



Conseil supérieur du logement

Avis 002 du Conseil supérieur du logement du 3 mai 2006 proposant un Code d'éthique et de déontologie des administrateurs, directeurs-gérant et commissaires des Sociétés de logement de service public.

1. Contexte général de la proposition de code d'éthique et de déontologie.

Parmi les modifications apportées au Code wallon du logement par le décret du 29 mars 2006, la signature d'un code d'éthique et de déontologie par les administrateurs des sociétés de logements de service public (SLSP), le directeur-gérant et le commissaire de la Société wallonne du logement (SWL) désigné par le Gouvernement est une condition fixée à l'exercice de leur mandat ou fonction.

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu dans la gestion du parc immobilier des SLSP, du caractère public et du rôle social de leurs missions, il est impératif d'avoir une définition claire de lignes directrices du comportement des membres des organes de gestion d'une SLSP. Conscient de ces enjeux, le Conseil supérieur du logement a souhaité apporter sa contribution en élaborant une proposition de code d'éthique et de déontologie des administrateurs, directeurs-gérant et commissaires des Sociétés de logement de service public.

L'objectif était d'établir de manière prioritaire une proposition de code d'éthique et de déontologie à transmettre en mai 2006 au Ministre du Logement afin qu'il rentre en application lors du renouvellement des Conseils d'administration des SLSP après les élections d'octobre 2006.

Pour l'élaboration de ce document, un groupe de travail a été constitué au sein du Conseil. Il comprenait des représentants des organismes suivants : société de logement de service public, centre public d'action sociale, Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, associations de promotion du logement. Une représentante du Cabinet du Ministre du Logement et un représentant de la DGATLP participaient également aux réunions du groupe de travail.

La proposition de code d'éthique et de déontologie a été élaborée par ce groupe de travail au cours de 7 réunions de travail. Elle résulte d'une compilation des parties adaptables au secteur du logement social des documents suivants: loi communale, loi organique des centres publics d'action sociale, Code Buysse (entreprises non cotées en bourse), Code belge de gouvernance d'entreprise (code Lippens pour les entreprises cotées en bourse), Corporante gouvernance dans le secteur non-marchand de J-M.Limpens, code d'éthique de la Société des Habitations du Québec, charte de l'administrateur public suite au décret du 22/03/2004.

Ce code d'éthique et de déontologie sera complété par un règlement d'ordre intérieur (ROI) définissant les conditions d'exercice de la fonction d'administrateur, document à adopter lors du renouvellement des Conseils d'administration des SLSP.

Le ROI définira les modalités pratiques de fonctionnement - convocation, consultation des documents, obtention de copies, gestion des points inscrits,...- ainsi qu'en application de la dernière réforme du Code wallon du logement une définition des actes de gestion journalière.

La présente proposition de code d'éthique et de déontologie n'impose pas la création d'un échelon intermédiaire entre le CA et le Directeur gérant. Cet autre organe de gestion - appelé comité de management, bureau, comité directeur, comité de gestion,... - n'est pas imposé par le Code wallon du logement mais peut être créé en application des statuts. Cet organe ne peut toutefois n'avoir qu'une fonction d'avis, sauf mandat ou délégation expresse donnée par le Conseil d'administration. Ce mandat ou délégation doit être précisément défini quant à son objet et à sa durée.

Le Conseil est toutefois d'avis ne pas imposer la constitution d'un tel organe de gestion dans le code d'éthique et d'en laisser le choix aux SLSP. En effet, le risque est grand de créer des administrateurs de niveaux différents selon leur appartenance ou non aux autres organes mis en place. Citons à titre d'exemple dans une situation rencontrée dans le cadre des « affaires du logement social », le bureau d'une SLSP informé de comportements anormaux a signalé au CA que les problèmes soulevés n'étaient pas graves et allaient être résolus rapidement.

2. Proposition de code d'éthique et de déontologie des administrateurs, directeurs-gérant et commissaires des Sociétés de logement de service public.

PRINCIPE 1. LA SOCIETE ADOPTE UNE STRUCTURE CLAIRE DE FONCTIONNEMENT.

1.1. La société est dirigée par un conseil d'administration collégial. Le rôle du conseil d'administration est de viser le succès à long terme de la société en assurant les missions de celle-ci, en permettant l'évaluation et la gestion des risques et en prenant en compte l'évolution des besoins.

