

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 189.441 du 13 janvier 2009

A. 59.292/XIII-288

A. 59.366/XIII-289

En cause :

1. **la FEDERATION DES SOCIETES
COOPERATIVES DE LOGEMENT
A BRUXELLES,**
en abrégé "**FESOCOLAB**",
2. **la Société coopérative de locataires
GERMINAL,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles,
3. **la Société anonyme FOYER
ANDERLECHTOIS,**
4. **la Société coopérative LE LOGEMENT
MOLENBEEKOIS,**
5. **l'Association sans but lucratif
ASSOCIATION DU LOGEMENT SOCIAL,**

ayant toutes trois élu domicile chez
Me Xavier LEURQUIN, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

**la SOCIETE DU LOGEMENT DE LA REGION
DE BRUXELLES-CAPITALE (S.L.R.B.),**

ayant élu domicile chez
Me Damien JANS, avocat,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

Parties intervenantes :

1. **la Région de Bruxelles-Capitale,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jacques AUTENNE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

2. **la FEDERATION DES SOCIETES
COOPERATIVES DE LOGEMENT
A BRUXELLES,**
en abrégé "FESOCOLAB",

3. **la Société coopérative de locataires
GERMINAL,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 août 1994 par la FEDERATION DES SOCIETES COOPERATIVES DE LOGEMENT A BRUXELLES, en abrégé "FESOCOLAB", et la Société coopérative des locataires GERMINAL qui demandent l'annulation du "règlement S.I.S.P." adopté par la partie adverse (affaire A. 59.292/XIII-288);

Vu la requête introduite le 23 juin 1995 par laquelle la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement, demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 28 juin 1995 accueillant cette intervention;

Vu les requêtes introduites le 12 août 1994 par la société anonyme FOYER ANDERLECHTOIS, la société coopérative LE LOGEMENT MOLENBEEKOIS et l'association sans but lucratif ASSOCIATION DU LOGEMENT SOCIAL qui demandent l'annulation du "règlement arrêté le 9 juin 1994 par le conseil d'administration de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale et destiné à régir les relations entre cette dernière et les sociétés immobilières" (affaire A. 59.366/XIII-289);

Vu les requêtes introduites respectivement les 4 mai et 9 août 1995 par lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale représentée par son Gouvernement, la FEDERATION DES SOCIETES COOPERATIVES DE LOGEMENT A BRUXELLES, en abrégé "FESOCOLAB", et la Société coopérative de locataires GERMINAL demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu les ordonnances des 12 mai et 8 septembre 1995 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt n° 63.275 du 22 novembre 1996 joignant les causes, sursoyant à statuer et posant des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 24/98 rendu par la Cour d'arbitrage le 10 mars 1998, notifié au Conseil d'Etat le 11 mars 1998;

Vu l'arrêt n° 76.095 du 5 octobre 1998 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 14 février 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 novembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 décembre 2006 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fr. KRENC, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour les première et deuxième parties requérantes et pour les deuxième et troisième parties intervenantes, Me D. VERMEIR, loco Me X. LEURQUIN, avocat, comparaisant pour les troisième, quatrième et cinquième parties requérantes, Me D. JANS, avocat, comparaisant pour la partie adverse et loco Me J. AUTENNE, pour la première partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 63.275 du 22 novembre 1996;

Considérant que le membre de l'auditorat chargé de faire rapport sur les affaires avait soulevé d'office un moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'il estimait que les articles 8, alinéa 1^{er}, et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, qui rendent applicables à la Région de Bruxelles-Capitale les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, empêchaient qu'un pouvoir réglementaire fût attribué à un organisme autonome, tel que la S.L.R.B.; qu'en conséquence, il concluait qu'il y avait lieu de faire application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 qui dispose comme suit :

" Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 107ter, § 2, 2^o et 3^o, de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance";

Considérant que l'arrêt n° 63.275 du 22 novembre 1996 a joint les deux affaires et posé les questions suivantes à la Cour d'arbitrage :

- 1^o l'article 17 de l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social viole-t-il les articles 9, 20 et 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 4, 8 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises?
- 2^o en ce qu'il organise un contrôle exorbitant par rapport au droit commun qui ne peut s'opérer que sur les normes législatives adoptées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale et que ce contrôle, à la différence de certains contrôles particuliers qui pèsent sur la Région de Bruxelles-Capitale, ne peut se justifier par aucun intérêt public supérieur (protection des minorités ou protection du rôle de capitale de Bruxelles), l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution?

