

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 233.199 du 10 décembre 2015
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, n° 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 des Colonies, n° 58,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 14 mars 2014, Alberte POULAIN et Jean-Christian LEDOUX demandent l'annulation 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

L'arrêt n° 227.136 du 16 avril 2014 a rejeté, selon la procédure d'extrême urgence, la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Les parties requérantes ont introduit une demande de poursuite de la procédure.

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. le Premier auditeur au Conseil d'Etat, Alain LEFEBVRE, a rédigé un rapport.

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

Une ordonnance du 19 octobre 2015, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 18 novembre 2015.

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 dans le délai prescrit.

M. le Conseiller d'Etat, Serge BODART, a exposé son rapport.

Me Anne-Françoise RIEZ, avocat, *loco* Me Pascal BAURAIN, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et Me Joël VAN YPERSELE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Alain LEFEBVRE, 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

III. 1. Le gouvernement wallon a été pris le 6 septembre 2007 un arrêté "organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public".

L'article 6, alinéa 3, de l'annexe 5 "Contrat-type de bail" de cet arrêté, prévoit que le bail est conclu pour une durée de neuf années. A défaut de congé notifié dans les délais, il est prorogé pour une nouvelle durée de neuf ans. En vertu de la disposition transitoire contenue en son article 57, l'arrêté du Gouvernement wallon du

6 septembre 2007 précité ne s'applique qu'aux baux conclus après son entrée en vigueur.

III. 2. Antérieurement à cet arrêté, l'article 14, alinéa 2, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 "relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public" disposait que les baux avaient une durée indéterminée avec possibilité, pour chacune des parties, d'y mettre fin à tout moment moyennant un préavis de trois mois. Il en était de même dans les réglementations encore antérieures, en vigueur au moment où les requérants ont conclu leur bail, à savoir le 7 février 1985 pour le second requérant et le 11 janvier 1999 pour la première requérante.

III. 3. Dans la réglementation antérieure à l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, la question des logements non proportionnés, des suppléments de loyer à payer par chambre excédentaires et des mutations permettant d'éviter ces suppléments de loyer était réglée par les articles 16 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité rédigés comme suit :

" «Art. 16. Sans préjudice des dispositions de l'article 27, si le locataire loue 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 trois mois prenant cours le premier jour du mois qui suit la notification par voie recommandée de la proposition de mutation faite par la société».

«Art. 27. A l'issue du délai dont question à l'article 16, le locataire dont le ménage ne comporte aucun membre handicapé paie, en plus du loyer calculé conformément aux articles 21 à 26, un supplément de 25 euros par mois et par chambre excédentaire, la première de ces chambres étant exemptée de ce supplément»."

L'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité contient un article 35 qui concerne ces questions. Dans sa version initiale, cet article était rédigé comme suit :

" Si le locataire loue un logement non proportionné comportant au moins deux chambres excédentaires et pour autant que le ménage ne comporte pas de membre handicapé, le locataire paie, en plus du loyer calculé conformément aux articles 29 à 34 du présent arrêté, un supplément de 25 euros par mois et par chambre excédentaire, la première de ces chambres étant exemptée de ce supplément".

L'article 59 de ce même arrêté contenait une disposition transitoire applicable aux baux conclus avant son entrée en vigueur, intervenue le 1^{er} janvier 2008. Elle était rédigée comme suit :

- " Le locataire dont la date du bail est antérieure à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et dont le logement, non proportionné, comporte au moins deux chambres excédentaires, est tenu d'emménager dans un autre logement proportionné que lui propose, dans la même commune, la société, dans un délai de trois mois prenant cours le premier jour du mois qui suit la notification par voie recommandée de la proposition de mutation faite par la société.

A l'issue du délai de trois mois, le locataire dont le ménage ne comporte aucun membre handicapé paie, en plus du loyer calculé conformément aux articles 29 à 34 du présent arrêté, un supplément de 25 euros par mois et par chambre excédentaire, la première de ces chambres étant exemptée de ce supplément".

Cette disposition, dont le contenu reprend celui des articles 16 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité, réglait donc, avant son abrogation, la question des logements non proportionnés, des suppléments de loyer et des mutations permettant d'éviter ces suppléments.

