

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 188.253 du 27 novembre 2008

A 186.871/XV-845

En cause : **1. DE SALLE** Corentin,
2. AUTENNE Alexia,
ayant élu domicile chez
Me C. MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 janvier 2008 par Corentin DE SALLE et Alexia AUTENNE, qui demandent l'annulation de «la décision de la Secrétaire d'Etat au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, de date inconnue et notifiée par lettre du 23 novembre 2007, d'exiger le remboursement de la prime à l'acquisition pour un bien sis rue de la Plume 1/10 à 1000 Bruxelles»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire, valant demande de poursuite de la procédure, des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 8 octobre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 4 novembre 2008 à 9 heures 30;

Entendu en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me C. MOLITOR, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me I. DE MARET *loco* Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 11 mars 2002, Corentin DE SALLE et Alexia AUTENNE introduisent une demande de prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement, en vue de l'acquisition d'un appartement en construction sis à (1000) Bruxelles, rue de la Plume, 1, en application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement. Il s'agit d'un appartement acquis dans le cadre d'une opération de vente sur plan par la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (S.D.R.B.). Sur le formulaire de demande de prime, ils souscrivent à l'engagement suivant:

« ENGAGEMENTS SOUSCRITS

Le demandeur de la prime s'engage à respecter les obligations suivantes pendant une période de dix ans, débutant au plus tard dans les six mois de la passation de l'acte authentique d'achat (dans le cas d'une acquisition) ou de la réception provisoire (dans le cas d'une construction et d'un achat sur plan):

1° occuper personnellement la totalité du bien, objet de la prime à titre de résidence principale;

2° être inscrit à cette adresse aux registres de la population ou aux registres des étrangers;

3° ne pas donner en location ni aliéner volontairement le bien objet de la prime, en totalité ou partiellement;

4° ne pas utiliser ou affecter fiscalement plus de 20% du bien à un usage autre que le logement».

Le 20 février 2003, le Service Logement décide d'octroyer à Corentin DE SALLE et Alexia AUTENNE une prime dont le montant est fixé à 6.197,34 euros. En 2004 et 2005, les requérants ont deux enfants à 17 mois d'intervalle.

Le 20 septembre 2006, les requérants achètent un autre logement à Mont-Saint-Guibert. Ils exposent qu'en raison des circonstances familiales et de leurs changements d'activités professionnelles, ils ont déménagé le 1^{er} octobre 2006 pour Mont-Saint-Guibert, vers un logement mieux adapté à leurs besoins et mieux situé par

rapport à leurs nouvelles activités professionnelles. Le 30 mars 2007, la Direction du Logement adresse aux requérants le courrier suivant:

« La vérification de votre dossier de prime à l'acquisition fait apparaître que vous n'avez pas respecté tous les engagements souscrits lors de la demande de prime, engagements qui devaient être respectés pendant une période de 10 ans débutant le 13 janvier 2003.

En effet, vous avez quitté le bien objet de la prime avant la fin du délai de 10 ans.

En son état actuel, votre dossier ne fait pas apparaître des circonstances graves et exceptionnelles qui pourraient amener le Ministre à considérer qu'un cas de force majeure justifie le non-respect des engagements et permet de renoncer à tout ou partie du remboursement de la prime.

Si vous estimez que le non-respect des engagements est justifié par un cas de force majeure, nous vous invitons à nous faire connaître celui-ci, par courrier, avec les pièces justificatives utiles, endéans les 15 jours.

Sur base des articles 6 et 9 de l'arrêté du Gouvernement du 14 mai 1998, nous sommes donc au regret de vous faire savoir que vous êtes dans l'obligation de rembourser la prime de 6.197,34 euros.

Cette prime devra être versée dans les trois mois sur le compte (...).

Passé ce délai, votre dossier sera transmis pour recouvrement à l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines. (...)».

