CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.720 du 5 janvier 2015

G./A.208.213/VI-19.924

En cause : **la société de logement de service public ARDENNE ET LESSE,**

ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
François BELLEFLAMME, avocats,
rue de Suisse, n° 24,
1060 Bruxelles,

contre :

la Société wallonne du logement,

ayant élu domicile chez
Me Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere, n° 25,
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e^ CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 12 mars 2013, la société de logement de service public ARDENNE ET LESSE, revêtant la forme de société coopérative à responsabilité limitée, sollicite l'annulation de "la décision de dire pour droit [qu'elle] attribuera à Monsieur [X.D.] le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage, adoptée le 8 janvier 2013 par la Chambre de recours instituée au sein de la [Société wallonne du logement] par l'article 171bis du Code wallon du logement".

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 4 novembre 2014, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 3 décembre 2014.

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

Me Virginie FEYENS, loco Mes François BELLEFLAMME et Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Monique DETRY, 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. EXPOSE DES FAITS

Le 7 décembre 2009, la société requérante accepte la demande de logement proportionné de trois, quatre ou cinq chambres du ménage X.D.-P. et quatre enfants.

Le 17 janvier 2012, elle rappelle à monsieur X.D. qu'il doit confirmer sa demande de logement avant le 15 février 2012 sous peine de radiation. Ce courrier est contresigné le 6 février 2012 par le candidat locataire qui indique que madame P. ne fait plus partie du ménage.

La demande de logement semble avoir été radiée le 28 février 2012, sans que monsieur D. en soit averti.

A l'issue de sa réunion du 19 septembre 2012, le comité d'attribution de la société requérante aurait, selon l'acte attaqué par le présent recours, proposé à monsieur D. un logement quatre chambres mais celui-ci aurait finalement été attribué à un autre ménage. La société requérante conteste toutefois ces éléments de faits.

Le 8 octobre 2012, une nouvelle demande de monsieur X.D. pour un logement quatre chambres est admise par la société requérante.

Par un courrier du 2 novembre 2012, monsieur X.D. introduit une réclamation contre l'attribution d'un logement de quatre chambres à un tiers alors qu'il bénéficie, selon lui, d'un nombre de points de priorité suffisant pour en bénéficier. Par le même courrier, il conteste la radiation dont il a fait l'objet et dont il ignore les motifs puisqu'il en a pris connaissance à l'occasion d'un échange téléphonique.

Le 15 novembre 2012, la société requérante justifie la radiation - et la non attribution du logement qui en découle - par le fait que monsieur X.D. n'a pas confirmé sa demande initiale de logement. Elle précise qu'en tout état de cause, monsieur X.D. n'aurait pas bénéficié de ce logement puisqu'il était, avant sa radiation, candidat locataire pour un logement de cinq chambres – et non quatre.

Le 3 décembre 2012, monsieur X.D. introduit un recours devant la chambre de recours instituée au sein de la Société wallonne de logement. Il fait valoir, d'une part, que la radiation est une erreur dès lors qu'il a bien renouvelé sa candidature et, d'autre part, que le logement de quatre chambres n'est pas adapté à la famille bénéficiaire, celle-ci n'ayant que deux enfants à charge alors que lui en a quatre.

Dans la note qu'elle dépose devant la chambre de recours, la société requérante justifie la radiation de la candidature de monsieur X.D. et explique les raisons pour lesquelles il n'aurait de toute façon pas pu bénéficier du logement dont la non-attribution est contestée.

Le 8 janvier 2013, la chambre de recours déclare le recours recevable et fondé après avoir entendu les deux parties.

