit interne et de son efficacité;

4° le suivi du contrôle légal des comptes annuels, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par les commissaires du Gouvernement;

5° la formulation d'avis, de recommandations et de propositions à destination du Conseil d'administration qu'il conseille en matière de gestion financière.

Le Comité d'audit interne fait régulièrement rapport au Conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, au moins lors de l'établissement par celui-ci des comptes annuels.

§ 4. Le mode de fonctionnement du Comité d'audit interne ainsi que la rémunération de ses membres sont définis dans les statuts du Fonds.

Le nombre de réunions du Comité d'audit interne donnant lieu à l'octroi d'un jeton de présence ne peut pas dépasser trois par an ».

B.2.1. L'article 179 du Code wallon de l'habitation durable définit les missions de la SCRL « Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie ».

Il dispose :

« Afin de mettre en œuvre le droit au logement, la société coopérative ' Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie ', ci-après dénommée le Fonds, poursuit les missions d'utilité publique suivantes :

1° fournir aux familles nombreuses de catégorie 1, 2 ou 3 les moyens de construire, d'acheter, de réhabiliter, de restructurer, d'adapter, de conserver, d'améliorer ou de préserver la propriété d'un premier logement en Région wallonne destiné à l'occupation personnelle, par l'octroi de crédits hypothécaires sociaux ou de prêts économiseurs d'énergie;

2° fournir principalement aux familles nombreuses de catégorie 1 ou 2 les moyens de prendre un logement en location;

3° 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;

4° promouvoir l'expérimentation et la réflexion dans ces domaines et proposer au Gouvernement des politiques nouvelles.

Le budget du Fonds est établi et approuvé par l'organe de gestion. Le budget ou, à défaut, un projet de budget, est joint à l'exposé particulier visé à l'article 9, § 1er, 2°, du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes.

Le Gouvernement communique le budget définitif du Fonds pour information au Parlement wallon dans les deux mois de son approbation ».

B.2.2. Les activités de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » sont subventionnées par le Gouvernement wallon. En outre, le Fonds peut bénéficier d'une garantie régionale pour les emprunts qu'il contracte.

L'article 183 du Code wallon de l'habitation durable dispose :

« § 1er. Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement à contracter des emprunts garantis par la Région. La garantie couvre également les opérations de gestion financière afférentes à ces emprunts.

Le montant, les conditions et les modalités de ces emprunts et de ces opérations doivent être approuvés par le Gouvernement.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Fonds peut, moyennant autorisation du Gouvernement, contracter des emprunts non garantis par la Région, sur le marché des capitaux, en vue de financer les prêts économiseurs d'énergie.

§ 2. Dans la limite des crédits inscrits au budget et moyennant le respect de l'article 180, le Gouvernement subventionne les activités du Fonds, notamment par la couverture des pertes sur intérêt des emprunts qu'il contracte et par des dotations en capital.

§ 2bis. La Région peut accorder une subvention au Fonds pour toute opération de démolition, de construction, d'acquisition, de réhabilitation ou de restructuration de logements.

Le Gouvernement détermine les conditions de mise à disposition, le mode de calcul, la fixation et les modalités de paiement de la subvention.

Le Gouvernement peut octroyer des aides spécifiques ou adapter la subvention conformément à l'article 79.

§ 3. La Région n'accorde sa garantie de bonne fin aux emprunts visés au § 1er qu'à la condition que le Fonds se soit engagé au préalable à consacrer une partie de ses programmes d'investissement au

financement de l'acquisition, de la construction, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation de logements destinés à être loués ou vendus à des personnes qui occupent un logement améliorable ou non améliorable. Cette quotité est fixée par le Gouvernement ».

B.3.1. Le paragraphe premier de l'article 185ter du Code wallon de l'habitation durable, inséré par la disposition attaquée, prévoit la constitution, au sein de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie », d'un comité d'audit interne « conformément » à l'article 15quater du décret de la Région wallonne du 12 février 2004 « relatif au statut de l'administrateur public » (ci-après : le décret du 12 février 2004).