Considérant que, par son arrêt n° 24/98 du 10 mars 1998, la Cour d'arbitrage a dit pour droit :

- 1° que l'article 17 de l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social ne viole pas les articles 9, 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendus applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 4, 8 et 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;
- 2° que la Cour est sans compétence pour répondre à la seconde question préjudicielle dès lors que les articles 39 et 134 de la Constitution permettent au législateur spécial de régler différemment le fonctionnement des institutions régionales et la force juridique des règles qu'elles adoptent;

Considérant qu'il ressort spécialement des considérants B.4. à B.6. de l'arrêt que le législateur bruxellois a pu, sans excéder ses compétences, attribuer à la Société du logement de la Région bruxelloise le pouvoir d'adopter un règlement dans les limites fixées par l'article 17, § 1^{er}, de l'ordonnance du 9 septembre 1993; que le moyen d'office ne peut être retenu;

Affaire A. 59.292/XIII-288

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 17, § 1^{er}, 23 "et suivants" de l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social; que, selon les requérantes, l'article 15 du règlement contesté impose aux sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.) de soumettre à la partie adverse un programme quinquennal d'entretien de leurs patrimoines immobiliers dans les six mois suivant son entrée en vigueur, que l'article 16 permet à la Société du logement de la Région bruxelloise d'apprécier l'opportunité des travaux sur base des critères qu'il énonce, que l'article 17 prévoit un mécanisme d'actualisation du programme quinquennal par des plans annuels d'entretien et que l'article 18 soumet à l'accord de la partie adverse les travaux d'entretien qui dépassent le montant de cinq cents mille francs belges; que, en une première branche, il est fait grief à l'auteur du règlement contesté d'avoir institué d'autres modes de contrôle que ceux qui sont prévus par l'ordonnance; que, dans une seconde branche, les requérantes estiment qu'aucune disposition de l'ordonnance - laquelle ne se rapporte qu'à la politique d'investissement et aux objectifs tenant à la gestion financière et patrimoniale - ne permettrait à la partie adverse de réglementer la planification des investissements ou la réalisation des travaux d'entretien;

Considérant qu'en réplique, les requérantes relèvent que toute disposition établissant un pouvoir de contrôle devrait s'interpréter restrictivement, a fortiori lorsque, comme en l'espèce, le contrôle s'exerce sur des sociétés privées disposant d'une autonomie de gestion, autonomie affirmée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance; qu'elles se réfèrent à la notion de tutelle administrative pour laquelle il conviendrait, suivant l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 38 du 30 juin 1987, que le législateur organise directement les modalités d'exercice; qu'elles précisent que la "philosophie" de l'ordonnance consisterait à inciter les sociétés immobilières à souscrire des contrats de gestion, le règlement ne s'appliquant alors qu'en ordre subsidiaire; qu'elles en déduisent qu'à défaut de l'être dans les contrats de gestion, les mécanismes de contrôle devraient être précisés directement dans l'ordonnance; que, sur la première branche du moyen en particulier, les requérantes estiment que l'article 18 et l'annexe 4 du règlement attaqué confondraient les investissements et les travaux d'entretien et prévoiraient, à propos des travaux dont le montant dépasserait cinq cents mille francs belges, une "procédure d'approbation particulièrement tatillonne" allant de l'approbation du projet à celle des décomptes finaux, en passant par l'agrément de l'adjudicataire; que, sur la seconde branche, qui rappelle encore que l'on distingue généralement les investissements des travaux d'entretien, les requérantes considèrent qu'on ne pourrait déduire de l'intention du législateur régional de réglementer la politique d'investissement des sociétés immobilières de service public une habilitation de contrôler les travaux d'entretien par "une tutelle tatillonne de détail";

Considérant que les dispositions pertinentes de l'ordonnance alors en vigueur énoncent ce qui suit :

- " Art. 17. § 1^{er}. La Société du Logement de la Région bruxelloise élabore un règlement qui régit les matières suivantes :
1. la politique d'investissement des sociétés immobilières de service public;
 2. la fixation des loyers dans les habitations sociales;
 3. les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;
 4. les diverses obligations financières des sociétés immobilières de service public;
 5. les mécanismes horizontaux de solidarité financière et les modalités d'affectation de la cotisation mensuelle de solidarité;
 6. les conditions de gestion et d'exploitation des activités de la société immobilière de service public excédant sa mission de service public;
 7. les objectifs relatifs à la gestion financière et patrimoniale de tous les éléments affectant la mission de service public de la société immobilière de service public;

8. les critères d'évaluation de l'exécution des obligations des sociétés immobilières de service public;
9. les conditions de l'accord d'une société immobilière de service public avec d'autres personnes morales conclu pour valoriser ses prestations de service public à l'égard des usagers;
10. les sanctions en cas de défaut ou de mauvaise exécution par les sociétés immobilières de service public de leurs obligations.

Ce règlement ne s'applique pas à la société immobilière de service public qui a conclu un contrat de gestion avec la Société du Logement de la Région bruxelloise.

§ 2. Chaque société immobilière de service public peut conclure avec la Société du Logement de la Région bruxelloise un contrat de gestion qui a pour objet de traduire à l'échelle de chaque société les objectifs et les modalités visés à l'article 6, § 3, et qui règle les matières suivantes :

1. l'autonomie de la société immobilière de service public dans ses investissements;
2. la fixation des loyers dans les habitations sociales;
3. les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public;
4. les diverses obligations financières des parties;
5. les mécanismes horizontaux de solidarité financière en ce compris l'affectation de la cotisation mensuelle de solidarité perçue en son sein;
6. les conditions de gestion et d'exploitation des activités de la société immobilière de service public excédant sa mission de service public;
7. les objectifs relatifs à la gestion financière et patrimoniale de tous les éléments affectant la mission de service public de la société immobilière de service public;
8. les critères d'évaluation des engagements des parties;
9. les conditions de l'accord de la société immobilière de service public;
10. les incitants à la réalisation des objectifs fixés dans le contrat de gestion;
11. les sanctions en cas de défaut ou de mauvaise exécution par une partie de ses engagements;
12. les conditions de révision du contrat.