Les responsabilités du conseil d'administration sont définies dans le Code des sociétés, le Code wallon du logement et ses arrêtés d'application, les statuts de la société et le règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration. Ce dernier détaille les responsabilités des administrateurs y compris du Président, de même que les obligations et règles de fonctionnement du conseil d'administration.

Le conseil d'administration est organisé de manière à permettre l'exécution efficace de ses tâches.

1.2. Le conseil d'administration décide des valeurs éthiques et de la stratégie de la société, de sa politique d'investissements et de ses politiques clés.

1.3. Le conseil d'administration veille à la mise en œuvre du contrat d'objectifs. Il vérifie que les moyens financiers, humains et matériels nécessaires sont disponibles pour permettre à la société d'atteindre ses objectifs.

1.4. Pour ce qui concerne l'exercice de ses responsabilités, le conseil d'administration :

- examine l'existence et le fonctionnement d'un système de contrôle interne, en ce compris l'identification et la gestion adéquates des risques, les risques relatifs au respect de la législation et des règles existantes;
- prend toutes les mesures nécessaires pour assurer l'établissement des informations relatives à l'état financier de la société.

1.5. Le conseil d'administration décide de la structure de la direction et détermine les pouvoirs et les obligations qui sont confiés au directeur-gérant. Ceux-ci doivent être décrits dans une délibération spécifique du conseil d'administration.

1.6. Le conseil d'administration s'assure que les obligations d'information des administrateurs prévues par le Code wallon du logement sont remplies.

PRINCIPE 2. LA SOCIETE SE DOTE D'UN CONSEIL D'ADMINISTRATION EFFECTIF ET EFFICACE.

2.1. Le conseil d'administration s'assure que les décisions sont prises dans le respect de l'objet social de la société. Quels que soient leurs mandants - Commune, locataires, personnes privées, ...- les administrateurs veillent à défendre les intérêts de la société.

Aucun administrateur individuel ou groupe d'administrateurs ne peut dominer la prise de décisions dans le conseil d'administration. Chaque administrateur veille au fonctionnement efficace du Conseil.

2.2. Les administrateurs s'engagent à assister assidûment aux réunions du conseil d'administration et des organes de gestion.

2.3. Le président est responsable de la direction du conseil d'administration. Il prend les mesures nécessaires pour développer un climat de confiance au sein du conseil d'administration en contribuant à des discussions ouvertes, à l'expression constructive des divergences de vues et à l'adhésion aux décisions prises par le conseil d'administration. Le président veille à développer une interaction efficace entre le conseil d'administration et le directeur gérant.

2.4. Le président veille à ce que les procédures relatives à la préparation, aux délibérations, aux prises de décisions et à leur mise en œuvre soient appliquées correctement.

2.5. Le président et le directeur-gérant veillent à ce que la même information soit communiquée à tous les administrateurs.

2.6. Le président veille à ce que tous les administrateurs puissent contribuer aux discussions du conseil d'administration en toute connaissance de cause et à ce que le conseil d'administration dispose d'un temps de réflexion et de discussion suffisant avant la prise de décisions.

PRINCIPE 3. TOUS LES ADMINISTRATEURS FONT PREUVE D'INTEGRITE ET D'ENGAGEMENT.

3.1. Dans les prises de décisions, l'indépendance de jugement est requise de tous les administrateurs.

3.2. Les administrateurs veillent à obtenir des informations détaillées et adéquates et à en prendre connaissance de manière approfondie afin d'acquérir et de maintenir une excellente maîtrise des aspects clés de la société. Ils demandent des compléments d'information chaque fois qu'ils le jugent approprié.

3.3. Un devoir de réserve et de confidentialité étant la juste contrepartie à la transparence des informations fournies, l'administrateur est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Il est tenu à tout moment de respecter le caractère confidentiel de l'information conformément à la loi ou à une exigence du Conseil d'administration.

Cette obligation n'a pas pour effet d'empêcher un administrateur représentant ou lié à un groupe d'intérêts particulier de le consulter ni de lui faire rapport, sauf si l'information est confidentielle suivant la loi ou si le conseil d'administration exige le respect de la confidentialité.