III. 4. Un arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, contient :

a) des dispositions modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité (chapitre premier, articles 1 à 39). L'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité est notamment remplacé par la disposition suivante :

- " Si le locataire loue un logement non proportionné et pour autant que le ménage ne comporte pas de membre handicapé, le locataire paie, en plus du loyer calculé conformément aux articles 29 à 34 du présent arrêté, un supplément de 25 euros lorsque le logement dispose d'une chambre excédentaire, de 60 euros lorsque le logement dispose de deux chambres excédentaires, de 100 euros lorsque le logement dispose de trois chambres excédentaires, de 150 euros lorsque le logement dispose de quatre chambres excédentaires ou plus.

Toutefois, l'alinéa précédent n'est pas applicable si le locataire est demandeur d'une mutation vers un logement proportionné dans le respect du prescrit de l'article 17bis, § 1^{er} du présent arrêté".

b) des dispositions autonomes (chapitre II, articles 40 à 42) "relatives aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008". Il s'agit, plus précisément, de dispositions relatives à la mutation volontaire (article 40) ou forcée (article 41) de locataires bénéficiant d'un contrat de bail à durée indéterminée qui disposent d'un logement comprenant au moins trois chambres et sous-occupé (article 40) ou quatre chambres et sous-occupés (article 41).

c) des dispositions transitoires, abrogatoires et finales (chapitre III, articles 43 à 49) dont un article 43 qui disposait, dans sa version initiale, que "Les articles 1^{er} à 39 s'appliquent aux baux conclus après l'entrée en vigueur du présent arrêté ainsi qu'aux baux conclus avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, à l'exception des baux à durée indéterminée, conclus avant le 1^{er} janvier 2008" et un article 47 qui abroge l'article 59 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité.

III. 5. Un arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2012, 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, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, insérant dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité un article 42*bis* rendant applicable aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 un certain nombre de dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité.

Cet arrêté a cependant été retiré par l'article 5 de l'arrêté attaqué. Il a également été annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 janvier 2014, n° 226.141, l'urgence permettant de se dispenser de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat n'ayant pas été adéquatement motivée.

III. 6. L'arrêté attaqué du 9 janvier 2014 retire l'arrêté du 4 octobre 2012 précité et en reprend les objectifs. Son article 2 insère, dans le chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité, un article 42*bis* qui énumère les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité qui, par dérogation à l'article 57 dudit arrêté, sont applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008. Figure notamment dans cette énumération l'article 35 relatif aux logements non proportionnés, aux suppléments de loyer à payer par chambre excédentaires et aux mutations permettant d'éviter ces suppléments de loyer.

Il s'agit de l'arrêté attaqué.

IV. INTERET DES REQUERANTS

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

Selon la partie adverse, les requérants n'établissent pas que les modifications apportées par l'acte attaqué au régime existant leur soient applicables compte tenu de leur situation personnelle.

En effet, selon la partie adverse, la seule modification introduite par l'acte attaqué par rapport au régime existant concernerait l'applicabilité de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, réglant les montants à payer pour les chambres excédentaires. Or, "les requérants ne démontrent pas qu'ils sont personnellement concernés par cette modification ni qu'elle leur cause grief".

En tout état de cause, selon la partie adverse, même si les requérants entraient dans le champ d'application de l'article 35 précité, ils ne disposeraient toujours pas d'un intérêt légitime, direct et personnel. En effet, il leur suffirait d'introduire une demande de mutation pour échapper au supplément de loyer pour chambres excédentaires. Ils n'ont, toujours selon la partie adverse, pas d'intérêt légal à refuser d'introduire une telle demande de mutation.

Quant aux articles 42*bis*, alinéa 2, et 42*ter* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité, introduits par les articles 2 et 3 de l'arrêté attaqué, la partie adverse soutient que les règles qu'ils édictent sont déjà contenues dans les contrats de bail des requérants qui n'ont, dès lors, aucun intérêt à les contester.

