

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 219.487 du 24 mai 2012

G./A.198.567/VI-18.933

En cause : **1. BAH** Soria,
2. SANGARE Mariame,

ayant élu domicile chez
Me Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence, n° 13,
1000 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot, n° 19,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 21 décembre 2010, Soria BAH et Mariame SANGARE demandent l'annulation de la "décision datée du 1^{er} décembre 2010 (...) de la direction du logement de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement de la Région de Bruxelles-Capitale déclarant irrecevable le dossier de demande d'allocations de déménagement- installation et d'intervention dans le loyer de la requérante".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur adjoint au Conseil d'Etat, Raphaël BORN, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Une ordonnance du 28 mars 2012, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 2 mai 2012.

M. le Conseiller d'Etat, Yves HOUYET, a exposé son rapport.

Me Anne-Sophie VERRIEST, loco Me Ronald FONTEYN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Raphaël BORN, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application du titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. EXPOSE DES FAITS

Les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

III. 1. Le 4 juillet 2010, la seconde requérante introduit une demande d'allocation de déménagement-installation auprès de la partie adverse.

III. 2. Le 10 août 2010, la partie adverse demande à la seconde requérante de lui fournir, "dans un délai de 45 jours à dater du 10 août 2010, soit jusqu'au 25 septembre 2010, dernière limite", les documents complémentaires suivants :

- une copie lisible du bail du nouveau logement ;
- les preuves de paiement du loyer "réel" de l'ancien logement ;
- le formulaire de demande de paiement sur compte bancaire.

Dans ce courrier, la partie adverse indique à la seconde requérante la possibilité de bénéficier, en outre, d'une intervention dans son loyer. Dans ce cas, elle lui propose de compléter un document supplémentaire et de le lui renvoyer au plus vite.

III. 3. Le 23 août 2010, la seconde requérante dépose une copie du bail du nouveau logement, les preuves de paiement du loyer de l'ancien logement et sa demande de bénéficier de l'intervention de loyer. Elle avertit également la partie adverse que sa banque enverra le formulaire de paiement. Ce dépôt fait l'objet d'un accusé de réception.

III. 4. Le 6 septembre 2010, la seconde requérante dépose une copie de sa carte de banque. Ce dépôt, à son tour, fait l'objet d'un accusé de réception.

III. 5. Le 12 octobre 2010, la partie adverse sollicite les attestations des revenus de l'année 2008 du premier requérant. Ce courrier précise qu'"En cas d'absence de revenus, vous devez nous fournir des attestations de l'ONEM et du CPAS, confirmant que vous ou votre époux(se)/cohabitant ne bénéficiez pas d'une aide financière. Ces attestations devront être obligatoirement accompagnées d'une déclaration sur l'honneur". La partie adverse accorde à la seconde requérante un délai supplémentaire, jusqu'au 2 novembre 2010, pour qu'elle fournisse ces documents. A défaut, la demande sera réputée caduque.

III. 6. Le 1^{er} décembre 2010, la partie adverse déclare la demande irrecevable.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est libellé comme suit :

" Madame,

Par la présente, conformément à l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement du 22 décembre 2004, nous avons le regret de vous informer que votre dossier n'est pas recevable.

En effet, les informations visant à compléter votre dossier, demandées dans notre lettre du 12/10/2010, ne nous ont pas été transmises (preuve de revenus de toute l'année 2008 pour votre époux) dans les délais impartis, soit pour le 02/11/2010 au plus tard.

Hormis l'hypothèse où la contestation pourrait s'analyser comme portant sur un droit subjectif, pour lequel seule (sic) les Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents, un recours peut être adressé, dans les soixante jours de la présente, par lettre recommandée, au Conseil d'Etat, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles."

IV. COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

IV. 1. Arguments des parties

Dans leur requête, les parties requérantes font valoir que "la partie adverse ne se trouve pas en situation de compétence liée" en ce qui concerne la

recevabilité de la demande d'allocations et en déduisent que le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur le présent recours.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du présent recours. Elle invoque la jurisprudence en matière de primes à l'acquisition d'un logement dans la Région de Bruxelles-Capitale. A cet égard, elle soutient que le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent en considérant que l'autorité ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation quant au principe de remboursement des primes accordées, ni quant à leur montant. L'objet réel du recours porte, dès lors, selon la partie adverse, sur des droits subjectifs de nature politique pour lesquels les Cours et Tribunaux de l'Ordre judiciaire sont seuls compétents.