L'administrateur doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques. Dans l'exercice de ses fonctions, il prendra ses décisions dans l'intérêt de la société et en dehors de toute considération politique partisane.

3.4. Chaque administrateur organise ses affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts, direct ou indirect, avec la société. Tous les administrateurs informent le conseil d'administration des conflits d'intérêts quand ils surviennent et s'abstiennent de voter sur le point concerné conformément aux dispositions du Code wallon du logement.

3.5. L'administrateur ne peut accepter aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout autre cadeau, marque d'hospitalité ou avantage reçu doit être retourné au donateur ou remis à la Société.

3.6. Pour avoir droit à un jeton de présence, l'administrateur doit participer à l'essentiel de la réunion. La prise en compte de la participation de l'administrateur reprise au procès-verbal de la réunion par le secrétaire de séance vaut certification sincère et véritable de sa participation.

PRINCIPE 4. LA SOCIETE S'ASSURE DE LA DISPONIBILITE ET DE LA COMPETENCE DES ADMINISTRATEURS.

4.1. Dans le cas d'une nouvelle nomination, le président du conseil d'administration rappelle les obligations, incompatibilités et conflits d'intérêt empêchant l'exercice de la fonction d'administrateur. En cas de conflit d'intérêt, l'administrateur concerné y met un terme.

4.2. Le conseil d'administration s'assure que l'administrateur respecte durant l'exercice de son mandat les conditions fixées par le Code wallon du logement.

4.3. Les administrateurs sont dûment informés de l'étendue de leur mandat, en particulier en ce qui concerne le temps qu'ils doivent y consacrer. Ils s'engagent à avoir la disponibilité suffisante pour l'exercice de leur mandat, compte tenu du nombre et de l'importance de leurs autres engagements.

4.4. L'administrateur veille à développer et à mettre à jour ses compétences professionnelles en rapport avec l'objet social de la société, notamment en suivant les formations imposées par le Code wallon du logement.

4.5. Sous la direction de son président, le conseil d'administration évalue régulièrement son fonctionnement et son interaction avec le directeur-gérant. L'évaluation régulière par le conseil d'administration de sa propre efficacité a pour objectif de favoriser l'amélioration continue du fonctionnement de la société.

3. Propositions de mesures complémentaires au code d'éthique et de déontologie.

Afin d'améliorer les règles de bonne gouvernance à mettre en œuvre au sein du secteur du logement avec l'aide régionale, le Conseil supérieur propose de mettre en œuvre les 4 mesures complémentaires suivantes.

3.1. Obligation d'un code d'éthique et de déontologie pour tous les opérateurs créés par le Code wallon du logement.

Compte tenu de l'urgence de l'élaboration de cette proposition de code d'éthique et de déontologie, elle a été conçue uniquement à destination des SLSP. Le Conseil supérieur du logement propose que ce texte qui sera d'application pour les SLSP soit, après d'éventuelles adaptations, mis en application pour l'ensemble des opérateurs créés par le Code wallon du logement : Guichets de crédit hypothécaire social, agences immobilières sociales, régies des quartiers et associations de promotion du logement. Cela nécessiterait cependant une modification du Code wallon du logement.

3.2. Profil des administrateurs représentant la Région.

Le Conseil supérieur du logement considère qu'afin de garantir le bon fonctionnement des SLSP, l'administrateur régional soit indépendant et choisi pour ses qualités de gestion. Pour garantir l'indépendance nécessaire à l'exécution de son mandat, le Conseil supérieur du logement propose que l'administrateur régional soit choisi dans la même logique que les récentes désignations des commissaires spéciaux du Gouvernement auprès des SLSP, à savoir répondre aux trois critères suivants :

- absence de liens avec le secteur du logement social,
- résider dans une autre commune que celles représentées au conseil de la société tout en résidant dans la province de la société,
- posséder des compétences en gestion.

3.3. Elaboration d'un guide pratique de bonne gouvernance.

Le Conseil supérieur du logement considère, qu'au-delà de la signature du Code d'éthique et de déontologie, pour permettre aux administrateurs de bien remplir leur mandat d'administrateur dans une SLSP en évitant tout risque de confusion, un document de synthèse de bonne gouvernance soit établi et remis à chaque administrateur lors de son entrée en fonction.

