

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 225.780 du 11 décembre 2013

G./A.206.460/VI-19.711

En cause :

- 1. DEVAUX** Rodrigue Luc Francis Ghilain,
- 2. STRYPSTEIN** Jacqueline Monique Marie-Louise,
- 3. DEWOLFS** Pascale,
- 4. FONSNY** Inès Ghislaine Andrée Suzanne Marie,
- 5. DE SAEGER** Michel Henri Luc,
- 6. ROLAND** Devis,
- 7. HENET** Yves Jean-Pierre Manuel,
- 8. DELVAL** Pascale,
- 9. VERSTRAETEN** Erik,
- 10. MEERSCHMAN** Pascale,
- 11. FRANCOIS** Hélène Yvonne Marie Ghislaine,
- 12. LEFEVRE** Nathalie Elisabeth Yolande,
- 13. HERMAND** Marc Jean-Pierre Isidore,
- 14. LECLERE** Axel,
- 15. VAN LIERDE** Agnès,
- 16. SCHEERS** Pascale,

ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, n° 68,
1060 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Me Yves BRULARD, avocat,
avenue des Arts, n° 46,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 24 septembre 2012, Rodrigue Luc Francis Ghilain DEVAUX, Jacqueline Monique Marie-Louise STRYPSTEIN, Pascale DEWOLFS, Inès Ghislaine Andrée Suzanne Marie FONSNY, Michel Henri Luc DE SAEGER, Devis ROLAND, Yves Jean-Pierre Manuel HENET, Pascale DELVAL, Erik VERSTRAETEN, Pascale MEERSCHMAN, Hélène Yvonne Marie Ghislaine

FRANCOIS, Nathalie Elisabeth Yolande LEFEVRE, Marc Jean-Pierre Isidore HERMAND, Axel LECLERE, Agnès VAN LIERDE et Pascale SCHEERS demandent l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 1993 portant exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale, publié au Moniteur belge du 26 juillet 2012 (p. 41.175) et entré en vigueur le 5 août 2012".

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^{me} l'Auditeur au Conseil d'Etat, Florence PIRET, a rédigé un rapport.

Le rapport a été notifié aux parties. Elles ont déposé des derniers mémoires.

Une ordonnance du 7 octobre 2013, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 13 novembre 2013.

M. le Conseiller d'Etat, David DE ROY, a exposé son rapport.

Me Patricia MINSIER, loco Me Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Me Vinciane RUELLE, loco Me Yves BRULARD, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M^{me} l'Auditeur, Florence PIRET, a été entendue 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. CONTEXTE D'ADOPTION DE L'ACTE ATTAQUE

Le contexte législatif et réglementaire d'adoption de l'acte attaqué peut être décrit comme suit :

III. 1. Le 29 août 1991, le parlement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte une ordonnance visant à favoriser l'accès au logement moyen.

Cette ordonnance prévoit notamment la possibilité pour un pouvoir local de vendre de gré à gré, à une personne physique, un de ses terrains ou une de ses habitations en vue de construire, de reconstruire ou de rénover du logement moyen (article 3). L'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance subordonne l'accès au logement moyen, notamment à la condition que le particulier ne dispose pas de revenus excédant un certain montant déterminé par l'Exécutif. Quant à l'article 7, il dispose qu'"[à] moins qu'elle ne soit passée avec un pouvoir public ou une personne remplissant elle-même les conditions prévues à l'article 4, §§ 1^{er}, 1, 2 et 3, la [...] la revente [...] conclue par la personne physique bénéficiaire ou ses héritiers est nulle de plein droit".