Le contrat de gestion a une durée de cinq ans et est renouvelable pour des périodes successives de cinq ans. Il sera procédé, deux ans et demi après la mise en place du régime du contrat de gestion, à une évaluation commune pouvant donner lieu à des adaptations.

(...)

Art. 23. Sans préjudice des autres compétences que lui accorde la présente ordonnance, la Société du Logement de la Région bruxelloise a aussi pour missions :

1. de veiller à la conformité des activités exercées par les sociétés immobilières de service public aux dispositions du chapitre III;
2. de contrôler la validité de la composition et le fonctionnement des organes des sociétés immobilières de service public;
3. de contrôler le respect par les sociétés immobilières de service public des règles administratives, comptables, financières et de gestion sociale qui régissent leur fonctionnement et leurs activités;
4. d'établir à l'égard des sociétés immobilières de service public les directives techniques en vue de l'organisation de ses missions de contrôle;
5. de formuler, à la requête de l'Exécutif ou de sa propre initiative, des propositions portant sur la comptabilité et la gestion financière des sociétés immobilières de service public;
6. de formuler, à la requête de l'Exécutif ou de sa propre initiative, des avis sur le fonctionnement des sociétés immobilières de service public;
7. d'établir annuellement un rapport sur le fonctionnement et sur les activités des sociétés immobilières de service public de la Région. Ce rapport est déposé auprès du conseil de la Région.
8. d'examiner toute plainte en rapport avec le fonctionnement et les activités des sociétés immobilières de service public;
9. de veiller au respect par les sociétés immobilières de service public des dispositions régissant les programmes d'investissement et visées par la présente ordonnance ou par toute autre disposition réglementaire.

A cet effet, elle veille également à l'attribution effective des logements aux personnes bénéficiant de priorités telles que visées par la présente ordonnance ou par toute autre disposition réglementaire";

Considérant que les requérantes partent du postulat suivant lequel "toute disposition législative qui établit un mécanisme de contrôle doit être interprétée restrictivement" sans pour autant citer la disposition hiérarchiquement supérieure, le principe général de droit ou encore l'un ou l'autre précédent pertinent qui leur permettrait d'asseoir cette affirmation, si ce n'est une allusion à l'autonomie communale, sans rapport avec la situation litigieuse; qu'elles n'établissent pas davantage pourquoi les contrats de gestion devraient nécessairement l'emporter sur l'exercice unilatéral de la puissance publique; qu'en précisant que la partie adverse contrôle les programmes quinquennaux d'investissements et la planification des travaux d'entretien et en considérant que les dépenses supérieures à cinq cents mille francs belges doivent être assimilées à des investissements pour en déduire des mécanismes de contrôle accrus, le règlement attaqué ne s'est pas écarté des habilitations inscrites à l'article 17 de l'ordonnance; qu'en aucune de ses branches, le moyen n'est fondé;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de "l'article 19, b, 2°, alinéa 2," de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 par l'article 32 du règlement contesté; qu'elles font valoir que, suivant l'article 19 de l'ordonnance, la partie adverse pourrait prendre à sa charge, à concurrence d'un pourcentage à fixer par le gouvernement régional et moyennant certaines conditions, le coût de la rénovation ou de la reconstruction d'ouvrages périphériques d'un ensemble d'habitations sociales, notamment les travaux de voirie et d'autres équipements, pour autant qu'ils fassent partie intégrante d'un groupe d'habitations sociales; qu'elles soutiennent qu'en prévoyant ce qui suit : "Les travaux d'infrastructure bénéficient de subventions dans les limites et selon les modalités prévues par l'arrêté du Gouvernement y relatif. Ils sont destinés à l'amélioration de l'infrastructure, et sont réalisés par les S.I.S.P. en relation directe avec leurs investissements en construction et en rénovation", l'article 32 du règlement contesté empêcherait de telles interventions;

Considérant que, selon les parties adverse et intervenante, en utilisant le verbe "pouvoir", les auteurs de l'ordonnance ont entendu accorder à la société régionale du logement une marge d'appréciation dans l'octroi de subventions; que, selon elles, cette société pourrait "formuler des conditions spécifiques dans lesquelles elle entend intervenir en exécution de l'article 19" et qu'ainsi le lien établi par l'article 32 du règlement avec les investissements dans la construction ou la rénovation d'habitations s'inscrirait en conformité avec les pouvoirs énumérés à l'article 17 de l'ordonnance;

Considérant qu'en réplique, les requérantes constatent que, dans son mémoire en réponse, l'auteur du règlement contesté a la même lecture qu'elles de son article 32, alors que, dans son exposé introductif devant la commission de l'aménagement du territoire, de la politique foncière et du logement, le ministre régional du logement a précisé que "la possibilité de rénovation ou de reconstruction des infrastructures existant actuellement est désormais ouverte sans qu'elle soit nécessairement liée à une intervention sur le bâti existant ou à construire" (Doc. C.R.B.-C., A-167/2, sess. ord. 1992-1993, p. 24); qu'elles estiment que lorsque l'ordonnance prévoit que la partie adverse "peut" prendre à sa charge les dépenses qu'elle précise, cela ne l'habilite pas pour autant à exclure certains coûts retenus par le législateur régional par voie de disposition générale et abstraite et que, dès lors, la seule latitude offerte à la partie adverse consiste à régler les modalités de son intervention dans les termes fixés par l'ordonnance;