Enfin, revenant sur l'application de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, la partie adverse estime que l'intérêt des requérants à contester cette disposition serait un intérêt financier en raison de l'applicabilité directe de suppléments progressifs de loyers. Or, les requérants pourraient faire valoir un tel intérêt dans le cadre d'une action en dommages-intérêts et pareille action relève de la compétence exclusive des cours et tribunaux.

B. Mémoire en réplique

Selon les requérants, un requérant dispose d'un intérêt à attaquer un acte réglementaire qui lui est applicable et qui peut modifier défavorablement sa situation.

Ils exposent que, par son article 2, l'arrêté attaqué insère un article 42*bis* dans le chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité afin de rendre applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité qui contiennent des dispositions nouvelles relatives, notamment, aux mutations et aux surloyers. Or, les requérants font valoir qu'ils apportent la preuve

qu'ils disposent d'un contrat de bail à durée indéterminée conclu avant le 1^{er} janvier 2008 et que l'acte attaqué leur est donc applicable.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'application de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, les requérant relèvent ce qui suit.

La première requérante occupait initialement, avec son fils, un logement disposant de deux chambres. Elle occupe désormais seule ce logement qui compte donc une chambre excédentaire. En vertu de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, que l'arrêté attaqué lui rend applicable rétroactivement, elle paye donc un supplément mensuel de 25 euros depuis le 1^{er} janvier 2013. Or, si on lui avait appliqué l'article 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité, la première requérante n'aurait pas payé de supplément de loyer puisque, dans cette réglementation de 2009, celui-ci n'est dû qu'à partir de deux chambres excédentaires.

Le second requérant occupait initialement, avec sa compagne et ses deux enfants, un logement disposant de trois chambres. Il occupe désormais seul ce logement. Comme, en vertu de l'article 1^{er}, 15°, c), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, un locataire a droit à une chambre supplémentaire si lui-même, son conjoint ou la personne avec laquelle il vit maritalement a plus de 65 ans, ce qui est son cas, le second requérant occupe donc un logement avec une chambre excédentaire. En vertu de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, que l'arrêté attaqué lui rend applicable rétroactivement, il paye un supplément mensuel de 25 euros depuis le 1^{er} janvier 2013. Or, si les articles 16 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité lui avaient été appliqués, il n'aurait payé aucun supplément puisque, dans cette réglementation, les suppléments ne sont dus que si le locataire n'a pas emménagé dans un délai de trois mois dans un logement proportionné proposé par la société de logement.

S'agissant de la possibilité d'échapper aux suppléments de loyer en introduisant une demande de mutation, les requérants répondent que l'introduction d'une telle demande "est une faculté et non une obligation imposée aux locataires".

Selon les requérants, c'est à tort, au regard notamment des articles 2 à 4 de l'acte attaqué ainsi que des moyens invoqués, que la partie adverse affirme que la seule modification introduite par l'acte attaqué par rapport au régime préexistant

concerne l'applicabilité de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité.

Les requérants mentionnent les modifications introduites en ce qui concerne les conditions de revenu et les conditions patrimoniales. Ils citent la note au Gouvernement wallon (première lecture) précédant l'adoption de l'arrêté attaqué, qui mentionne :

" Actuellement, la réglementation impose aux locataires bénéficiant d'un contrat de bail à durée indéterminée de respecter les conditions de revenus et les conditions patrimoniales, tout au long du bail mais ne permet pas à la société de mettre fin au bail si ces conditions ne sont plus respectées.

Il était dès lors nécessaire de clarifier le texte via ce 2^{ème} alinéa et via l'introduction d'un nouvel article 3 insérant un article 42^{ter} dans l'arrêté du 19 juillet 2012, qui prévoit que la société peut mettre fin au bail conclu pour une durée indéterminée lorsque les conditions patrimoniales du locataire ne respectent plus l'article 1^{er}, 29°, 30° ou 31° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable".

Ils mentionnent ensuite que les règles introduites par les articles 42^{bis}, alinéa 2, et 42^{ter} sont déjà prévues par des dispositions existantes, qui s'appliquent aux baux de durée indéterminée antérieurs à 2008 (article 1^{er}, 9°, du Code précité, article 2, § 2, de l'arrêté du 25 février 1999, article 4, du contrat-type de bail établi par arrêté ministériel du 6 décembre 1983), ainsi que par les contrats de bail des requérants.