III. 2. Le 28 janvier 1993, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale prend un arrêté "portant exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale" (ci-après désigné "arrêté de l'Exécutif du 28 janvier 1993"). Celui-ci détermine notamment les revenus maximaux visés par l'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du 29 août 1991 précitée. L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'exécutif du 28 janvier 1993 dispose ce qui suit :

" Les revenus imposables globalement du ménage ne peuvent dépasser 1.200.00 francs augmentés de 100.000 francs par personne à charge, pour l'avant-dernière année qui précède la passation de l'acte. Toutefois, lorsque le ménage dispose de deux revenus, le revenu le moins élevé n'est pris en compte que pour moitié. Lorsque le ménage est composé d'une personne, le plafond est fixé à 900.000 francs".

III. 3. Le 9 mai 2004, l'ordonnance du 29 août 1991 précitée est abrogée pour être remplacée par le titre VIII de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement (ci-après désigné "Code bruxellois du Logement").

Le titre VIII du Code bruxellois du Logement prévoit notamment la possibilité pour une personne de droit public de conclure, avec un ménage répondant aux conditions d'accès au logement moyen, une vente de gré à gré portant sur un terrain ou sur une habitation en vue de lui permettre d'y fixer sa résidence principale pour une durée minimale de dix ans (article 162, § 1^{er}).

L'article 164 du Code bruxellois du Logement dispose que :

" Pour bénéficier des dispositions visées par le présent Titre, le ménage doit remplir les conditions suivantes :

1. ne pas bénéficier de revenus excédant une somme déterminée par le Gouvernement;

2. [...]."

L'article 165, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement dispose que :

- " Pour bénéficier des dispositions visées à l'article 162, § 1^{er}, du présent Code, les ménages répondant aux conditions de l'article 164 doivent s'engager à construire ou à rénover un seul logement destiné à leur occupation personnelle et à, sauf cas de force majeure :
 - 1° introduire la demande de permis d'urbanisme nécessaire au plus tard six mois après l'acquisition du terrain;
 - 2° commencer les travaux dans les six mois de l'obtention du permis d'urbanisme nécessaire;
 - 3° occuper personnellement le bien construit ou rénové, pendant dix ans et s'y domicilier dans les trois mois suivant l'ouverture des compteurs d'énergie".

L'article 173 du Code bruxellois du Logement dispose que :

- " A moins qu'elle ne soit passée avec un pouvoir public ou une personne remplissant elle-même les conditions prévues aux articles 164 et 165, la location, la donation, la vente, la revente, la constitution d'usufruit, de superficie, d'emphytéose ou la cession d'emphytéose conclue par le ménage bénéficiaire sont nulles de plein droit".

III. 4. C'est dans ce contexte qu'est adopté l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 1993 portant exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après désigné "arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012").

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel comprend deux articles.

L'article 1^{er} est libellé comme suit :

- " L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 1993 portant exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale est remplacé par la disposition suivante : «Le montant des revenus maximaux imposables globalement du ménage est déterminé en fonction de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, 4°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale du 1^{er} juin 2006 relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale»".

L'article 2 est libellé comme suit :

- " A l'article 6, 5°, de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 1993 portant exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale, les mots «l'article 4, § 1^{er}, 3°, de l'ordonnance» sont remplacés par «l'article 165, § 1^{er}, du Code du logement. A défaut de respect du 3° de cet article, la personne de droit

public concernée pourra exiger le remboursement de l'aide allouée (consistant dans la diminution du prix ou du canon visée à l'alinéa 2 de l'article 162, § 1^{er}, du Code du logement), augmentée des intérêts au taux légal»".

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Thèses des parties

Dans leur requête, les requérants exposent qu'ils sont tous bénéficiaires du régime du logement moyen tel que fixé par le Code bruxellois du Logement, puisqu'ils ont tous acquis des terrains sous le régime de l'ordonnance du 29 août 1991 visant à favoriser l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ils soutiennent que "l'acte attaqué, en ce qu'il ne prévoit aucune limite temporelle aux restrictions à la revente d'un logement moyen par ses propriétaires, leur porte donc grief", dès lors qu'ils "ne peuvent et ne pourront [...] jamais disposer librement de leurs biens dans la mesure où la revente de ceux-ci est subordonnée au respect, dans le chef de potentiels acquéreurs, des conditions fixées par l'article 164 du Code du logement, et ce, sans limite temporelle". Ils ajoutent qu'en tout état de cause, "les recours contre des actes réglementaires sont en principe toujours recevables, ceux-ci étant susceptibles de s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes".