Par courrier du 11 avril 2007, les requérants font part au ministre des circonstances justifiant, selon eux, un cas de force majeure. En substance, ces circonstances tiennent aux éléments suivants:

- le refus inattendu, en 2002, de la part de l'ULB, de reconduire le mandat de chercheur du requérant;
- l'obligation pour lui de se tourner vers une activité de cours particuliers exercée en qualité d'indépendant dans l'une des chambres de l'appartement;
- la naissance à intervalle proche des deux enfants en 2004-2005, rendant difficile la vie dans le logement dont les chambres, partiellement occupées pour les activités professionnelles, étaient exiguës;
- l'engagement de la requérante, après son doctorat obtenu au printemps 2004, dans trois charges d'enseignement, deux sur le campus de Louvain-la-Neuve, et la troisième à l'université de Mons-Hainaut, rendant indispensable pour une jeune mère de famille, de trouver un logement mieux situé compte tenu de ces activités professionnelles.

Le 15 mai 2007, la Direction du Logement adresse un courrier aux parties requérantes les invitant à répondre à un formulaire de questions au sujet des raisons qui les ont amenés à ne pas respecter les engagements souscrits. Ce courrier comporte le passage suivant:

« Notre demande n'a d'autre but que de mieux connaître votre situation et de nous permettre de mieux apprécier les circonstances dans lesquelles vous avez enfreint les dispositions de l'Arrêté du Gouvernement du 14 mai 1998. Votre réponse ne pourra donc en aucun cas vous être préjudiciable; bien au contraire,

elle pourrait nous conduire à proposer au ministre de revoir la décision de remboursement, en tout ou en partie».

Le 11 juin 2007, les requérants adressent le formulaire complété à la Direction du Logement. Il y est notamment indiqué que l'appartement est désormais loué. Le 23 novembre 2007, la Direction du Logement adresse aux requérants le courrier suivant:

« Pour bénéficier de la prime à l'acquisition, vous aviez souscrit, pour une période ininterrompue de 10 ans, débutant le 13 janvier 2003, l'engagement de ne pas mettre le bien en location.

Cet engagement n'a pas été respecté et, sur base de l'enquête instituée dans votre cas, le Secrétaire d'Etat a estimé que les raisons que vous avez invoquées ne constituent pas un cas de force majeure mais sont strictement personnelles.

En conséquence, vous devez rembourser à la Région la totalité de la prime reçue, soit un montant de 6.197,34 euros. (...)

Une preuve de paiement devra nous être transmise.

Dans le cas contraire, votre dossier sera transmis à l'Administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines aux fins de recouvrement de la prime éventuellement augmentée des intérêts de retard.

Hormis l'hypothèse où la contestation au sujet de la présente pourrait s'analyser comme portant sur un droit subjectif dont seuls les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent connaître, un recours est ouvert au Conseil d'Etat dans le délai de 60 jours après la notification de la présente et la demande devra être adressée, par lettre recommandée à la Poste, au Conseil d'Etat, rue de la Science, 33 à 1040 Bruxelles».

Il s'agit de la décision attaquée. Les requérants exposent en avoir reçu la notification le 28 novembre 2007.

Quant à la compétence du Conseil d'Etat:

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de juridiction qui est lié à la question soulevée par le premier moyen de la requête, moyen dont les requérants se désistent dans le dernier mémoire; qu'elle soutient que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement a été abrogé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 6 décembre 2001, que ce dernier arrêté a cependant, lui-même, été abrogé par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002 dont l'article 3 disposait que le traitement des demandes de prime introduites avant son entrée en vigueur serait poursuivi conformément aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998, et qu'en l'espèce, la demande de prime a été introduite le 11 mars 2002 de sorte que les dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998 sont bien applicables; que, partant de là, elle soutient en substance qu'il résulte de l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la

Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998 que les parties requérantes sont tenues au remboursement de la prime, et met en doute l'existence d'un fondement légal justifiant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire permettant à la partie adverse de tenir compte d'un cas de force majeure;