La partie adverse ajoute que les articles 7 à 9 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer énoncent les critères pour bénéficier de ces allocations et ne laissent guère de pouvoir d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente pour octroyer ces allocations.

La partie adverse en conclut que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer en l'espèce. Elle ajoute que la notification de l'acte attaqué indiquait à la seconde partie requérante qu'un recours pouvait être adressé au Conseil d'Etat "hormis l'hypothèse où la contestation pourrait s'analyser comme portant sur un droit subjectif, pour lequel seuls les Cours et Tribunaux de l'Ordre judiciaire sont compétents".

Les parties requérantes répliquent qu'elles s'étonnent que la partie adverse soulève un déclinatoire de juridiction alors qu'elle les a informées de la possibilité d'introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat.

Selon les parties requérantes, la partie adverse ne se trouve pas dans une situation de compétence entièrement liée. Elles considèrent que les termes "peuvent être accordées" qui figurent à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 précité témoignent d'une certaine marge d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

Les parties requérantes ajoutent que cette marge d'appréciation apparaît dans d'autres articles de l'arrêté précité. Ainsi, à l'article 9, la partie adverse a un pouvoir d'appréciation quant à la qualification d'un logement "adéquat" et, plus particulièrement, lorsque le logement doit être adapté aux personnes âgées ou

handicapées. Selon les parties requérantes, il en est d'autant plus ainsi qu'il n'existe pas de critère définissant un tel logement. Les parties requérantes invoquent également le pouvoir d'appréciation du délégué de l'administration lorsque celui-ci doit apprécier les travaux qui permettent de rendre le logement "adéquat". Elles précisent que, selon les articles 13 et 14 de l'arrêté précité, la partie adverse effectue une visite sur les lieux afin de statuer sur l'acceptation de la demande.

Les parties requérantes en concluent que la partie adverse détient une réelle marge d'appréciation quant à la qualification d'un logement "adéquat" qui ne résulte pas d'une simple application de critères définis par la loi.

Les parties requérantes font encore valoir l'article 11 de l'arrêté du gouvernement précité qui utilise les termes "estime" ou "peut évaluer". Selon les parties requérantes, ces termes confirment la marge d'appréciation de la partie adverse quant aux preuves à fournir par le demandeur et quant au montant théorique du loyer. Il ne s'agit donc pas, selon elles, d'une compétence liée.

Elles soutiennent également que le fait pour la partie adverse de leur avoir octroyé un délai supplémentaire, démontre qu'elle détient un pouvoir discrétionnaire et que le Conseil d'Etat est bien compétent en l'espèce.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes font valoir que :

- " La partie requérante conteste le point de vue de M. l'Auditeur.
En effet, il ressort, tant du prescrit réglementaire que de l'attitude in casu de la partie adverse, que cette dernière ne se trouve pas dans une situation de compétence entièrement liée.
En effet, l'article 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 précise :
«Dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget des dépenses du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, peuvent être accordées une allocation de déménagement-installation, une allocation de loyer à durée déterminée et une allocation de loyer à durée indéterminée».
L'utilisation du verbe «pouvoir» suppose que l'administration dispose d'une certaine marge d'appréciation.
La seule circonstance que le verbe «pouvoir» soit précédé des mots «dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget des dépenses du Ministère de la Région de Bruxelles- Capitale» n'énervé en rien ce constat.
En effet, cette marge d'appréciation apparaît à plusieurs reprises dans le texte :
A cet égard, l'article 9 dispose :
«Conditions relatives au logement
§ 1^{er}. Pour bénéficier de l'allocation de déménagement-installation, le nouveau logement occupé par le demandeur doit être considéré comme adéquat.
§ 2. Pour bénéficier de l'allocation de loyer à durée déterminée, le demandeur doit occuper un logement adéquat et quitter un logement inadéquat, ce dernier devant avoir été occupé par le demandeur pendant une période ininterrompue de minimum 12 mois.

Il est toutefois dérogé à cette durée minimale d'occupation lorsque le logement inadéquat ne correspondait pas aux normes définies par le Gouvernement sur la base de l'article 4 du Code bruxellois du Logement ou faisait l'objet d'un arrêté du bourgmestre pris sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale.