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

" Vu le recours introduit devant la Chambre de recours en date du 3 décembre 2012;
Après avoir délibéré, la Chambre de recours a pris la décision suivante à l'unanimité et après avoir voté à bulletins secrets, le secrétaire n'ayant pas pris part au vote et les bulletins étant glissés dans une enveloppe scellée;
Attendu que le recours est recevable;
Attendu que le 24 novembre 2009, le ménage X.D.-P. et leurs 4 enfants ont déposé une demande de logement sur les communes de LIBIN, FINNEVAUX et WELLIN;
Qu'à l'issue de sa réunion du 19 septembre 2012, le Comité d'attribution de la société de logement de service public a proposé au requérant, alors séparé de Madame P., un logement 4 chambres à WELLIN;
Que si l'on s'en tient à la version des faits de Maître CLOSSON, conseil du requérant, ce logement aurait finalement été attribué à un autre ménage et ce n'est

que lors d'un contact postérieur avec la société que son client aurait appris qu'il avait été radié en 2012, raison pour laquelle ce logement ne pouvait finalement pas lui être attribué;
Que selon la société, la candidature du requérant n'aurait pas été prise en considération car elle aurait été radiée pour absence de confirmation de candidature entre le 1er et 31 janvier 2012;
Attendu qu'à tort, la société estime qu'elle n'avait pas à porter à la connaissance du requérant qu'il avait été rayé du registre des candidatures à défaut d'avoir renouvelé sa candidature dans les délais impartis;
Qu'en effet, en application de l'article 4 de l'AGW du 6 septembre 2007, la société informe, individuellement, par courrier ordinaire ou contre accusé de réception, le candidat locataire des décisions le concernant;
Que sont ainsi notamment visées les décisions de radiation;
Que le recours est par conséquent fondé;
Qu'il convient par ailleurs de faire application de l'article 11, § 2 de l'AGW du 6 septembre 2007 et d'attribuer au requérant le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage;
PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DE RECOURS,
Déclare le recours recevable;
Le dit fondé;
En application de l'article 11, § 2 de l'AGW du 6 septembre 2007, dit pour droit qu'il sera attribué au requérant le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage".

IV. RECEVABILITE

IV. 1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse affirme que la chambre de recours instituée par le Code Wallon du Logement en son article 171bis constitue une juridiction administrative au sens de l'article 14, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et que, partant, le présent recours en annulation est irrecevable dès lors qu'il ne répond pas aux prescrits des articles 3 et suivants de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Elle fait valoir, comme indice de sa qualité d'organe juridictionnel les éléments suivants :

- elle a été créée par décret;
- elle est saisie par une des parties qui s'estime lésée;
- elle procède à un débat contradictoire et prend une décision motivée;
- elle est présidée par un magistrat et agit de manière indépendante;
- ses jugements sont pourvus de l'autorité de chose jugée;
- ses jugements prennent la même forme que les jugements de l'ordre judiciaire et sont publiés dans les mêmes revues en tant que décisions juridictionnelles.

Dans son mémoire en réplique, la requérante estime que les critères avancés par la partie adverse sont soit inexacts, soit dépourvus de pertinence pour les raisons qu'elle développe.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur l'autorité de chose jugée qui, à son estime, doit être reconnue aux décisions prises par la chambre de recours. Elle ajoute que, s'il y a lieu d'avoir égard à la compétence du juge de paix en matière de bail, il faut admettre que celui-ci statue sur les droits subjectifs des intéressés, à savoir le droit au logement et le droit au bail, de sorte que le Conseil d'Etat serait incompétent en vertu des articles 145 et 146 de la Constitution.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Les articles 145, 146 et 161 de la Constitution sont libellés comme suit:

" Art. 145. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.
Art. 146. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.
[…]
Art. 161. Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi".

En vertu du principe de légalité que consacrent ces trois dispositions, la qualité de juridiction administrative doit avoir été expressément reconnue par le législateur. A tout le moins, l'intention, qui aurait animé celui-ci, de reconnaître une telle qualité à une institution qu'il crée doit-elle être établie à suffisance, qu'elle ait été exprimée directement au cours des travaux préparatoires, ou qu'elle ressorte d'un nombre suffisant de caractéristiques dont le législateur a doté l'institution concernée et son mode de fonctionnement. Il s'ensuit que la seule circonstance qu'une instance, telle la chambre de recours dont une décision est attaquée en l'espèce, a été créée par décret ne suffit pas, contrairement à ce que suggère la partie adverse, à établir sa qualité de juridiction si l'intention de reconnaître pareille qualité n'est pas établie.