Considérant que l'article 32 du règlement litigieux est susceptible d'interprétations diverses; qu'il doit être présumé conforme à l'article 19 de l'ordonnance, spécialement à son alinéa 1^{er}, de sorte que, contrairement à l'interprétation

des parties adverse et intervenante, il ne peut pas empêcher de subventionner des travaux aux infrastructures de desserte des habitations sociales, aux conditions précisées par le législateur régional; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 6, § 1^{er}, 2, et § 2, de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 et du principe de bonne administration; que, dans une première branche, elles relèvent que nombre de dispositions du règlement contesté, singulièrement les articles 1^{er}, 18, 19, 22, 25, 30, 39, 40 et 43, font appel à la notion de "compte courant" qui n'apparaît pourtant nulle part dans l'ordonnance; qu'à leur avis, l'ouverture de tels comptes supposerait que les disponibilités des sociétés immobilières de service public soient mises automatiquement à la disposition de la partie adverse alors qu'au contraire, et aux termes de l'article 6 de l'ordonnance, c'est la société régionale du logement qui est chargée d'allouer à ces sociétés les fonds attribués par la Région; que si les requérantes reconnaissent l'existence d'une ancienne pratique dans le secteur considéré, il n'en reste pas moins que, selon elles, l'intention des auteurs de l'ordonnance fut de la revoir fondamentalement; qu'ainsi, à leur estime, il faudrait en déduire qu'en ne prévoyant pas l'ouverture de comptes courants, le législateur bruxellois aurait entendu y mettre un terme; que, dans une seconde branche, les requérantes soulignent que l'utilisation de tels comptes conduirait "à cette situation absurde où tout paiement à effectuer par les S.I.S.P. au profit de leurs fournisseurs, y compris leur personnel, devrait être effectué par la partie adverse"; que sans doute conscientes de la contradiction entre les deux aspects de leur moyen, les requérantes précisent alors que, dans l'ancien système, cette situation n'a pu être évitée qu'en méconnaissant l'obligation qu'avaient les sociétés immobilières de placer leurs disponibilités à la disposition de la partie adverse; qu'elles précisent encore que, si toutes les dispositions du règlement ne se réfèrent pas à la notion de compte courant, il n'en reste pas moins que cette exigence déteindrait sur l'ensemble du dispositif en sorte que, si le moyen devait être reconnu fondé, le règlement devrait être intégralement annulé;

Considérant qu'en réplique, les requérantes soutiennent que la référence au "mécanisme de solidarité horizontale" inscrit à l'article 5, § 9, de l'ordonnance ne serait pas adéquate parce que, aux termes de cette disposition, ce mécanisme ne porte que sur les bonis sociaux dégagés par les sociétés immobilières de service public hors cotisation de solidarité et n'a donc pas la portée générale que la partie adverse voudrait lui accorder; qu'elles soulignent que l'alinéa 2 de la même disposition prévoit que les "mécanismes de solidarité horizontale" sont fixés par le gouvernement régional sur proposition de la partie adverse; que les requérantes en déduisent que les dispositions du règlement qui prévoient le recours au compte courant ont été adoptées par un auteur

incompétent; qu'elles ajoutent que, s'il est vrai que l'article 17, § 1^{er}, 5, de l'ordonnance prévoit que le règlement élaboré par la société régionale porte également sur "les mécanismes horizontaux de solidarité financière et les modalités d'affectation de la cotisation mensuelle de solidarité", la seule manière de concilier les deux dispositions de l'ordonnance serait de limiter l'intervention de la partie adverse à l'adoption des mesures requises pour l'exécution d'un arrêté du gouvernement; qu'en effet, selon elles, il serait inconcevable que le législateur bruxellois ait entendu attribuer des compétences réglementaires concurrentes au gouvernement et à la société régionale; que les requérantes persistent à douter de ce que la pratique du compte courant, qui revient à placer les liquidités des sociétés immobilières à la disposition de la société régionale, s'accorde bien à la ratio legis qui est de fournir aux premières les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de leur mission de service public;

Considérant que c'est à tort que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse situe la base juridique de son intervention à l'article 5, § 9, de l'ordonnance, auquel cas elle aurait méconnu l'alinéa 2 de cette disposition qui désigne l'exécutif régional comme auteur de la norme dérivée, n'accordant à la société régionale du logement d'autre pouvoir que celui de faire des propositions au gouvernement bruxellois; qu'il reste que, si l'on se réfère au deuxième moyen du second recours, les "mécanismes horizontaux de solidarité financière" doivent s'entendre de la participation des sociétés bénéficiaires au comblement des déficits des sociétés qui auraient des locataires insolvables; qu'ils ne présentent donc pas de rapport avec le mécanisme des comptes courants dénoncé au moyen;