Selon les requérants, leur intérêt à agir ne se limite pas, en l'espèce, à faire déclarer illégal l'arrêté attaqué afin d'appuyer une action en dommages-intérêts devant le juge ordinaire.

C. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse réitère, en substance, dans son dernier mémoire son argumentation concernant l'absence d'intérêt au recours des requérants. Elle précise que les "requérants auraient pu éviter le paiement d'un supplément de loyer de 25 euros en introduisant une demande de mutation auprès de la société de logement". Selon elle, "la simple formalité d'introduire une demande de mutation, au lieu d'adopter une «attitude passive», ne peut raisonnablement être considérée comme causant un préjudice réel aux requérants, de nature à justifier un intérêt suffisant au recours".

Elle expose qu'une telle demande n'implique en rien d'accepter par la suite les propositions de logements qui seraient faites, la seule conséquence d'un tel refus étant le paiement d'un supplément.

La partie adverse ajoute que "le régime établi dans l'[arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007] est, dans sa globalité, plus favorable aux locataires sur les questions de mutation" et donne deux exemples à l'appui de cette affirmation. Elle en conclut que "[d]e ce point de vue également, les requérants n'ont pas d'intérêt au recours".

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

S'agissant d'un recours en annulation dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions soient appliquées à la partie requérante personnellement. L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'Etat une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, l'acte attaqué est applicable aux requérants puisqu'il concerne les locataires titulaires d'un bail à durée indéterminée ou d'un bail à durée indéterminée conclu avant le 1^{er} janvier 2008, ce qui est leur cas. L'article 2 de l'arrêté attaqué insère un article 42*bis* dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité, qui a pour effet de rendre applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 plusieurs dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, dont son article 35, relatives aux logements non proportionnés, aux suppléments de loyer et aux mutations permettant d'éviter ces suppléments. L'article 3 de l'arrêté attaqué insère, quant à lui, un article 42*ter* dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité, qui a pour effet de permettre à la société de logements sociaux de mettre fin à un bail à durée indéterminée si le locataire ne respecte pas pendant la durée du bail certaines conditions patrimoniales.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le Conseil d'Etat est, sauf disposition expresse en sens contraire, toujours compétent pour connaître des recours en annulation dirigés contre un règlement et ce, même si le préjudice que cause ce règlement au requérant est d'ordre financier.

Les requérants ont intérêt à leur recours.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

A. Requête et mémoire en réplique

Les requérants prennent un premier moyen du non accomplissement de formalités préalables. Ils exposent qu'en vertu de l'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 "portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable", dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, ce dernier aurait dû être soumis, pour avis préalable, à la cellule d'avis en développement durable.

Les requérants invoquent également l'article 2, § 3, 4^{ème} tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 "portant règlement du fonctionnement du Gouvernement", alors toujours en vigueur, qui disposait :

- " Ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, sauf urgence dûment justifiée :
[...]
- les points pour lesquels l'avis de la cellule administrative spécifique «développement durable» n'est pas joint, sauf dans les cas où l'avis n'est pas requis ou dans les cas où la cellule n'a pas rendu son avis dans les dix jours calendrier après réception du dossier complet".

Or, en l'espèce, les requérants estiment que l'urgence qui aurait permis de se dispenser de l'avis de la cellule administrative spécifique n'est pas justifiée et que l'on ne se trouve pas dans un cas où la cellule n'a pas rendu son avis dans les dix jours calendrier après réception du dossier complet.

Les requérants invoquent également l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 précité qui disposait que :

- " Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa signature, à l'exception des dispositions de l'article 2, § 3, dernier tiret, qui entrent en vigueur une fois la cellule administrative spécifique «développement durable» constituée et lorsque le Gouvernement aura déterminé le type de points qui lui sont soumis".

Or, la cellule autonome d'avis en développement durable a été instituée par l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 précité, de sorte que l'article 2, § 3, dernier tiret, était bien applicable.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse indique qu'au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué, la cellule n'était pas encore constituée, les experts qu'il a fallu recruter n'étant entrés en fonction que dans le courant du premier trimestre 2014.