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse objecte qu'à défaut de produire leur acte authentique d'achat et d'apporter la preuve qu'ils sont toujours propriétaires de leurs biens, les requérants ne démontrent pas qu'ils sont, comme ils le soutiennent, bénéficiaires du régime de logement moyen tel que fixé par le Code bruxellois du Logement et, dès lors, restent en défaut de prouver leur intérêt à agir. Elle ajoute que même si les requérants apportaient la preuve qu'ils sont bénéficiaires des dispositions du Code bruxellois du Logement leur ayant permis d'accéder au logement moyen, il faudrait constater que l'arrêté querellé, qui ne comprend que deux articles, ne modifie en rien leur situation juridique. Elle expose que l'article 1^{er}, qui modifie le mode de détermination du montant des revenus maximaux imposables globalement et donc les conditions d'accès au logement moyen, n'a pas vocation à s'appliquer aux requérants qui ont d'ores et déjà bénéficié du régime. Quant à l'article 2 de l'arrêté attaqué qui précise les modalités de remboursement de l'aide allouée au bénéficiaire du logement moyen en cas de non-respect de l'obligation d'occuper personnellement le bien pendant une durée de dix ans, il ne modifie pas l'ordonnancement juridique, dès lors que l'article 175 du Code bruxellois du Logement prévoit déjà le remboursement des aides allouées en cas de non respect de la condition d'occupation personnelle minimale de dix ans. Elle ajoute que l'article 2 de l'arrêté attaqué modifie même de manière favorable l'article 6 de l'arrêté de

l'Exécutif du 28 janvier 1993 dès lors que l'article 4, § 1^{er}, 3°, de l'ordonnance du 29 août 1991, remplacé par l'article 165, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement, ne prévoyait aucune limite temporelle à l'obligation d'occupation. La partie adverse en déduit qu'"aucune des deux dispositions de l'acte attaqué ne prévoit dès lors des restrictions sans limite temporelle à la revente d'un logement moyen par ses propriétaires, comme le soutiennent les requérants", que "l'acte attaqué ne restreint pas la revente du logement des requérants et ne leur porte par conséquent pas grief" et que, dès lors, "ces derniers n'ont pas intérêt à l'annulation de l'acte attaqué, cette dernière ne leur procurant aucun avantage". Elle ajoute que "l'objet réel du recours est de critiquer l'article 173 du Code bruxellois du Logement, sans pour autant le viser expressément, article 173 qui prévoit quant à lui une restriction, notamment à la revente, sans limitation temporelle [...], comme en témoigne [...] la demande de question préjudicielle des requérants". Or, précise la partie adverse, "cette disposition n'est en rien ni modifiée, ni même visée dans l'acte attaqué, pas plus qu'elle ne fait expressément l'objet du présent recours".

Dans leur mémoire en réplique, les requérants précisent l'objet de leur recours de la manière suivante :

" Ils postulent, à titre principal, l'annulation de l'acte attaqué, et plus précisément de son article 1^{er} pour défaut de base légale valide, après que Votre Conseil aura posé à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

«En ce qu'il ne prévoit pas de limite temporelle aux restrictions de revente des logements moyens, l'article 173 du Code du logement lu en combinaison avec l'article 164 du même Code ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution dès lors que l'article 20, § 2, 2° [de] l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 1999 relative à la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, visant également à produire des logements pour des habitants à revenus moyens, limite les restrictions de revente des logements moyens à une période déterminée ?».

Si Votre Conseil devait refuser de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle précitée, qu'il écarte l'application de l'article 173 du Code du logement, lu en combinaison avec l'article 164 du même Code, sur pied de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, en ce qu'il viole l'article 16 de la Constitution.