§ 3. Pour bénéficier de l'allocation de loyer à durée indéterminée, le demandeur visé à l'article 5, § 2 du présent arrêté doit quitter un logement inadéquat pour occuper un logement adéquat et adapté aux nécessités découlant de l'âge ou du handicap du demandeur ou de la personne concernée de son ménage, notamment en ce qui concerne les facilités d'accès, de circulation et d'équipement.

§ 4. Un délai de trois mois peut être laissé par le délégué de l'administration pour réaliser certains travaux visant à rendre le logement adéquat.

Ce délai peut être prolongé par le Ministre pour une seconde période de trois mois. Passé ce délai, la demande est réputée caduque».

A la lecture de cet article, force est de constater que l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à la qualification d'un logement adéquat, et plus particulièrement lorsque ce dernier doit être adapté aux personnes âgées ou handicapées dès lors qu'il n'existe aucun critère définissant un tel logement.

Ceci est d'autant plus vrai que lorsque le délégué de l'administration accorde un délai supplémentaire pour réaliser des travaux, celui-ci dispose d'une marge d'appréciation quant aux travaux permettant de rendre le logement adéquat.

Par ailleurs, il faut souligner que l'administration, conformément aux articles 13, 14 et 21 de l'arrêté précité, effectue une visite sur les lieux au terme de laquelle elle signale à l'Inspection le caractère non conforme du logement et statue sur le rejet ou l'acceptation de la demande.

Il s'ensuit que la qualification opérée par l'administration quant au caractère adéquat ou inadéquat du logement ne résulte pas d'une simple application de critères définis par la loi mais résulte au contraire d'une appréciation au cas par cas qui suppose l'exercice d'une marge d'appréciation dans le chef de l'administration.

En outre, l'article 11 de cet arrêté dispose :

«Le formulaire doit être accompagné de l'original ou d'une copie des documents suivants :

1° la preuve des revenus au sens de l'arrêté ministériel du 7 décembre 2001 déterminant les documents justificatifs en matière de revenus pour l'introduction d'une demande de logement social.

La déclaration sur l'honneur prévue à l'article 14 de cet arrêté n'est admise que si l'administration estime, après enquête, qu'il est matériellement impossible au demandeur de fournir un des autres documents prévus par l'arrêté ministériel du 7 décembre 2001;

2° d'une copie du bail ou de preuves de paiement du loyer concernant le logement inadéquat et le logement adéquat;

En l'absence de documents probants, le délégué de l'administration peut évaluer le montant théorique du loyer du logement inadéquat ou du logement adéquat sur la base des loyers pratiqués pour des biens de localisation, de taille et d'équipement comparable».

L'utilisation des verbes «estime» ou «évalue» démontre que l'administration dispose d'une marge d'appréciation quant aux preuves à fournir par le demandeur ainsi que sur le montant théorique du loyer et qu'il ne s'agit pas d'une simple compétence liée.

Une telle faculté démontre l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de la partie adverse.

Cette faculté ressort encore des articles 18 et 19, lesquels disposent :

Article 18 :

«En cas de déclaration inexacte ou incomplète en vue d'obtenir ou de conserver le bénéfice de l'allocation de loyer, le droit à l'allocation de loyer est supprimé.

Toutefois et pour peu que le demandeur puisse établir qu'il remplit bien les conditions visées aux articles 6 à 10, le Ministre peut déroger à la présente disposition».

Article 19 :

«Sans préjudice des dispositions du Code Pénal ou de poursuites judiciaires en application de l'arrêté royal du 31 mai 1933, des dispositions des articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, ou d'autres dispositions plus restrictives, le bénéficiaire est tenu de rembourser à la Région les allocations qui lui ont été versées ainsi que les intérêts légaux y afférents lorsqu'il a fait une déclaration inexacte ou incomplète en vue d'obtenir les avantages conférés par le présent arrêté ou en cas de non respect des engagements souscrits.

Le Ministre peut déroger à tout ou partie du remboursement si le non respect des engagements souscrits est dû à un cas de force majeure».

[...]

La possibilité de déroger qui est ainsi laissée au Ministre révèle le pouvoir d'appréciation qui est le sien.

Le recours est recevable."