B.3.2.1. L'article 15quater, précité, tel qu'il a été inséré par le décret du 29 mars 2018 « modifiant les décrets des 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public et du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public, visant à renforcer la gouvernance et l'éthique au sein des organismes wallons », dispose :

« § 1er. L'organe de gestion d'un organisme constitue en son sein un comité d'audit.

Le comité d'audit est composé de membres du conseil d'administration qui ne sont pas membres du bureau exécutif. Le nombre maximum de membres du comité d'audit n'est pas supérieur à vingt-cinq pour cent du nombre de membres du conseil d'administration.

Le président du comité d'audit est désigné par les membres du comité.

Au moins un membre du comité d'audit dispose d'une expérience pratique ou de connaissances techniques en matière de comptabilité ou d'audit.

Le gestionnaire de l'organisme est invité aux réunions, avec voix consultative.

§ 2. Le conseil d'administration définit les missions du comité d'audit, lesquelles comprennent au minimum les missions suivantes :

1° la communication au conseil d'administration d'informations sur les résultats du contrôle légal des comptes annuels et d'explications sur la façon dont le contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés ont contribué à l'intégrité de l'information financière et sur le rôle que le comité d'audit a joué dans ce processus;

2° le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et présentation de recommandations ou de propositions pour en garantir l'intégrité;

3° le suivi de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques de l'organisme ainsi que du suivi de l'audit interne et de son efficacité;

4° le suivi du contrôle légal des comptes annuels, en ce compris le suivi des questions et recommandations formulées par le commissaire du Gouvernement.

Le comité d'audit fait régulièrement rapport au conseil d'administration sur l'exercice de ses missions, au moins lors de l'établissement par celui-ci des comptes annuels ».

B.3.2.2. L'« organisme » dont il est question à l'article 15quater, § 1er, précité, est défini par l'article 2, alinéa 1er, 4°, du décret du 12 février 2004 comme une « personne morale de droit public; ou une entité contrôlée par une personne morale de droit public ou dans laquelle une personne morale de droit public détient une participation qualifiée ».

L'« organe de gestion » vise, quant à lui, « le conseil d'administration de la personne morale visée aux articles 3 et 17 ou, à défaut, tout autre organe, quelle que soit sa dénomination, qui dispose de tous les pouvoirs nécessaires à la réalisation de la mission ou de l'objet social de la personne morale » (article 2, alinéa 1er, 3°, du décret du 12 février 2004).

La SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » est une personne morale qui est expressément visée par l'article 3, § 1er, 32°, du décret du 12 février 2004.

L'article 15quater lui est donc applicable, ce que confirme l'article 3, § 1er, du décret du 12 février 2004 qui rend les articles 1er à 16, 18, 18bis et 19 expressément applicables aux administrateurs publics et aux gestionnaires exerçant leurs fonctions dans les personnes morales qu'il cite.

B.3.3. Le décret du 12 février 2004 ne s'applique toutefois pas, en vertu de son article 3, § 4, aux personnes morales existantes ou à créer qui ont la forme d'une association sans but lucratif.

Tel est le cas de l'ASBL « Ligue des familles ».

B.4.1. L'article 185bis du Code wallon de l'habitation durable, tel qu'il a été inséré par l'article 398 du décret-programme du 17 juillet 2018 « portant des mesures diverses en matière d'emploi, de formation, d'économie, d'industrie, de recherche, d'innovation, de numérique, d'environnement, de transition écologique, d'aménagement du territoire, de travaux publics, de mobilité et de transports, d'énergie, de climat, de politique aéroportuaire, de tourisme,

d'agriculture, de nature, de forêt, des pouvoirs locaux et de logement » et avant son remplacement par l'article 9 du décret du 2 mai 2019, prévoyait la création d'un comité de gestion financière au sein de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie ».

Il disposait :

« § 1er. Le comité de gestion financière conseille le Conseil d'administration en matière de gestion financière.

§ 2. Le comité de gestion financière se compose de six membres :

1° quatre administrateurs désignés par le Conseil d'administration du Fonds;

2° deux représentants de la Région, désignés par le Gouvernement au sein du Département de la trésorerie de Direction générale transversale Budget, Logistique et Technologies de l'information et de la communication du Service public de Wallonie et de l'Inspection des Finances.

