CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 227.136 du 16 avril 2014

G./A.211.927/VI-20.165

En cause : **1. POULAIN** Alberte,
2. LEDOUX Jean-Christian,

ayant élu domicile chez
Me Pascal BAURAIN, avocat,
rue d'Ath, nos 6-8,
7330 Sant-Ghislain,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Mes Bernard LOUVEAUX et
Joël VAN YPERSELE, avocats,
rue du Prince Royal, n° 85,
1050 Bruxelles.

**LE PRESIDENT DE LA VIe CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête unique introduite le 14 mars 2014, Alberte POULAIN et Jean-Christian LEDOUX sollicitent l'annulation et la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 9 janvier 2014 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 19 juillet 2012 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée.

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Une ordonnance du 17 mars 2014, notifiée aux parties, convoque celles-ci à comparaître le 1er avril 2014 à 11 heures 30.

La partie adverse a fait parvenir une note d'observations et le dossier administratif.

Les parties requérantes ont adressé, le 31 mars 2014, un document intitulé "réplique à la note d'observations".

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat ont été acquittés.

Conformément à l'article 71 du même arrêté, la preuve qu'un ordre de virement a été donné ou qu'un versement a été effectué a été déposée à l'audience par les parties requérantes.

M^me^ le Président de chambre, Odile DAURMONT, a exposé son rapport.

Me Pascal BAURAIN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et Mes Joël VAN YPERSELE et Lia CHAMPOEVA, avocats, comparaissant pour la partie adverse ont présenté leurs observations.

M^me^ l'Auditeur au Conseil d'Etat, 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. RECEVABILITE DE LA NOTE DE PLAIDOIRIE

Le document intitulé "réplique à la note d'observations" des parties requérantes, daté de la veille de l'audience, et reçu le jour de l'audience, n'est pas prévu par le règlement de procédure. En l'espèce, il est de nature à violer la règle du contradictoire et ne peut être tenu pour une simple "note de plaidoirie". Il est donc irrecevable.

IV. RECEVABILITE D'UNE REQUETE UNIQUE

Si depuis l'entrée en vigueur, le 1^er^ mars 2014, de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, l'introduction d'une requête unique n'est plus obligatoire, il reste cependant encore possible d'en déposer une ainsi que l'indique l'article 8, 1^o^, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

V. RECEVABILITE DE LA DEMANDE DE SUSPENSION D'EXTREME URGENCE.

V. 1. Thèse des parties

A. Requête

Les requérants justifient le recours à la procédure d'extrême urgence comme suit :

" III. 2. RECEVABILITE DE LA DEMANDE DE SUSPENSION EN EXTREME URGENCE

III. 21 EN EXTREME URGENCE

Dès lors que l'arrêté litigieux s'applique aux locataires requérants, ceux-ci ont un intérêt certain à la suspension de l'exécution de cet arrêté.
Il en va d'autant plus ainsi lorsque cet arrêté produit ses effets rétroactivement le 1er janvier 2013.
L'exécution de l'acte attaqué risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner, en raison des modifications apportées à la réglementation existante, une insécurité juridique, susceptible de perturber la continuité du service public.
En effet, lorsqu'une disposition réglementaire est contenue dans un arrêté qui, du fait de son annulation, est réputé n'avoir jamais existé, elle devient elle-même inapplicable.
Tel est le cas de l'article 35, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 visé à l'article 42bis, 5°, tel qu'inséré dans le Chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 par l'article 2 de l'arrêté du même Gouvernement du 4 octobre 2012 que le Conseil d'Etat a annulé, pour vice de forme, par arrêt n° 226.141 du 21 janvier 2014.
Cela signifie que tous les suppléments de loyers pour chambres excédentaires exigés auprès des locataires, depuis le 1er janvier 2013, se trouvent dépourvus de fondement réglementaire, et l'ont été sans aucune justification, les locataires sociaux, dont les requérants, étant en droit d'envisager le remboursement de ces suppléments payés à tort depuis plus d'un an.
Ayant manifestement anticipé l'issue de la procédure devant le Conseil d'Etat, et cherchant à éviter les demandes de remboursement que les locataires pourront introduire légitimement, le Gouvernement wallon a publié au Moniteur belge du 20 janvier 2014 un nouvel arrêté modifiant -une fois encore-, l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 modifiant l'arrêté du même Gouvernement du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour les baux à durée indéterminée.
Cet arrêté, qui fait l'objet du présent recours, réinstaure aussitôt les suppléments de loyer pour chambre excédentaire (article 35, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007) et ce, à titre rétroactif, depuis le 1er janvier 2013.
Cette décision est néanmoins de nature à susciter des hésitations dans le chef des sociétés, chargées d'appliquer cette disposition et dans le chef des locataires visés par cette disposition. Le maintien dans l'ordre juridique d'une disposition contestable est une source d'insécurité juridique qu'il convient d'éviter.
Par souci de sécurité juridique, il convient de la suspendre afin de permettre au Conseil d'Etat de se prononcer sur son maintien ou sur sa légalité.
La requête de suspension est donc recevable en ce qu'elle invoque l'extrême urgence.