Considérant que dans le mémoire en réplique, les requérants renvoient tout d'abord, à titre principal, à leur premier moyen dans lequel il est soutenu que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998 a été abrogé, en sorte qu'il ne pouvait servir de fondement légal à la décision attaquée ordonnant le remboursement, et que la dite décision ne peut se fonder sur aucune autre disposition ou principe de base permettant à la partie adverse d'exiger le remboursement de la prime; qu'elles soutiennent que l'exception soulevée par la partie adverse ne doit être examinée que dans l'hypothèse où leur premier moyen devrait être rejeté; que, subsidiairement, elles soutiennent que l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998 sur lequel se fondait la demande de prime, est susceptible de fonder l'acte attaqué, que selon l'alinéa 4 de cette disposition, «le Ministre peut renoncer au remboursement de la prime, partiellement ou en totalité, lorsqu'il estime que le non-respect des engagements souscrits conformément aux dispositions de l'article 6, 1°, 2° et 3°, est justifié par un cas de force majeure», que l'application de cette disposition nécessite l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la part du Ministre, et que l'obligation de remboursement ne dépend donc pas de la seule constatation de manquements mais d'une décision administrative statuant sur les circonstances de force majeure invoquées;

Considérant que la prime dont le remboursement est exigé par l'acte attaqué a été accordée en application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 mai 1998 instituant une prime unique à la construction ou à l'acquisition d'un logement; que l'article 9 de cet arrêté établit les conditions dans lesquelles une prime doit être remboursée, et dispose comme suit en son alinéa 4 : «Le Ministre peut renoncer au remboursement de la prime, partiellement ou en totalité, lorsqu'il estime que le non-respect des engagements souscrits conformément aux dispositions de l'article 6, 1°, 2° et 3° est justifié par un cas de force majeure»; que ce texte, qui porte que le ministre «peut» renoncer, qu'il le peut «partiellement ou en totalité», et cela «lorsqu'il estime» qu'une condition est remplie, confère au ministre un pouvoir discrétionnaire – limité, mais discrétionnaire quand même – pour apprécier s'il y a lieu de renoncer à tout ou partie du remboursement ou de l'exiger intégralement; qu'à supposer qu'il soit contradictoire de prévoir qu'un pouvoir d'appréciation porte sur un cas de force majeure, il y aurait lieu de constater que la notion de force majeure à

laquelle se réfère l'arrêté du 14 mai 1998 ne doit pas être interprétée avec la même rigueur que dans le Code civil; que cet arrêté prévoit en somme une forme assouplie de force majeure, qui s'accommode d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire;

Considérant que l'arrêté du 14 mai 1998 a été abrogé une première fois par un arrêté du 6 décembre 2001, qui a été publié le 11 janvier 2002 et est entré en vigueur le 15 janvier; qu'il a été abrogé une seconde fois par l'arrêté du 28 mars 2002, qui, selon son article 4, «entre en vigueur le 1^{er} avril 2002», mais qui n'a été publié que le 22 mai; que l'arrêté du 28 mars 2002 «abroge» aussi celui du 6 décembre 2001; qu'il ressort toutefois de son préambule que des mesures transitoires qui ne figuraient pas dans l'arrêté du 6 décembre 2001 étaient souhaitables; qu'il y a lieu de considérer que l'arrêté du 28 mars 2002 se substitue à celui du 6 décembre 2001, lequel doit être réputé n'avoir jamais existé; qu'en son article 3, alinéa 1^{er}, l'arrêté du 28 mars 2002 porte que «le traitement des demandes de primes introduites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté sera poursuivi conformément aux dispositions de l'arrêté du Gouvernement du 14 mai 1998»;

Considérant que les requérants ont demandé une prime le 11 mars 2002, et qu'elle leur a été accordée le 20 février 2003; que le remboursement de cette prime leur a été demandé en 2007 et qu'il a fait l'objet, après des échanges de courriers, de la décision attaquée, prise le 23 novembre 2007;