En l'espèce, l'auteur de la décision attaquée est la chambre de recours instituée par l'article 171bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

Tel qu'inséré par le décret du 30 mars 2006 modifiant le Code wallon du Logement, et modifié par le décret du 23 novembre 2006 portant modification du Code wallon du Logement, ainsi que par le décret du 30 avril 2009 portant des

dispositions en matière de logement et d'énergie, cet article 171bis est libellé comme suit:

" §1er. Une chambre de recours est instituée au sein de la Société wallonne du Logement. Elle est chargée d'instruire et de statuer sur les recours introduits par les candidats-locataires et les locataires, relatifs à la procédure de candidature, aux priorités d'accès et aux décisions d'attribution de logements, et à la fixation du montant du loyer. Le recours n'est recevable qu'après avoir épuisé les voies de recours définies en application de l'article 94, §1er, alinéa 2, 1°bis.
§2. Elle est composée:
- d'un magistrat effectif ou honoraire, désigné par le Gouvernement, assurant la présidence ou de son suppléant;
- d'un représentant des sociétés de logement de service public ou de son suppléant;
- d'un représentant des locataires ou de son suppléant;
- d'un représentant de la Société wallonne du Logement ou de son suppléant;
- d'un représentant de l'administration ou de son suppléant.
Le secrétariat de la chambre de recours est assuré par la Société wallonne du Logement.
Les commissaires du Gouvernement près la Société wallonne du Logement peuvent assister aux réunions de la chambre de recours.
§3. La chambre de recours peut entendre le requérant et la société concernée.
§4. Le Gouvernement détermine les conditions de recours ainsi que les modalités de désignation et de fonctionnement de la chambre de recours".

Cette disposition ne consacre pas expressément, dans le chef de la chambre de recours, la qualité de "juridiction administrative".

Dès lors que l'intention, qui aurait animé le législateur, de reconnaître une telle qualité ne ressort pas d'une lecture d'ensemble des travaux préparatoires des décrets précités, il convient de rechercher si elle peut être décelée de façon certaine, au regard des caractéristiques de la chambre de recours, particulièrement celles auxquelles la partie adverse entend accorder une importance particulière.

Il convient, avant tout, de relever que n'est pas déterminante la circonstance que la chambre de recours connaît, par application de règles de droit, de griefs qui lui sont soumis. En effet, de nombreuses autorités administratives ne peuvent intervenir que sur la saisine d'un administré, pour statuer, en application de règles de droit, sur les demandes dont elles sont saisies.

Ne constitue pas, non plus, un indice utile de qualification la possibilité laissée à la chambre de recours par l'article 171bis, § 3, précité, d'entendre le requérant et la société concernée. Le fait de ne laisser à la chambre de recours que la simple faculté d'organiser un débat contradictoire n'est, en effet, guère compatible avec les principes qui régissent une procédure juridictionnelle.

De même, le fait de prendre une décision motivée n'est pas une caractéristique exclusive des juridictions administratives.

Par ailleurs, il s'impose de relever que, même si elles sont censées servir l'indépendance et l'impartialité de la chambre de recours, deux qualités requises - par ailleurs - de toute juridiction, les modalités de composition de cette instance n'autorisent pas à accueillir la thèse de la partie adverse. En effet, outre que de nombreuses autorités administratives ont été conçues de manière telle que ces garanties soient assurées, c'est la réalisation d'un objectif de responsabilisation des sociétés de logement et des locataires, et non la volonté de créer un organe juridictionnel, qui a conduit le législateur à confier le traitement des recours à une chambre composée de représentants des différents acteurs concernés, et non plus - comme précédemment - des seuls organes de la Société wallonne du Logement. De même, le fait de confier la présidence de la chambre de recours à un magistrat effectif ou honoraire n'est-il pas déterminant en l'espèce, dès lors qu'il a été inspiré par le modèle de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires en Région wallonne, instituée par le décret du 8 juin 2001 instituant une autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances sonores aéroportuaires en Région wallonne. Organe consultatif dépourvu de tout pouvoir décisionnel, cette autorité ne peut, en toute hypothèse, être qualifiée de juridiction administrative.