Considérant que, pour ce qui est des griefs formulés dans la requête, et partant de ce que la base juridique des dispositions contestées du règlement doit être recherchée à l'article 17 de l'ordonnance, il est permis de penser que si le législateur régional avait eu l'intention de mettre un terme à une pratique administrative constante qui, au demeurant, ne semble pas avoir provoqué la situation chaotique redoutée par les requérantes, on en aurait trouvé trace, sinon dans le dispositif de l'ordonnance, du moins dans les travaux préparatoires; qu'il y a lieu de constater que l'obligation de compte courant ne porte que sur les missions de service public remplies par les sociétés immobilières et qu'il leur est loisible d'exercer des activités lucratives sous une autre raison sociale; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des "articles 2, 3^o, 17, § 1^{er}, 6^o, 10, § 2, 6^o," de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 et de l'excès de pouvoir; qu'elles relèvent que l'article 45, § 2, du règlement critiqué prévoit que "des activités de logement menées en dehors du cadre

du logement social, mais à l'initiative des S.I.S.P., sont exclusivement entreprises par des sociétés juridiquement distinctes de ces S.I.S.P."; que, selon les requérantes, il faudrait déduire de ce que l'ordonnance permet aux sociétés immobilières de service public de mener des activités échappant aux missions de service public du secteur considéré que ces activités peuvent être exercées en leur sein de sorte qu'en leur imposant de le faire sous des raisons sociales distinctes, le règlement attaqué ajouterait au prescrit de l'ordonnance;

Considérant que les requérantes sollicitent le texte de l'ordonnance en prétendant qu'il autoriserait expressément les sociétés immobilières de service public à exercer des activités lucratives sous la même raison sociale; que s'agissant d'une mission de service public, la partie adverse a pu légitimement considérer que l'obligation de créer des filiales facilite la transparence dans la gestion des sociétés immobilières; que, par ailleurs, il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier si la société régionale aurait pu atteindre le même objectif par d'autres voies, notamment en limitant son intervention à l'obligation de tenir une comptabilité distincte; que le moyen n'est pas fondé;

Affaire A. 59.366/XIII-289

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 17 de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 et de l'excès de pouvoir; qu'elles constatent que l'article 56 du règlement contesté fixe son entrée en vigueur au trentième jour suivant sa notification aux sociétés immobilières de service public, que jusqu'au 31 octobre 1994, les sociétés qui le souhaitaient auront pu souscrire un contrat de gestion avec la partie adverse, auquel cas elles auront été soustraites à l'application du règlement litigieux et que, deux ans et demi après l'entrée en vigueur du règlement, les sociétés auront encore pu opter pour la formule du contrat de gestion; qu'elles soutiennent qu'en limitant dans le temps la faculté de souscrire un tel contrat, le règlement ajouterait aux termes de l'ordonnance;

Considérant que la partie adverse et la Région de Bruxelles-Capitale admettent que l'ordonnance ne prévoit pas de délai pour passer du système réglementaire au régime contractuel, mais estiment que la "liberté contractuelle" permettrait à la société régionale de modaliser cette option dans le temps, pour autant qu'elle le fasse dans des limites raisonnables; qu'elles ajoutent qu'au demeurant, le délai réglementaire d'un mois initialement fixé aurait été prorogé plusieurs fois de facto, ce qui démontrerait que la partie adverse n'a nullement eu l'intention d'empêcher les négociations sur le passage au régime contractuel; qu'elles ajoutent que cette manière

d'agir s'accorderait à l'intention du législateur régional; qu'elles se réfèrent à l'exposé des motifs de l'ordonnance selon lequel "Il importe également que les contrats SLRB-SISP soient conclus dans un délai raisonnable après la conclusion du contrat Région-SLRB, afin que la SLRB soit effectivement mise en position d'exercer ses missions de tutelle" (Doc. C.R.B.-C., A-167/2, sess. ord. 1992-1993, p. 110); qu'elles soulignent au sujet du délai de deux ans et demi, qu'il doit être mis en rapport avec la période quinquennale prévue à l'article 17, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance, disposition prévoyant en outre une réévaluation du contrat de gestion à la mi-période et qu'ainsi l'alignement du règlement sur l'ordonnance a pour but d'éviter des "distorsions" entre les sociétés immobilières qui ont opté pour la formule du contrat ab initio et les autres sociétés;

Considérant que les requérantes répliquent qu'en se prévalant de la liberté contractuelle pour assigner, par voie réglementaire, des délais aux sociétés souhaitant opter pour le contrat de gestion, la partie adverse confond manifestement les deux régimes alternatifs prévus par l'article 17 de l'ordonnance qui ne fixe d'autre délai que la durée de validité des contrats de gestion; qu'elles estiment que, dès le moment où la restriction est inscrite dans le règlement, elle s'impose unilatéralement et que l'argument n'est pas pertinent; qu'elles relèvent qu'il est irrelevant que des prorogations auraient été accordées de facto ou que la société régionale n'aurait ajouté au prescrit de l'ordonnance que de manière "raisonnable", pas plus que l'on pourrait trouver argument dans le fait que les mêmes contraintes s'observeraient dans le contrat que la partie adverse a souscrit avec la Région bruxelloise; qu'elles considèrent que le délai de deux ans et demi prévu à l'article 17, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance correspond à la moitié de la durée d'exécution des contrats, quelle que soit la date à laquelle ceux-ci auront été conclus; que, partant, les requérantes ne comprennent pas en quoi le même délai inscrit à l'article 56, alinéa 3, du règlement litigieux, qui court à compter de son entrée en vigueur indépendamment de la situation des destinataires, correspondrait à un "souci d'harmonisation";