III. 22. RISQUE GRAVE

Les règles de mutation, telles qu'elles sont définies dans l'acte attaqué, ont pour effet, notamment, de rendre applicables, aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1er janvier 2008, les dispositions de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 (suppléments imposés, sans proposition de mutation vers un autre logement proportionné), qui s'appliquent aux baux à durée déterminée conclus après le 1er janvier 2008 et, par ce fait même, de mettre fin aux règles de mutation se fondant sur l'engagement pris par les requérants d'accepter toute proposition faite par la société en vue de leur procurer un logement mieux adapté à la composition de leur ménage ou de s'acquitter d'un supplément de loyer en cas de refus d'y emménager dans un délai de trois mois.
Cet aspect du préjudice résulte de l'exécution immédiate de l'arrêté attaqué qui place les requérants dans une situation grave et leur causera un préjudice irréparable à défaut de suspension.
En effet, seule une suspension de l'exécution de l'acte attaqué est de nature à ne pas accroître le préjudice que subissent les requérants par comparaison situation antérieure, en permettant au Conseil d'Etat de se prononcer sur la légalité de la modification apportée à la réglementation existante.
Sinon, la situation et le préjudice des requérants deviendraient irréversibles pendant la procédure en annulation, l'éventuel arrêt d'annulation perdant alors toute effectivité puisque l'arrêté attaqué aurait sorti tous ses effets pendant la procédure d'annulation.
Le risque est d'autant plus grave que l'arrêté attaqué produit ses effets rétroactivement le 1er janvier 2013.
La demande de suspension est donc recevable en ce qu'elle invoque le risque grave".

B. Note d'observations

La partie adverse répond comme suit à cette argumentation :

" a. Quant à l'extrême urgence
1.
Aucun délai spécifique n'est fixé pour l'introduction de la demande en suspension d'extrême urgence. Le requérant doit apporter la preuve d'avoir fait toute diligence pour saisir le Conseil d'Etat le plus rapidement possible.
Votre Conseil avait déjà décidé «que les demandes de suspension d'extrême urgence ne sont pas soumises à un délai de prescription particulier, mais qu'il se déduit de la limitation que cette procédure apporte aux droits de la défense et du caractère exceptionnel qu'elle doit de ce fait revêtir, qu'elle n'est applicable qu'à condition d'une part que le préjudice qu'elle est destinée à prévenir risque de se produire à bref délai, et, d'autre part, que le requérant ait fait toute diligence pour saisir sans tarder le Conseil d'Etat;» (CE. n° 98.036 du 27 juillet 2001).
Force est de constater que les requérants n'ont fait preuve d'aucune diligence dans l'introduction de la demande en suspension d'extrême urgence.
En effet, après la publication de l'AGW du 9 janvier 2014 dans le Moniteur belge le 20 janvier 2014, les parties requérantes ont attendu 53 jours pour introduire le recours en extrême urgence devant Votre Conseil.
Un tel comportement ne témoigne, ni ne justifie l'existence d'une extrême urgence.