Le comité de gestion financière élit en son sein un président.

Le comité de gestion financière est assisté par :

- 1° un représentant de la Cour des Comptes;
- 2° les réviseurs désignés conformément à l'article 185bis;
- 3° les commissaires du Gouvernement, dans les conditions fixées à l'article 185;
- 4° le directeur général du Fonds;
- 5° un membre de la Cellule d'Information financière.

§ 3. Le comité de gestion financière se réunit trimestriellement.

Le mode de fonctionnement du comité de gestion financière est défini dans les statuts du Fonds ».

B.4.2. Cette disposition a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour, introduit par les parties requérantes (affaire inscrite sous le numéro n° 7160).

B.4.3. Depuis son remplacement par l'article 9 du décret du 2 mai 2019, l'article 185bis dudit Code dispose :

« § 1er. Le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels au regard notamment du Code des sociétés et des statuts de la Société est confié à un ou plusieurs réviseurs et à un représentant de la Cour des Comptes, agissant collégalement.

§ 2. Le ou les réviseurs sont nommés par l'assemblée générale, parmi les membres, personnes physiques ou morales, de l'Institut des réviseurs d'entreprises. Le représentant de la Cour des Comptes est désigné sur la proposition de cette dernière par l'assemblée générale.

§ 3. Le rapport visé à l'article 143 du Code des sociétés est transmis, en même temps qu'au conseil d'administration de la Société, au Gouvernement ».

B.4.4. En conséquence de ce remplacement et de la disposition attaquée, les parties requérantes se sont désistées de leur recours en annulation dans l'affaire n° 7160. Ce désistement a été décrété par la Cour dans l'arrêt n° 45/2020 du 12 mars 2020.

Quant à la recevabilité

B.5. Le Gouvernement wallon soulève une exception d'irrecevabilité en faisant valoir que ni la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie », ni l'ASBL « Ligue des familles » ne disposent d'un intérêt à agir.

Il se fonde à cet égard sur l'arrêt n° 196/2004 du 8 décembre 2004 par lequel la Cour n'a pas reconnu à la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » un intérêt à introduire un recours en annulation à l'encontre de l'article 185bis, §§ 1er et 2, du Code wallon du logement, inséré par l'article

117 du décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 « modifiant le Code wallon du Logement et l'article 174 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ». En vertu de cette disposition, le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels de la SCRL « Fonds du Logement des

Familles Nombreuses de Wallonie » ont été confiés à plusieurs réviseurs et à un représentant de la Cour des comptes.

B.6. Pour justifier leur intérêt à agir, les parties requérantes se fondent, quant à elles, sur l'arrêt n° 9/2020 du 16 janvier 2020 par lequel la Cour a reconnu un intérêt à agir à la SA « Integrale », société à participation publique locale significative, qui avait introduit un recours en annulation contre le décret de la Région wallonne du 29 mars 2018 « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales ». En vertu de ce décret, la SA « Integrale » a été soumise à des contrôles supplémentaires de la Région wallonne et à une série de contraintes dans son fonctionnement interne.

B.7.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.7.2. Bien qu'elle soit investie par voie décrétole de missions d'utilité publique et qu'elle bénéficie d'un financement de la Région wallonne, la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » justifie de l'intérêt requis pour introduire un recours à l'encontre d'une disposition qui lui impose d'instaurer un nouvel organe en son sein, qui est amené à exercer des missions d'information et de contrôle. Il est indifférent à cet égard que l'instauration de cet organe vise à protéger des intérêts publics relevant de l'intérêt général.

Pour le surplus, l'examen de la portée exacte des missions de ce nouvel organe se confond avec l'examen au fond.

La SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » disposant d'un intérêt à agir, il n'est pas nécessaire de vérifier si l'ASBL « Ligue des familles » dispose d'un intérêt.

B.7.3. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

Quant au premier moyen

B.8. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 27 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée impose la création d'un comité d'audit interne au sein de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » qui contrôlerait le conseil d'administration et qui serait susceptible d'influencer les décisions de celui-ci.