Considérant que, suivant l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, "Chaque société immobilière de service public peut conclure avec la Société du Logement de la Région bruxelloise un contrat de gestion qui a pour objet de traduire à l'échelle de chaque société les objectifs et les modalités visés à l'article 6, § 3, (...)"; que le passage cité des travaux préparatoires ne s'est pas traduit par l'inscription d'un délai dans le dispositif de l'ordonnance; que l'intention du législateur a pu s'exprimer dans la simple incitation consistant à soumettre au règlement les sociétés qui n'avaient pas opté pour le contrat; qu'en limitant dans le temps la possibilité de recourir à la formule du contrat sans y être expressément habilitée, la partie adverse a ajouté au prescrit légal et excédé ses pouvoirs; que le moyen est fondé;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation ou, à tout le moins, de l'application inexacte de l'article 2, 5, et de l'article 5, § 9, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993 et de l'excès de pouvoir; qu'elles relèvent que l'article 1^{er}, 11°, du règlement attaqué définit le déficit social comme la perte subie par certaines sociétés immobilières de service public en raison de la faiblesse ou de l'absence de revenus de leurs locataires alors que le déficit social est l'inverse du boni social et devrait, dès lors, se comprendre comme la différence négative existant entre le loyer de base global annuel et le loyer réellement perçu par les sociétés immobilières de service public;

Considérant que la partie adverse et la Région de Bruxelles-Capitale soutiennent que, comme les requérantes n'exposent pas en quoi la définition donnée du déficit social par le règlement litigieux s'écarterait de celle qu'elles préconisent, le moyen serait irrecevable;

Considérant qu'en réplique, les requérantes se livrent à une démonstration fort technique suivant laquelle la définition retenue par la société régionale serait trop large et lui ouvrirait, par conséquent, un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au moment de déterminer les sociétés bénéficiaires de l'allocation de solidarité; qu'elles exposent que, tandis que les notions de boni et mali sociaux sont le résultat du calcul de la différence entre les loyers de base et les loyers réellement perçus, la notion de perte traduirait un déficit global qui serait fonction des résultats d'exploitation; que, selon elles, cette notion, plus large et moins précise, pourrait amener l'autorité à prendre en compte des éléments autres que les loyers de base et les loyers réels, et serait susceptible de dénaturer les mécanismes de solidarité horizontale dont le principe est instauré par l'ordonnance;

Considérant que l'articulation particulièrement elliptique du moyen dans la requête n'a pas permis à la partie adverse d'y répondre adéquatement, surtout si l'on tient compte de la technicité de son contenu; que la justification du grief, soit le fait d'avoir remplacé un critère objectif par un critère subjectif, est formulée pour la première fois dans le mémoire en réplique; que le moyen, qui n'est pas d'ordre public, est dès lors irrecevable;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 5, § 3, de l'ordonnance, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'il concerne l'article 8 du règlement attaqué; qu'elles relèvent que l'article 8, § 2, du règlement prévoit que les sociétés immobilières de service public établissent, pour le 30 septembre précédant l'année concernée, un plan de mutation

généralisé basé sur leurs investissements en construction et en rénovation ainsi que sur les projets de mutations annoncés par les locataires, plan approuvé par la société régionale en vertu du paragraphe suivant et que l'article 8, § 4, impose, en outre, le dépôt d'un rapport annuel sur la réalisation du plan; qu'elles soulignent que, suivant la disposition de l'ordonnance visée au moyen, il appartient au gouvernement régional, et non à la partie adverse, de "prendre les dispositions nécessaires en vue d'assurer une mutation plus importante des locataires entre les différents types de logements offerts";

Considérant que la partie adverse et la Région de Bruxelles-Capitale répondent que le moyen reposerait sur une fausse interprétation de la disposition citée de l'ordonnance qui n'a pas pour objet d'attribuer au gouvernement régional une compétence exclusive s'agissant de régler tout ce qui concerne la mutation des locataires; qu'elles soulignent que, dans le cadre de sa mission générale de contrôle des sociétés immobilières de service public, la partie adverse serait nécessairement amenée à vérifier l'objectif précisé par l'ordonnance et que le gouvernement a d'ailleurs chargé expressément la société régionale, aux termes de l'article 3, alinéa 2, du contrat de gestion qui les lie, de l'accomplissement de cette mission; qu'elles soutiennent que l'intervention de l'auteur de l'acte peut se prévaloir de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3 et 8, de l'ordonnance qui habilite la partie adverse à déterminer "les règles de conduite vis-à-vis des usagers des prestations de service public" et "les critères d'évaluation de l'exécution des obligations des sociétés immobilières de service public" ainsi que de l'article 23, alinéa 1^{er}, 3 et 7, de l'ordonnance qui chargent la société régionale "de contrôler le respect par les sociétés immobilières de service public des règles administratives, comptables, financières et de gestion sociale qui régissent leur fonctionnement et leurs activités" et "d'établir annuellement un rapport sur le fonctionnement et sur les activités des sociétés immobilières de service public de la Région"; qu'elles estiment que la mutation des locataires constitue une façon d'assurer le meilleur respect possible des règles d'attribution des logements sociaux en fonction de la composition des ménages pour correspondre à la notion de logement adapté, aux règles de priorité et aux mécanismes de mutation des locataires réglés, à l'époque où fut pris le règlement attaqué, par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, spécialement l'article 3;