Elle expose que l'obtention de l'avis de la cellule étant impossible, puisqu'elle n'était pas encore constituée, le point a valablement été inscrit à l'ordre du jour des délibérations du Gouvernement wallon. Elle souligne que l'article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 précité dispose expressément qu'un point peut être inscrit à l'ordre du jour en l'absence d'avis de la cellule dans les dix jours calendrier après réception du dossier complet.

La partie adverse fait valoir qu'en cas d'impossibilité d'obtenir un avis dans un délai de dix jours, le Gouvernement était dispensé de solliciter un tel avis, sauf à admettre que le temps nécessaire au recrutement des agents de la Cellule puisse paralyser l'action du Gouvernement, ce qui ne peut raisonnablement pas être admis.

V. 2. Décision du Conseil d'Etat

Conformément à l'article 14, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, "[l]es irrégularités [...] ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte".

En l'espèce, il n'est pas plaidé que le défaut de consultation de la cellule "développement durable" aurait pu exercer une quelconque influence sur les dispositions de l'arrêté litigieux qui sont susceptibles d'avoir affecté de façon défavorable les requérants. Il n'est pas davantage plaidé que le non-respect des règles dont la violation est alléguée les aurait privés d'une quelconque garantie.

Il ressort, en outre, des explications de la partie adverse, qui n'est pas contredite sur ce point, que bien que formellement constituée, la cellule n'était pas opérationnelle au moment de l'adoption en première lecture de l'arrêté attaqué. Il n'est dès lors pas contestable que son avis n'aurait pas pu être rendu dans les dix jours calendrier après réception du dossier complet, auquel cas le point aurait, en toute hypothèse, pu être inscrit à l'ordre du jour du gouvernement. Le seul effet d'une consultation aurait, dans ce cas, été de retarder de dix jours l'examen de ce point en

première lecture, ce qui n'aurait pas été susceptible de procurer le moindre avantage aux requérants, ni d'avoir la moindre incidence sur le sens de la décision attaquée.

L'irrégularité dénoncée par les requérants n'affecte pas non plus la compétence de l'auteur de l'arrêté attaqué. Certes, les requérants invoquent à l'appui de leur argumentation, l'article 2, § 3, 4^{ème} tiret, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 "portant règlement du fonctionnement du Gouvernement", alors en vigueur, selon lequel les points pour lesquels l'avis de la cellule administrative spécifique "développement durable" n'est pas joint, ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, sauf les exceptions exhaustivement énumérées dans cette disposition. La portée de cette disposition se limite toutefois, comme l'indique l'intitulé de l'arrêté, à définir une règle de fonctionnement interne du Gouvernement, sans affecter en rien sa compétence.

Le moyen qui ne pourrait en toute hypothèse pas conduire à l'annulation de l'arrêté attaqué est irrecevable.

VI. DEUXIEME MOYEN

VI. 1. Thèses des parties

A. Requête et mémoire en réplique

Les requérants prennent un deuxième moyen de la violation du principe de non-rétroactivité des arrêtés réglementaires. Ils font valoir, en s'appuyant sur l'article 2 du Code civil qui dispose que "[l]a loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif", que c'est la loi en vigueur au jour de la conclusion d'un contrat qui gouverne ses effets pour l'avenir. Ils estiment dès lors, qu'en cas de changement de règle, le contrat reste normalement régi par la loi antérieure. Il s'ensuit, selon eux, qu'une règle nouvelle qui, comme en l'espèce, s'applique aux contrats en cours est entachée de rétroactivité. Ils soutiennent que seule une disposition législative peut autoriser l'application de la norme nouvelle aux contrats en cours, ce qui n'est pas le cas de l'article 94, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Ils estiment qu'en l'absence de disposition législative, la rétroactivité ne peut être justifiée que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Les requérants relèvent que l'article 6 de l'arrêté attaqué, qui a été publié au Moniteur belge du 20 janvier 2014, dispose qu'il produit ses effets au 1^{er} janvier 2013. Ils produisent, à l'appui de leur argumentation, l'avis 54.540/4 donné le 11 décembre 2013 par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet devenu

l'arrêté attaqué. Cet avis rappelait notamment que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle et qu'en l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel.