b. Quant à l'urgence incompatible avec le traitement de l'affaire
1.
Le requérant n'expose pas en quoi il existerait une «urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation».
En l'espèce, force est de constater que les requérants n'invoque pas l'urgence mais évoquent un risque de préjudice grave difficilement réparable qui n'est nullement

démontré dans la requête introduite, puisqu'aucune pièce en ce sens n'a été déposée.
Le risque de préjudice grave est décrit de la manière suivante «Les règles de mutation, telles qu'elles sont définies dans l'acte attaqué, ont pour effet, notamment, de rendre applicables, aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1er janvier 2008, les dispositions de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 (suppléments imposés, sans proposition de mutation vers un autre logement proportionné), qui s'appliquent aux baux à durée déterminée conclus après le 1er janvier 2008 et, par ce fait même, de mettre fin aux règles de mutation se fondant sur l'engagement pris par les requérants d'accepter toute proposition faite par la société en vue de leur procurer un logement mieux adapté à la composition de leur ménage ou de s'acquitter d'un supplément de loyer en cas de refus d'y emménager dans un délai de trois mois.» (p. 12 de la requête)
Les requérants ne démontrent pas en quoi ils seraient concrètement concernés par l'article 35 de l'AGW du 6 septembre 2007. En effet, on ignore si les requérants disposent de chambres excédentaires et si des suppléments de loyer pourraient leur être imposés. Ils ne l'établissent pas dans leur requête.
Partant, la requête doit être déclarée irrecevable.

2.
A supposer même que les requérants aient établi que ce qu'ils critiquent dans leur recours est susceptible de s'appliquer à eux compte tenu de leur situation personnelle, quod non, il y a lieu d'observer que si l'article 35 de l'AGW du 6 septembre 2007 leur seraient rendu applicable, seul un préjudice financier minime en résulterait et ne permet de justifier la suspension,
En effet, de manière concrète, l'ancien et le nouveau régime présentent les différences suivantes:

- En application de l'AGW du 25 février 1999, sans avoir égard à la question de savoir si cet arrêté abrogé est toujours applicable aux baux à durée indéterminée, si un locataire occupe un logement non proportionné, comportant au moins deux chambres excédentaires et que la Société lui en propose un autre proportionné dans la même commune, il est tenu d'y emménager dans un délai de 3 mois (article 16). A l'issue de ce délai, le locataire paie un supplément de 25 EUR par mois et par chambre excédentaire, la première de ces chambres étant exemptée de ce supplément (article 27).

- En application de l'article 35 de l'AGW du 6 septembre 2007, si le locataire loue un logement non proportionné, il doit payer un supplément de 25 EUR lorsque le logement dispose d'une chambre excédentaire, de 60 EUR lorsque le logement dispose de deux chambres excédentaires, de 100 EUR lorsque le logement dispose de trois chambres excédentaires, de 150 EUR lorsque le logement dispose de quatre chambres excédentaires ou plus. Ce supplément n'est pas applicable si le locataire est demandeur d'une mutation vers un logement proportionné,

Il en résulte que le seul «préjudice», non démontré, qui pourrait éventuellement résulter de l'application de l'article 35 de l'AGW du 6 septembre 2007 est un préjudice financier en raison de l'applicabilité directe de suppléments progressifs de loyers.
Un tel préjudice doit être mis en balance avec l'intérêt général recherche par la réforme entreprise et qui tend, comme exposé au niveau des rétroactes, dans un contexte d'insuffisance des logements sociaux, de lutter contre la sous-occupation de 45% des logements du fait de la modification progressive de la composition du ménage alors qu'il existe 30.000 familles en attente d'un logement adapté.
Aussi, pour ce motif supplémentaire, la demande de suspension doit être rejetée".

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Avant la récente réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat, l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, disposait comme suit :

" § 2. La suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

La présente requête ayant été introduite le 14 mars 2014, cette règle n'est plus applicable à l'espèce.

L'article 17, §§1er à 4, tel que modifié par la loi du 20 janvier 2014 précitée, prévoit ce qui suit :

" § 1er. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1er et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.
Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment:
1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation;
2° et si au moins un moyen sérieux susceptible prima facie de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, la suspension ou les mesures provisoires ne peuvent être demandées après le dépôt du rapport visé à l'article 24. Toutefois, toute partie qui y a un intérêt peut dans ce cas adresser au président de la chambre saisie de la requête, une demande motivée en vue d'obtenir la fixation de l'affaire en urgence. La demande de suspension ou de mesures provisoires introduite entre le dépôt du rapport et sa notification est assimilée à la demande motivée. Le président se prononce par ordonnance sur cette demande. Si l'urgence paraît justifiée, il fixe l'affaire à brève échéance et au plus tard dans les deux mois de la réception de la demande, et peut aménager les délais pour le dépôt des derniers mémoires.