Considérant que les requérantes répliquent que l'article 5, § 3, de l'ordonnance charge le gouvernement de "prendre les dispositions nécessaires en vue d'assurer une mutation plus importante des locataires entre les différents types de logements offerts" et que cette compétence spécifique ne pourrait être confondue avec

les missions de contrôle et d'information attribuées à la société régionale; qu'elles sont d'avis que le contrat de gestion invoqué par la société régionale ne lie que la Région et la partie adverse et qu'à l'égard des sociétés requérantes, il est res inter alios acta; qu'elles constatent que son contenu est précisé à l'article 6, § 3, de l'ordonnance où il n'est d'ailleurs pas question de la mutation des locataires et que d'ailleurs cette question n'apparaît, à l'article 3, alinéa 2, du contrat de gestion, que comme un objectif ("veillera à"); que les requérantes persistent à considérer que les mesures qui leur sont imposées par l'article 8 du règlement attaqué ne pouvaient l'être que par le gouvernement régional ou, à tout le moins, en vertu d'une habilitation expresse de l'exécutif;

Considérant que si l'on peut admettre que les habilitations inscrites à l'article 17 de l'ordonnance puissent impliquer la collecte d'informations sur les mouvements de locataires pour permettre à la société régionale d'exercer ses missions et de renseigner correctement le gouvernement régional, l'élaboration d'un "plan de mutation généralisé" soumis à l'approbation de la société régionale dépasse cet objet; qu'il n'est d'ailleurs expressément question de régler les mutations des locataires qu'à l'article 5, § 3, de l'ordonnance qui donne une habilitation à l'exécutif régional; que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public ne comportait pas de subdélégation du pouvoir réglementaire à la partie adverse; que le moyen est fondé;

Considérant que les requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 5, § 9, de l'ordonnance précitée du 9 septembre 1993, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir; qu'il porte sur les articles 24 et 27 du règlement attaqué, lesquels sont rédigés comme suit :

" Article 24

Conformément à l'article 5, § 9, de l'ordonnance et aux articles 52 et 53 du contrat de gestion Région - SLRB, le produit des bonis sociaux peut être utilisé pour couvrir une partie des projets d'investissement des SISP en bonis sociaux, pour autant que ces projets soient repris dans la programmation triennale effectuée selon les termes de l'article 2 de l'arrêté investissement, ou soient approuvés par la SLRB.

(...)

Article 27

§ 1. Les SISP sont autorisées à capitaliser leurs bonis sociaux pendant les deux années qui suivent celle de la perception des bonis.

§ 2. Si à la fin de la deuxième année au plus tard, aucun projet propre et conforme à l'article 24 ci-avant n'a été approuvé, les bonis sociaux sont transférés à la SLRB sur un compte prévu à cet effet.

§ 3. Le conseil d'administration de la SLRB redistribue le montant de ces bonis sociaux à des SISP en déficit social dont les projets sont approuvés";

qu'elles relèvent que, suivant la disposition de l'ordonnance visée au moyen, le produit des bonis sociaux dégagés par les sociétés immobilières ne peut être affecté qu'aux mécanismes de solidarité horizontale qui prennent en compte les déficits sociaux des sociétés qui accueillent des personnes à bas revenus et que, suivant le second alinéa de cette disposition, il appartient au gouvernement, et non à la société régionale, de déterminer "les modalités d'affectation des mécanismes horizontaux";

Considérant que la FEDERATION DES SOCIETES COOPERATIVES DU LOGEMENT A BRUXELLES (FESOCOLAB) et la Société coopérative de locataires GERMINAL font valoir ce qui suit dans leur dernier mémoire :

" Avant tout, il importe de relever que le règlement ainsi que le contrat de gestion qui font l'objet des recours en annulation ont été complètement modifiés le 29 octobre 2002 (voy. la pièce annexée).

Le quatrième moyen de la requête introduite par le Foyer anderlechtois, le Foyer molenbeekois et l'Association du logement social visait notamment les articles 24 et 27 du règlement attaqué en ce que, d'une part, ils permettaient d'utiliser le produit des boni sociaux à une fin autre que les mécanismes de solidarité horizontale (art. 24) et, d'autre part, différaient l'affectation des boni sociaux en réglant les modalités de leur affectation (art. 27).

L'annulation de ces dispositions entraîne pour les coopératives de locataires des conséquences concrètes.

En effet, la plupart des coopératives de locataires ont actuellement des boni sociaux -même s'ils sont en diminution - et ne souhaitent pas les voir intégrés dans un mécanisme concret de solidarité horizontale voulu par les sociétés de logement social en déficit social.