Ce document à caractère pédagogique comprendra en un seul document, les documents réglementaires d'application: extraits du Code des sociétés, statuts de la société, Code wallon du logement, code d'éthique et de déontologie, règlement d'ordre intérieur.

Ce document serait conçu comme un livre du futur « guide pratique à l'usage des administrateurs en vue de l'exercice de leur mandat» que définit par le nouvel article 148 du Code wallon du logement et qui devra comprendre les bases réglementaires et explications pratiques nécessaires à l'exercice du mandat d'administrateur dans une SLSP : comptabilité et budget, marchés publics, réglementation locative et attribution des logements, financement des investissements, tutelle de la SWL, contrats d'objectifs, rôle des commissaires,....

3.4. Prévoir un garant de la légalité des décisions au sein de chaque conseil d'administration.

Le Conseil supérieur du logement s'interroge sur le fait de savoir si la signature d'un code d'éthique et de déontologie et la formation des administrateurs par la SWL prévues par les modifications du Code wallon du logement mettront un terme définitif aux comportements indélicats mis en exergue à la fin 2005 ?

Le Conseil s'interroge sur la nécessité de maintenir le principe d'une prise de décision par un conseil d'administration composé d'administrateurs représentant les pouvoirs locaux qui, en délégation des citoyens, sont chargés de vérifier la mise en œuvre de l'accès à un logement décent par les sociétés de logement de service public.

Le contexte d'exercice du mandat d'administrateur dans une SLSP a évolué ces dernières années. Relevons plus particulièrement les 3 considérations suivantes.

1. L'abondance et la complexité des législations, sur des matières telles que les marchés publics, la comptabilité de la société,... permettent-elles d'être assimilées par les administrateurs alors que ceux-ci sont les garants de la légalité des décisions prises, et ce, même si elles se font sur base de dossiers montés par les services de la société?
2. L'indépendance de l'administrateur vis-à-vis de ses mandants dans le cadre des décisions qui sont prises peut être posée. Citons à titre d'exemple le vote du budget de la société: l'administrateur ne risque-t'il pas de le voter en tant que représentant politique plutôt que dans l'intérêt de la société ?
3. La présence d'un commissaire de la SWL désigné par le Gouvernement au sein des SLSP n'est pas toujours une garantie du respect des législations en vigueur par le conseil d'administration, les événements du logement social de l'automne 2005 en sont le témoignage. Par ailleurs, un Commissaire ne peut prendre qu'un recours contre une décision du CA et n'a pas toujours le temps d'examiner en détail les procédures mises en œuvre.

En conséquence de ces considérations, le Conseil supérieur du logement revient sur sa proposition faite dans son avis du 29 novembre 2005 sur la modification du Code wallon du logement.

Le Conseil propose de modifier le fonctionnement actuel des SLSP et le rôle des parties en prévoyant un garant de la légalité des décisions au sein de chaque SLSP qui serait:

- soit le Directeur-gérant et ses agents par délégation du CA, sur base du modèle du secrétaire communal ou de CPAS, et ce, avec toute une série de procédures mises en place : montants de délégations, procédures de paiements, organisation d'un contrôle interne,..
- soit à une personne déléguée par la tutelle (SWL et/ou Gouvernement wallon) qui valide toutes les décisions et ce, sur base du modèle du receveur régional ou des délégués sociaux bruxellois.

Cette modification de la structure des SLSP nécessiterait une modification du Code wallon du logement.

Réuni en séance plénière le 3 mai 2006, le Conseil supérieur du logement adopte la proposition de Code d'éthique et de déontologie des administrateurs, directeurs-gérant et commissaires des sociétés de logement de service public tel qu'il figure dans l'avis remis.

Le Conseil supérieur du logement complète sa proposition de code d'éthique de 4 suggestions de mesures complémentaires portant sur :

- **l'adoption du code d'éthique par tous les opérateurs créés par le Code wallon du logement,**
- **le profil des administrateurs représentant la Région,**
- **l'élaboration d'un guide pratique de bonne gouvernance à l'usage des administrateurs,**
- **la mise en place d'un garant de la légalité des décisions au sein de chaque conseil d'administration de SLSP.**