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.
A la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante, la section du contentieux administratif tient compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et peut décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages.
Si la section du contentieux administratif rejette une demande de suspension ou de mesures provisoires en raison du défaut d'urgence, une nouvelle demande ne peut être introduite que si elle s'appuie sur des nouveaux éléments justifiant l'urgence de cette demande. La section du contentieux administratif peut, en outre, fixer un délai au cours duquel aucune demande de suspension ou de mesures provisoires ne

peut être introduite si le seul élément nouveau invoqué consiste en l'écoulement du temps.

§ 3. Les arrêts portant sur une demande de suspension ou de mesures provisoires ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce opposition et ne sont pas davantage susceptibles de révision.
Les arrêts par lesquels la suspension ou des mesures provisoires ont été ordonnées sont susceptibles d'être rapportés ou modifiés à la demande des parties.

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1er, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1er.
Le cas échéant, cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent même être ordonnées sans que toutes les parties aient été convoquées. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire ou les mesures provisoires convoque les parties à bref délai devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension ou des mesures provisoires.
La suspension et les mesures provisoires qui ont été ordonnées avant l'introduction de la requête en annulation de l'acte ou du règlement seront immédiatement levées s'il apparaît qu'aucune requête en annulation invoquant des moyens qui les avaient justifiées n'a été introduite dans le délai prévu par le règlement de procédure".

Il ressort de l'examen de ces dispositions que la condition relative au risque de préjudice grave difficilement réparable, requise pour pouvoir ordonner une suspension, a été remplacée par celle d'urgence.

Ainsi que l'indique l'article 17, § 4, des lois coordonnées précitées, l'extrême urgence est une notion spécifique. En d'autres termes, la suspension de l'exécution d'une décision selon la procédure d'extrême urgence implique une urgence qui soit incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension ordinaire.

D'une part, le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel dès lors qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier et la contradiction des débats. D'autre part, un tel recours suppose que l'imminence du grief que redoute de subir la partie requérante atteigne un très haut degré. Cette imminence implique donc, dans l'intérêt même de la partie requérante, que celle-ci saisisse le Conseil d'Etat dans un délai extrêmement bref à partir de la connaissance de la décision susceptible de lui faire grief.

En l'espèce, l'acte attaqué consiste dans un règlement : l'arrêté du 9 janvier 2014 du gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public et introduisant des règles de mutation pour

les baux à durée déterminée. Il a été publié au Moniteur belge le 20 janvier 2014. Cette publication officielle entraîne par elle-même des effets pour tous les citoyens. L'article 4, § 1er, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit notamment que les recours visés à l'article 14, § 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont prescrits soixante jours après que les règlements ont été publiés.

La présente requête a été introduite cinquante-trois jours après la publication du règlement attaqué, et, sept jours avant que, le recours en annulation ne soit prescrit.

Or, les requérants font seulement valoir, pour justifier leur absence de diligence, des éléments qui ne répondent pas aux exigences légales et réglementaires rappelées ci-dessus.

En effet, d'une part, ils exposent que l'article 35 du règlement attaqué réinstaure les suppléments de loyer par chambre excédentaire, avec effet rétroactif, depuis le 1er janvier 2013. D'autre part, ils allèguent un préjudice irréparable ou "irréversible" puisque l'acte attaqué, à défaut de suspension de son exécution selon la procédure d'extrême urgence, aura "sorti tous ses effets pendant la procédure d'annulation". Ils vantent aussi un risque d'insécurité juridique. Enfin, lors des plaidoiries, le conseil des requérants a souligné que ceux-ci occupent des logements sociaux et ne disposent pas facilement, en termes de "transparence", des informations utiles à leur défense.

Cependant, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, il n'est plus requis d'établir un risque de préjudice difficilement réparable.

Les requérants n'indiquent pas non plus en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement d'une demande de suspension.

Les requérants sont ainsi en défaut de se conformer aux règles juridiques applicables en l'espèce.

Enfin, la plupart de leurs arguments, sinon tous, plaident en faveur d'une réaction rapide de leur part pour se prémunir du péril vanté. Or, un délai de cinquante-trois jours entre la publication du règlement attaqué et l'introduction de la requête en suspension devant le Conseil d'Etat est très clairement inconciliable avec la diligence dont ils auraient dû faire preuve pour que la requête soit traitée selon la procédure d'extrême urgence.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le seize avril deux mille quatorze par :

Mmes	Odile DAURMONT,	Président de chambre,
	Caroline HUGÉ,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline HUGÉ. Odile DAURMONT.