En outre, c'est sans l'établir à suffisance que la partie adverse argue de l'autorité de chose jugée qui s'attacherait aux décisions de la chambre de recours.

Dès lors que les caractéristiques de la chambre de recours ainsi évoquées par la partie adverse ne constituent pas des indices suffisants de ce que cette instance aurait, implicitement mais certainement, été considérée, par le législateur, comme étant une juridiction administrative, la décision attaquée ne relève pas de celles qui peuvent faire l'objet d'un recours en cassation, de sorte que le recours qui tend à son annulation ne doit pas satisfaire aux exigences de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'Etat.

Enfin, c'est vainement que, dans son dernier mémoire, la partie adverse entend soutenir que l'objet réel du présent recours serait de statuer sur des droits subjectifs. On n'aperçoit, en effet, pas, à l'égard des parties à la cause, quels droits subjectifs seraient disputés en l'espèce.

Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

La requérante soulève un premier moyen, pris "de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la violation du principe général du droit de motivation, de la violation de l'article 11 de 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, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir". Elle conteste les motifs de la décision attaquée. Elle constate d'abord que le procès-verbal de la réunion du Comité d'attribution du 19 septembre 2012 ne fait nulle part état d'une proposition d'attribuer un logement à monsieur X.D.. En tout état de cause, la décision attaquée n'expose pas en quoi le retrait éventuel de cette proposition serait irrégulier. Elle fait ensuite valoir que "les irrégularités qui auraient entaché la décision de radier la candidature de Monsieur X.D. ne sauraient rejaillir sur cette décision de radiation elle-même". Elle estime que la seule question est de savoir si monsieur X.D. a bien été informé de la nécessité de renouveler la demande et des conséquences d'un non renouvellement, ce qui est incontestablement le cas. Elle soutient enfin qu'à supposer même que la radiation soit irrégulière, l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ne permettait pas à la chambre de recours d'enjoindre d'attribuer le premier logement vacant proportionné, sans constater au préalable que monsieur X.D. pouvait prétendre à l'attribution d'un tel logement.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse objecte que la chambre de recours ne se prononce à aucun moment sur l'existence ou non d'un retrait d'une proposition d'attribution de logement. Elle affirme que la décision attaquée se fonde sur le seul motif suivant : "Attendu qu'à tort, la société estime qu'elle n'avait pas à porter à la connaissance du requérant qu'il avait été rayé du registre des candidatures à défaut d'avoir renouvelé sa candidature dans les délais impartis ; Qu'en effet, en application de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, la société informe, individuellement, par courrier ordinaire ou contre accusé de réception, le candidat locataire des décisions le concernant". Elle expose que la notification en cause est essentielle puisqu'elle permet au candidat locataire de faire valoir ses observations en temps utile. Elle renvoie pour le surplus à l'examen du second moyen.

Dans son mémoire en réplique, la requérante relève que la décision attaquée mentionne bien que le comité d'attribution a proposé un logement de quatre chambres à monsieur X.D. en sa séance du 19 septembre 2012, ce qui est pourtant inexact. Elle expose que les considérations de la décision attaquée relatives à la radiation prétendument irrégulière ne motivent pas valablement celle-ci. En effet, soit la chambre de recours considère implicitement qu'il lui suffit de constater qu'une demande est recevable pour attribuer un logement au demandeur, et dans ce cas son interprétation de l'arrêté du 6 septembre 2007 méconnaît l'égalité entre les candidats, ainsi qu'il est exposé au second moyen; soit la chambre de recours doit encore vérifier si la demande d'attribution d'un logement devait être satisfaite, ce qu'elle n'a pas fait en l'espèce. Elle rappelle aussi qu'un vice de notification n'affecte pas la légalité d'une décision administrative en l'absence de disposition expresse dans ce sens. Elle relève qu'en tout état de cause, la critique relative à la radiation de la demande d'un logement avec cinq chambres n'est pas pertinente dès lors qu'il s'agissait, en l'espèce, de statuer sur l'octroi d'un logement de quatre chambres.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que, par les considérations de l'acte attaqué relatives à la méconnaissance, par la requérante, de son obligation d'information, elle s'est bornée à répondre à la requérante qui ne s'estimait pas tenue d'une telle obligation à l'égard des candidats radiés pour non confirmation. Elle fait valoir, par ailleurs, que donner à l'absence de notification la seule conséquence de ne pas faire courir le délai de recours, c'est nier le caractère mixte, à la fois administratif et civil, du bail de logement social, alors que ce caractère est unanimement reconnu.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'article 11 de 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 est libellé comme suit:

" Art. 11.
§ 1er. Lorsque la chambre de recours déclare recevable la candidature d'un ménage ou qu'elle ne prend pas ou ne notifie pas sa décision dans le délai visé à l'article 10, la demande du ménage est inscrite au registre des candidatures par une mention marginale à la date de son dépôt.
§ 2. Lorsque la chambre de recours décide que le ménage peut prétendre personnellement à l'attribution d'un logement ou qu'elle ne prend pas ou ne notifie pas sa décision dans le délai visé à l'article 10, le premier logement vacant proportionné à la composition du ménage lui est attribué.
§ 3. Le montant du loyer fixé par la chambre de recours est applicable à la date à laquelle le montant contesté prenait cours".

L'acte attaqué "dit pour droit qu'il sera attribué à X.D. le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage".

Cette décision résulte de celle du même acte aux termes de laquelle la partie adverse déclare fondé le recours dont elle était saisie, pour le motif ainsi libellé:

" Attendu qu'à tort, la société estime qu'elle n'avait pas à porter à la connaissance du requérant qu'il avait été rayé du registre des candidatures à défaut d'avoir renouvelé sa candidature dans les délais impartis;

Qu'en effet, en application de l'article 4 de l'AGW du 6 septembre 2007, la société informe, individuellement, par courrier ordinaire ou contre accusé de réception, le candidat locataire des décisions le concernant;

Que sont ainsi visées les décisions de radiation;

Que le recours est par conséquent fondé".

Un vice dans la notification d'un acte administratif n'affecte, en règle, pas la légalité de celui-ci, de sorte que n'est pas pertinent le motif précité, sur lequel la partie adverse fonde sa décision que la radiation est irrégulière.

Dès lors qu'elles constituent manifestement le seul motif de censure de la radiation, il importe peu que - comme le soutient la partie adverse dans son dernier mémoire - ces considérations de l'acte attaqué auraient été émises en réponse à un argument présenté par la requérante dans le cadre de la procédure devant la Chambre de recours.

Enfin, on n'aperçoit pas l'utilité des considérations émises dans le dernier mémoire de la partie adverse, à propos d'une prétendue dénégation du caractère mixte du bail de logement social.

Il s'ensuit que le moyen est fondé.

L'illégalité de la décision qui censure la radiation décidée par la requérante prive de fondement celle aux termes de laquelle la partie adverse "dit pour droit qu'il sera attribué à X.D. le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage". Il n'y a, en conséquence, pas lieu d'examiner le grief selon lequel la partie adverse n'a pas vérifié que le candidat concerné satisfaisait aux exigences requises pour bénéficier d'une priorité dans l'attribution d'un logement. A le supposer fondé, il ne saurait entraîner une annulation plus étendue de l'acte attaqué. Pour la même raison, il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen.

PAR CES MOTIFS,
D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la décision de dire pour droit que la requérante attribuera à Monsieur X.D. le premier logement vacant proportionné à la composition de son ménage, adoptée le 8 janvier 2013 par la Chambre de recours instituée au sein de la Société wallonne du logement par l'article 171bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le cinq janvier deux mille quinze par :

Mme	Odile DAURMONT,	Président de chambre,
MM.	David DE ROY,	Conseiller d'Etat,
	Serge BODART,	Conseiller d'Etat,
Mme	Katty LAUVAU,	Greffier.

Le Greffier, Le Président,

Katty LAUVAU. Odile DAURMONT.