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

La demande d'allocations litigieuses est régie par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer.

Les conditions à remplir pour l'octroi des allocations sont déterminées par l'arrêté précité de manière objective, indépendamment de tout pouvoir d'appréciation du ministre. Lorsque ces conditions sont réunies, le demandeur détient un droit subjectif aux allocations sollicitées.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, les termes "peuvent être accordées" immédiatement précédés des mots "dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget des dépenses [...]", qui figurent à l'article 2 de l'arrêté du 22 décembre 2004 précité, ne peuvent s'analyser comme offrant une marge d'appréciation à l'autorité.

Si ces termes peuvent sembler signifier que le ministre n'est jamais tenu d'octroyer la prime et que l'administré n'y a par conséquent pas nécessairement droit, cette interprétation doit être rejetée car elle présuppose que le ministre serait autorisé, le cas échéant, à violer l'article 10 de la Constitution. Tout administré qui remplit les conditions fixées par l'arrêté précité doit recevoir l'allocation prévue, sous la seule condition objective que les crédits budgétaires existent.

De même, la condition selon laquelle le nouveau logement doit être "adéquat" au sens, notamment, de l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 22 décembre 2004 n'implique pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par la partie adverse.

La notion de "logement adéquat" est définie à l'article 1, 5°, de l'arrêté du 22 décembre 2004, en ces termes :

" Logement adéquat : le logement situé en Région de Bruxelles-Capitale qui correspond aux normes de qualité définies par le ministre sur la base du présent arrêté."

Conformément à cette disposition, le ministre ayant la politique du Logement dans ses attributions a adopté l'arrêté ministériel du 30 juin 2005 déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004. En son article 1^{er}, cet arrêté dispose ce qui suit :

" Est reconnu comme adéquat le logement qui répond aux normes définies par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements et aux normes de qualité définies aux articles du présent arrêté."

Les normes définies dans l'arrêté ministériel précité du 30 juin 2005 ne laissent la place à aucun pouvoir d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente pour constater le caractère adéquat du logement.

Il en va de même de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, auquel renvoie l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel précité. En ses articles 2 et suivants, cet arrêté du gouvernement définit les normes régissant la sécurité, la salubrité et les équipements des logements. Ce dernier arrêté ne laisse pas non plus de place à l'appréciation de l'autorité compétente.

S'agissant des verbes "estime" ou "peut évaluer" énoncés à l'article 11 de l'arrêté du 22 décembre 2004 et invoqués par les parties requérantes, ils visent des hypothèses spécifiques où le demandeur ne peut produire certains documents requis pour l'obtention d'allocations. Le pouvoir d'appréciation invoqué par les parties requérantes, à le supposer établi, ne porte pas sur le droit à obtenir une allocation.

Quant à la visite du logement, prévue aux articles 13 et 14 de l'arrêté du gouvernement du 22 décembre 2004, elle ne vise qu'à vérifier si le logement loué peut être qualifié de "logement adéquat" ou non au regard des normes applicables.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, le délai supplémentaire qui leur a été offert pour compléter leur dossier ne peut s'analyser comme la preuve d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de la partie adverse.

L'arrêté du 22 décembre 2004 ne laisse aucune latitude à la partie adverse pour apprécier les conditions à remplir pour bénéficier des allocations litigieuses. Les questions touchant à la recevabilité d'une demande d'allocations sont des règles de procédure qui ne laissent aucun pouvoir d'appréciation à la partie adverse.

Enfin, le fait que la partie adverse a informé la seconde partie requérante de la possibilité d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat sous réserve de "[...] l'hypothèse où la contestation pourrait s'analyser comme portant sur un droit subjectif, pour lequel seuls les Cours et Tribunaux de l'Ordre judiciaire sont compétents" est sans incidence sur la compétence du Conseil d'Etat qui est définie par des normes d'ordre public.

Le présent recours porte donc sur une contestation ayant pour objet direct un droit subjectif au sujet de laquelle le Conseil d'Etat n'a pas la compétence pour statuer. La requête est dès lors irrecevable.

Compte tenu de l'imprécision de la décision attaquée quant aux possibilités de recours, il y a lieu de mettre les dépens à la charge de la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le
vingt-quatre mai deux mille douze par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
Yves HOUYET,
Vincent DURIEUX,

Président de chambre,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.