Considérant que la disposition transitoire qui figure à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 28 mars 2002 vise expressément «le traitement des demandes de primes introduites avant l'entrée en vigueur du présent arrêté...»; que la possibilité d'obtenir une prime à l'acquisition d'un logement ayant été supprimée par cet arrêté, aucune autre disposition d'un arrêté qui aurait remplacé celui du 14 mai 1998 ne pourrait être applicable; qu'aucune raison n'a été exprimée ni ne ressort du dossier, pour laquelle les personnes qui ont reçu une prime mais qui n'en respectent pas les conditions d'octroi après le 1^{er} avril 2002, devraient être privées de la possibilité que le ministre renonce en tout ou en partie à en exiger le remboursement; que si la disposition transitoire de l'arrêté du 28 mars 2002 était interprétée en ce sens qu'elle ne s'appliquerait qu'à l'attribution des primes mais non à leur remboursement, elle induirait une discrimination inadmissible entre les bénéficiaires de primes à l'encontre desquels le remboursement était poursuivi avant l'abrogation de l'arrêté du 14 mai 1998, et ceux à l'encontre desquels ce remboursement est poursuivi après; qu'il convient donc de comprendre la disposition transitoire en ce sens que tout le traitement du dossier relatif à une demande de prime introduite avant le 1^{er} avril 2002 est régi par l'arrêté du 14 mai 1998, y

compris le suivi du dossier après l'attribution de la prime et son remboursement dans le cas où le bénéficiaire n'en respecte pas les conditions; que c'est au demeurant en ce sens que la partie adverse l'a comprise; que l'article 9, alinéa 4, de l'arrêté du 14 mai 1998 confère au ministre un pouvoir d'appréciation; qu'il s'ensuit que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître du recours;

Quant à la recevabilité ratione materiae:

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que les requérants n'ont pas attaqué la première décision leur imposant le remboursement, datée du 30 mars 2007, en sorte qu'une éventuelle annulation de la décision notifiée le 23 novembre 2007 ne leur procurerait aucun avantage direct;

Considérant qu'il ressort du dossier que l'acte attaqué a été pris suite au réexamen du dossier des requérants par la partie adverse qui, dans sa première décision du 30 mars 2007, les a expressément invités à faire valoir un éventuel cas de force majeure, ce qu'ils firent, mais sans succès; que l'acte attaqué indique qu'il est pris suite à «l'enquête instituée dans votre cas» au terme de laquelle le secrétaire d'Etat a estimé que les raisons invoquées ne constituaient pas un cas de force majeure; que l'acte attaqué n'est pas purement confirmatif; que le recours est recevable;

Quant au fond:

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le premier moyen de la requête, dont les requérants se désistent dans le dernier mémoire;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précité du 14 mai 1998, plus particulièrement de son article 9, alinéa 4, de l'absence et de l'insuffisance des motifs, et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir, en ce que l'acte attaqué exige le remboursement de la prime au motif que les raisons invoquées par les requérants ne constituent pas un cas de force majeure mais sont strictement personnelles,

alors que cette motivation s'apparente à une clause de style et ne s'appuie sur aucun élément concret;

qu'en réplique, les requérants soutiennent que si la force majeure est en effet habituellement définie en doctrine et en jurisprudence comme un événement

imprévisible et insurmontable, et indépendant de la volonté du débiteur, cette définition est contingente et peut dépendre du contexte dans lequel elle trouve à s'appliquer;

Considérant que les circonstances que les requérants ont demandé à la partie adverse de considérer comme constitutives de force majeure tiennent d'une part à la modification de leurs activités professionnelles et des lieux où elles s'exercent et, d'autre part, à la naissance de deux enfants; que même s'il aurait été peu commode pour eux de continuer à habiter avec deux enfants un petit appartement à Bruxelles alors qu'ils travaillent à Louvain-la-Neuve et Mons, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que ces circonstances ne constituaient pas un cas de force majeure, expression qui, dans son sens premier, désigne un événement étranger à la personne du débiteur, imprévisible et insurmontable, l'empêchant d'exécuter son obligation et qui, dans l'arrêté du 14 mai 1998, désigne en tout cas des circonstances étrangères à la volonté des requérants qui rendent très difficile de remplir les conditions auxquelles l'octroi de la prime était subordonné; que la qualification de «strictement personnelles» attribuée par la décision attaquée aux raisons invoquées par les requérants n'est pas erronée dès lors qu'il ne s'agit pas d'événements extérieurs mais de choix de carrière et de vie; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours en annulation est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-sept novembre deux mille huit par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

R. GHODS.

M. LEROY.