Si Votre Conseil devait estimer que l'acte attaqué dispose d'une base légale valide, les requérants postulent son annulation en ce que celui-ci viole les articles 10, 11 et 16 de la Constitution".

Quant à la recevabilité du recours, les requérants soutiennent qu'ils démontrent tous être effectivement bénéficiaires du régime de logement moyen, à l'exception de Pascale SCHEERS qui, depuis l'introduction du présent recours, a vendu sa maison. Ils ajoutent qu'en leur qualité de bénéficiaires d'un logement moyen, ils retireraient de l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué un avantage

direct. Selon eux, si cette disposition était annulée, "il n'existerait plus de mesures d'exécution suffisantes du régime de logement moyen de telle sorte que celui-ci ne pourrait être appliqué, à défaut d'être autosuffisant", puisque l'arrêté de l'Exécutif du 28 janvier 1993 que l'acte attaqué modifie a été implicitement abrogé. Selon les requérants, cette abrogation implicite est la suite de l'abrogation de l'ordonnance du 29 août 1991 favorisant l'accès au logement moyen dans la Région de Bruxelles-Capitale et de son remplacement par le titre VIII du Code bruxellois du Logement. Ils soutiennent que l'arrêté de l'Exécutif du 28 janvier 1993 qui exécutait l'ordonnance précitée ne trouve plus de fondement légal suffisant dans le Code bruxellois du Logement, dès lors qu'il donne une définition différente du "logement moyen". Ils soulignent qu'"il résulterait donc de l'annulation de l'acte attaqué que les requérants pourraient vendre leurs biens sans restriction, le chapitre VIII du Code bruxellois du Logement, et plus particulièrement son article 173 lu en combinaison avec son article 164 n'étant plus applicable, à défaut de faire l'objet de mesures d'exécution suffisantes". Ils en concluent qu'"ils ont donc intérêt à voir l'acte attaqué annulé" et précisent que "cet intérêt est, par ailleurs, suffisamment personnel aux requérants dans la mesure où l'acte attaqué a des effets sur leur situation", dès lors qu'"il précise le montant des revenus globalement imposables que ne doivent pas dépasser les candidats au régime du logement moyen et restreint, par conséquent, la revente des logements moyens dont les requérants sont propriétaires" et que "ces montants ne peuvent, en effet, pas non plus être dépassés par les potentiels acquéreurs de leurs biens".

Dans leur dernier mémoire, les requérants rappellent que l'objet véritable de leur recours est bien l'acte attaqué, et ce nonobstant le fait qu'à titre principal, ils sollicitent, avant dire droit, que le Conseil d'Etat pose à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle portant sur l'article 164 du Code bruxellois du Logement, lu en combinaison avec son article 173. S'agissant de leur intérêt au recours, ils renvoient aux considérations développées dans leur mémoire en réplique et ajoutent que si le Conseil d'Etat devait considérer que l'annulation de l'acte attaqué ne pourrait avoir pour effet de rendre inapplicable le titre VIII du Code du logement et que leur intérêt serait indirect ou hypothétique parce qu'il résulterait du fait que l'arrêté du 28 janvier 1993 aurait été implicitement abrogé, il conviendrait que leur fût reconnu leur intérêt à l'annulation de l'acte sur la base de leur premier moyen. A cet égard, ils font état des considérations suivantes :

" Si Votre conseil devait annuler l'acte attaqué en se fondant sur le premier moyen développé par les requérants, il reconnaîtrait que l'article 164 du Code du logement, lu en combinaison avec son article 173, viole les articles 10 et 11 de la Constitution et qu'il n'est par conséquent pas une base légale valide pour l'acte attaqué.