Pour rappel, le «déficit social» est la différence entre le total des loyers de base et le total des loyers réels, le «boni social» étant une différence positive entre les loyers réels et les loyers de base. Les loyers réels sont calculés notamment en tenant compte des revenus des locataires mais des mécanismes complexes permettent à des sociétés qui ont des loyers de base élevés d'être en déficit social alors que le coefficient de revenus est supérieur à 1 et inversement.

En outre, le système qui a été mis en place lors du contrat de gestion de 2002 prévoit, contrairement à ce qui existait lors des recours introduits, un mécanisme dans lequel il est instauré maintenant une part de subsides dans le montant total des fonds dégagés par la Région pour financer les investissements de sociétés immobilières de service public. Cette part de subsides tient compte du rapport entre la charge d'annuités et les recettes locatives et peut varier de 12,5 à 37,5 % selon l'article 22 du nouveau contrat de gestion. Il est à remarquer également que le mécanisme d'utilisation des bonis sociaux - tel qu'il avait été prévu dans le premier

règlement et le premier contrat de gestion - a disparu de la dernière version du contrat de gestion sans que personne ne s'en inquiète.

Il en résulte que l'annulation des deux articles concernés - à laquelle le rapport de l'auditorat conclut - ferait resurgir un problème réglé par le nouveau contrat de gestion conclu le 29 octobre 2002. Les articles 22 et 23 règlent en effet le mécanisme nouveau de financement des investissements et leurs enveloppes.

La demande d'annulation des articles 24 et 27 du règlement attaqué - aujourd'hui remplacé - est devenue sans objet";

Considérant que la partie adverse soutient la même thèse que celle qui vient d'être exposée;

Considérant que pour les raisons mentionnées dans le dernier mémoire de FESOCOLAB et de la Société coopérative de locataires GERMINAL, les requérantes n'ont plus d'intérêt à obtenir l'annulation des articles 24 et 27; que le moyen ne peut être retenu;

Considérant que les requérantes prennent un cinquième moyen de la violation du principe de bonne administration "selon lequel celui qui se voit imposer un règlement doit pouvoir déterminer avec précision les obligations qui en découlent", et de l'excès de pouvoir; qu'elles relèvent que les articles 15 à 18 de l'acte attaqué fixent des règles applicables aux travaux d'entretien sans pour autant préciser le contenu de cette notion, et qu'il faut pourtant distinguer des réparations et des investissements en construction et en rénovation; qu'elles en déduisent que ce manque de précision ne permettrait pas de vérifier si la partie adverse a agi dans les limites des attributions inscrites aux articles 17 et 23 de l'ordonnance;

Considérant que le moyen n'indiquant pas en quoi la distinction entre les travaux de rénovation et de simple entretien est susceptible de déteindre sur les compétences de la partie adverse ne pourrait être reçu, du moins sur cet aspect; qu'au moment d'introduire leur recours, les requérantes ont omis de tenir compte de la définition figurant à l'article 1^{er}, 17^o, du règlement attaqué, dont l'annulation n'est d'ailleurs pas demandée;

Considérant, au surplus, qu'il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir d'exiger des précisions supplémentaires qui devraient alors tenir compte des innombrables situations susceptibles de se présenter et risqueraient de donner au règlement une dimension excessive; que le moyen ne pourrait être admis que dans l'hypothèse où l'auteur du règlement aurait entendu s'écarter de l'acception courante sans parvenir à exprimer clairement son intention; qu'en cas de contestation sur la prise

en compte des travaux, il appartiendra au juge saisi de l'action civile de dire s'il s'agissait ou non de travaux d'entretien; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un sixième moyen qui figure dans la requête complémentaire, de la violation de l'article 13, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public; qu'elles soutiennent que l'annexe II du règlement impose aux sociétés immobilières de service public de transmettre à la partie adverse, pour approbation, les documents relatifs aux loyers, ce qui aurait pour effet de soumettre à l'accord de la société régionale la fixation du loyer de base, alors que ce montant est déterminé par la disposition visée au moyen et que la partie adverse n'est compétente que pour autoriser ou imposer une dérogation au pourcentage, fixé par le gouvernement régional, du prix de revient actualisé du logement qui sert à établir le loyer de base;

Considérant qu'en réplique, les requérantes font valoir qu'en cours de procédure, l'article 13, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 décembre 1993 (aujourd'hui abrogé) a été modifié par l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 1994; qu'elles constatent que la disposition modifiée se lisait comme suit :

" Fixation du loyer de base.

Le loyer de base établi par la société est le montant annuel calculé sur base d'un pourcentage du prix de revient actualisé du logement variant entre 3 % et 10 %.

Il est approuvé préalablement par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale";

qu'elles s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'Etat;

Considérant que l'annexe II du règlement attaqué ne contient qu'une liste de renseignements à transmettre à la société régionale et n'a pas de portée normative autonome, et que les requérantes n'alléguant pas que les informations litigieuses seraient confidentielles, le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés dans le règlement arrêté le 9 juin 1994 par le conseil d'administration de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 8, §§ 2, 3 et 4, et l'article 56, alinéas 2 et 3.

Article 2.

Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 793,28 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 495,80 euros, à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale à concurrence de 148,74 euros et à la charge de chacune des deux autres parties intervenantes à concurrence de 74,37 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le treize janvier deux mille neuf par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUD,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.