B.9.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

B.9.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

B.9.3. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

Il s'ensuit que, dans le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 27 de la Constitution, la Cour tient compte de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit des droits ou libertés analogues.

B.9.4. La liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer.

L'autonomie organisationnelle des associations constitue un aspect important de la liberté d'association protégée par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 4 avril 2017, Lovri c. Croatie, § 71).

B.10. Indépendamment de savoir si elle constitue une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » est une association privée au sens de l'article 27 de la Constitution, puisqu'elle est issue d'une initiative privée. La circonstance que les missions d'intérêt général qu'elle accomplit sont définies par décret et qu'elle bénéficie d'un subventionnement public ne modifie pas ce constat.

B.11.1. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 2 mai 2019 que plusieurs dispositions, dont la disposition attaquée, visent à harmoniser le Code wallon de l'habitation durable et le décret du 12 février 2004 « relatif au statut de l'administrateur public », tel qu'il a été modifié par le décret du 29 mars 2018, en ce qui concerne les organes de gestion financière et d'audit des trois principaux acteurs de la politique régionale du logement.

Concrètement, le législateur décretaal a souhaité fusionner le « comité d'audit » prévu par l'article 15quater du décret 12 février 2004, inséré par le décret du 29 mars 2018, et les « comités de gestion financière », prévus par le Code wallon de l'habitation durable, au sein de la SA de droit public « Société wallonne du Logement », de la SA de droit public « Société wallonne du Crédit social » et de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » (Doc. parl., Parlement wallon, 2018-2019, n° 1313/1, pp. 3 à 5; *ibid.*, n° 1313/2, p. 3).

Comme l'expose l'un des auteurs de la proposition de décret en commission :

« La présente proposition de décret vise en quelque sorte à fusionner le comité de gestion financière avec le comité d'audit bonne gouvernance plutôt que de devoir créer un organe complémentaire, en vue de se conformer au décret bonne gouvernance, sachant que les missions de ce dernier sont déjà exercées aujourd'hui » (Doc. parl., Parlement wallon, 2018-2019, n° 1313/2, p. 3).

B.11.2. En harmonisant les prescriptions du Code wallon de l'habitation durable et celles du décret du 12 février 2004, tel qu'il a été modifié par le décret du 29 mars 2018, pour ce qui concerne la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie », par la fusion du « comité de gestion financière » avec le « comité d'audit », le législateur décréte applicable audit « Fonds du Logement » les nouvelles règles en matière de bonne gouvernance et de transparence en matière de logement, établies sur la base des recommandations de la commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe PUBLIFIN (Doc. parl., Parlement wallon, 2016-2017, n° 861/1). Le comité d'audit, tel qu'il est prévu par le décret du 29 mars 2018, vise en effet à donner suite aux recommandations de cette commission d'enquête parlementaire (Doc. parl., Parlement wallon, 2017-2018, n° 1051/1, p. 9).

B.12. En rendant applicables des règles de bonne gouvernance et de transparence à la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » qui jouit d'un subventionnement public, le législateur décréte poursuit un but légitime. Il s'agit de permettre à la Région wallonne et aux citoyens de disposer d'une information fiable sur la situation financière et comptable de cette société subventionnée et de garantir une utilisation transparente des deniers publics qui lui sont alloués. La poursuite de ce but légitime contribue indirectement à l'effectivité du droit à un logement décent, garanti par l'article 23 de la Constitution.

B.13.1. L'obligation de créer un « comité d'audit interne » limite la liberté d'organisation de l'association.

B.13.2. Cette intrusion dans la liberté d'association n'est toutefois pas sans justification raisonnable.

B.13.3.1. L'article 27 de la Constitution interdit de soumettre la liberté d'association à des mesures préventives, mais n'empêche pas que des associations qui participent à la réalisation d'une mission d'intérêt général et qui sont subventionnées par des pouvoirs publics puissent être soumises à des modalités de fonctionnement et de contrôle pour autant qu'elles n'altèrent pas la substance de cette liberté.