L'article 164 du Code du logement ne serait donc plus exécuté puisque l'acte attaqué aurait été annulé et que l'arrêté de l'Exécutif du 28 janvier 1993 ne trouverait pas non plus de base légale valide dans le Code du logement, dont les articles 164 et 173 auraient été reconnus comme contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Cet article ne pourrait, en outre, valablement fonder un nouvel arrêté d'exécution, puisque, lu en combinaison avec l'article 173 du Code, il violerait les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dès lors que l'article 173 du Code du logement aurait, dans ce cas, également été reconnu comme violant les articles 10 et 11 de la Constitution, il ne pourrait pas non plus être appliqué, de sorte que les requérants seraient effectivement libres de revendre leurs biens sans restriction.

Les requérants retireraient donc un avantage direct de l'annulation de l'acte attaqué sur la base de leur premier moyen".

Ils font également valoir que l'acte attaqué leur fait grief en ce qu'il limite le nombre de potentiels acquéreurs de leurs logements moyens.

Ils concluent leur dernier mémoire en invitant le Conseil d'Etat à poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle qu'ils formulent dans les termes suivants :

" En ce qu'il ne prévoit pas de limite temporelle aux restrictions de revente des logements moyens, l'article 173 du Code du logement, lu en combinaison avec l'article 164 du même Code ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution dès lors que l'article 20, § 2, 2^o, [de] l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 mai 1999 relative à la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, visant également à produire des logements pour des habitants à revenus moyens, limite les restrictions de revente des logements moyens à une période déterminée?"

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

A la supposer vérifiée à l'égard de chacun des requérants, la circonstance qu'ils seraient tous bénéficiaires du régime du logement moyen ne les dispense pas de démontrer le grief que pourrait leur causer l'acte attaqué, s'il leur était applicable, et l'avantage que leur procurerait une annulation de cet acte.

Des nombreux développements contenus dans les écrits de procédure successifs des requérants, il ressort que l'avantage que leur procurerait une annulation de l'acte attaqué consiste en ce que, dans pareille hypothèse, les dispositions des articles 164 et 173 du Code bruxellois du Logement ne pourraient plus être appliquées, de sorte que les requérants pourraient vendre leurs biens sans restriction,

ce qui n'est pas le cas dans le cadre du régime d'accès au logement moyen régi par le titre VIII dudit Code.

Sans doute, une annulation de l'article 1^{er} de l'acte attaqué aurait-elle pour effet que ne pourraient plus être identifiées les personnes autres que les pouvoirs publics, à l'égard desquelles les requérants peuvent actuellement disposer de leurs biens.

De cette situation, il ne résulterait toutefois pas que les requérants se trouveraient affranchis du régime spécifique de propriété de leurs biens, particulièrement en ce qui concerne l'interdiction de principe de cession de ceux-ci, à laquelle l'annulation de l'acte attaqué ne ferait nullement obstacle. Bien plus, en pareille circonstance, la vente ne serait plus admise qu'en faveur des seuls pouvoirs publics, de sorte que serait aggravée l'atteinte au droit de propriété dont se plaignent précisément les requérants.

Dans ces circonstances, force est de constater que les requérants ne justifient pas de leur intérêt au recours, de sorte que celui-ci doit être déclaré irrecevable.

Par ailleurs, dès lors, d'une part, que l'article 173 du Code bruxellois du Logement ne constitue pas le fondement de l'acte attaqué, et, d'autre part, qu'une éventuelle inconstitutionnalité de cette disposition n'aurait pas pour effet de vicier l'article 164 dudit Code, seul fondement de l'acte attaqué, le constat que poserait la Cour constitutionnelle quant à la question formulée en conclusion du dernier mémoire n'aurait aucune incidence sur le sort de la requête. Dans ces conditions, cette question ne peut être considérée comme étant une question préjudicielle au sens de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il n'y a donc pas lieu de la poser.

**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 2800 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze décembre deux mille treize par :

M^{me} Odile DAURMONT,
MM. Paul LEWALLE,
David DE ROY,
Vincent DURIEUX,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Odile DAURMONT.