B.13.3.2. En l'espèce, le contrôle exercé par les autorités régionales au travers du comité d'audit interne est très limité. Composé exclusivement de membres du conseil d'administration, le comité d'audit interne n'est qu'une émanation de celui-ci. Si les commissaires du gouvernement qui exercent une tutelle sur le Fonds, des représentants de la Région wallonne et un membre de la Cellule d'information financière de la Région wallonne assistent le comité d'audit interne, ils n'en font pas partie.

Il se déduit du paragraphe 3 de la disposition attaquée que les missions du comité d'audit interne définies par voie décréte se limitent à l'information et au conseil ainsi qu'au suivi des contrôles comptables et financiers existants. Si le but de ces missions est d'éclairer le conseil d'administration et de guider celui-ci lorsqu'il prend des décisions liées à la situation comptable et financière du Fonds, le pouvoir de décision demeure exclusivement entre les mains du conseil d'administration.

B.14. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.15. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée impose à la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » la création d'un comité d'audit interne, à l'instar de la SA « Société wallonne du Logement » et la SA « Société wallonne du Crédit social » qui sont toutefois des personnes morales de droit public.

B.16. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce

que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.17. Comme il est dit en B.11 et B.12, l'objectif poursuivi est d'assurer une application harmonieuse des règles de la Région wallonne en matière de bonne gouvernance et de transparence aux trois principaux acteurs de la politique régionale du logement, en vue de disposer d'une image fidèle et correcte de leur situation financière et comptable et, dès lors, de garantir une utilisation transparente des deniers publics qui leur sont alloués.

B.18. L'instauration d'un comité d'audit interne auprès de la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » est une mesure pertinente pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, pour les motifs mentionnés en B.13, cette mesure est proportionnée.

B.19. Indépendamment de la question de savoir si la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie », qui est une association privée, d'une part, et la SA « Société wallonne du Logement » et la SA « Société wallonne du Crédit social », qui sont des personnes morales de droit public actives dans le service public du logement, d'autre part, se trouvent dans des situations essentiellement différentes, l'identité de traitement critiquée est raisonnablement justifiée.

B.20.1. Les parties requérantes font valoir que l'identité de traitement est d'autant moins justifiée que la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » se voit appliquer les règles moins strictes du décret de la Région wallonne du 15 décembre 2011 « portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités

d'administration publique wallonnes » (ci-après : le décret du 15 décembre 2011) que les règles du même décret qui sont appliquées à la Société wallonne du Logement et à la Société wallonne du Crédit social.

B.20.2. Le fait que la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie » est soumise, en vertu du décret du 15 décembre 2011, à des règles moins strictes en matière de budget, de comptabilité

et de rapportage que les deux sociétés précitées ne signifie pas qu'une différence de traitement entre le Fonds du logement et les deux acteurs publics du service public du logement doit nécessairement aussi exister quant à la création d'un comité d'audit interne.

Au contraire, l'application de ce décret du 15 décembre 2011 témoigne plutôt de ce que tant la SCRL « Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Belgique » que la SA « Société wallonne du Logement » et la SA « Société wallonne du Crédit social » constituent des « unités d'administration publiques » (article 2, 27°, du décret du 15 décembre 2011) en matière de logement et font dès lors partie intégrante du « périmètre de consolidation » de la Région wallonne au regard du système européen des comptes nationaux et régionaux, dit SEC 2010 (article 2, 25° et 26°, du décret du 15 décembre 2011). Cela signifie que l'information financière issue des comptes de ces unités est prise en compte pour calculer la dette et le déficit publics de la Région wallonne et donc de la Belgique, informations qui sont transmises ensuite par la Belgique aux autorités européennes (Eurostat).

B.20.3. Compte tenu de cette circonstance, le législateur décrétoal a raisonnablement pu imposer l'instauration d'un comité d'audit interne pour toutes les unités d'administration publiques en matière de logement, qu'elles constituent des personnes morales de droit privé ou de droit public.

B.21. Le second moyen n'est pas fondé.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 avril 2021.

Le greffier, Le président,

F. Meersschant F. Daoût