Les requérants estiment que la note au Gouvernement wallon, seconde lecture, répond de manière non pertinente à l'observation de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment en ce qu'elle invoque une prétendue insécurité juridique à laquelle il y aurait eu lieu de mettre fin en faisant rétroagir l'arrêté attaqué.

Selon les requérants, l'insécurité juridique invoquée par la partie adverse n'existe pas et la partie adverse n'invoque aucun argument pertinent lié à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ou au bon fonctionnement et à la continuité du service public.

B. Mémoire en réponse et dernier mémoire de la partie adverse

Pour la partie adverse, l'acte attaqué se substituant à un acte qui a été retiré par le Gouvernement en raison d'un vice de procédure, la sécurité juridique veut que l'entrée en vigueur de l'acte de substitution soit la même que celle de l'acte substitué afin d'éviter un vide juridique.

Selon la partie adverse, qui cite différents arrêts du Conseil d'Etat, il est de jurisprudence constante que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs peut être écarté lorsque cela s'avère indispensable au bon fonctionnement et à la continuité du service public ou à la continuité de l'action des autorités administratives. Elle ajoute que la rétroactivité d'un acte réglementaire est également tolérée notamment lorsqu'elle ne porte pas atteinte à des droits acquis, lorsqu'elle s'appuie sur des situations constituées dans le passé, lorsqu'elle est nécessaire à l'exécution de la loi, lorsqu'elle répond à un impératif de régularisation et enfin lorsqu'elle ne fait pas grief.

En l'espèce, elle estime que la rétroactivité vise la régularisation d'une situation de droit, à savoir la substitution d'un acte retiré pour vice de procédure, tout en respectant la sécurité juridique et les droits individuels.

Elle expose que l'objectif poursuivi par la rétroactivité de l'acte attaqué est de mettre fin à l'insécurité juridique concernant les baux à durée indéterminée sans que cette rétroactivité ne diminue en rien les droits des locataires. En effet, l'acte attaqué reprend, selon elle, les termes de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2012 précité qui avait été retiré en raison d'un vice mettant en doute sa

légalité, à savoir l'absence de consultation préalable de la section de législation du Conseil d'Etat. L'acte attaqué, qui a repris les dispositions de l'acte retiré, en y apportant certains éclaircissements, a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. La partie adverse affirme, par ailleurs, que la section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune observation sur le fond des articles, ni sur le principe même de la réforme, ni sur le fait de rendre certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité applicables aux baux à durée indéterminée.

Elle considère que la réforme dans son intégralité n'est pas contestable et que le vice qui affectait le premier acte ne se retrouve plus dans l'acte refait.

Selon la partie adverse, l'acte attaqué rend applicable aux baux à durée indéterminée des dispositions quasi-identiques à celles qui leur étaient applicables en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité, de sorte que la rétroactivité ne porte aucune atteinte aux droits des locataires.

Elle fait valoir que les articles 42*bis*, alinéa 2, et 42*ter* ne constituent pas des règles entièrement nouvelles. En effet, la possibilité de mettre fin au bail à durée indéterminée en cas de modification des conditions patrimoniales, inscrite à l'article 42*ter*, existait déjà dans les contrats des requérants fondés sur le contrat-type annexé à l'arrêté ministériel du 6 décembre 1983 précité. Elle estime donc que la rétroactivité de l'article 42*ter* n'est en rien critiquable, s'agissant d'une règle préexistante qui est expressément reprise dans les contrats des requérants.

Elle explique que l'article 24 de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 donne la possibilité à la société de résilier le bail en cas de non-respect des conditions de revenus et patrimoniales en cours de bail. Elle précise que l'arrêté du gouvernement wallon du 4 octobre 2012 n'avait pas rendu cet article applicable aux baux à durée indéterminée, pour lesquels seul le non-respect des conditions patrimoniales en cours du bail peut constituer un motif de résiliation, à l'exclusion d'un non-respect des conditions de revenus. L'article 42*ter* a donc été, selon elle, introduit par l'acte attaqué pour préciser que la Société ne peut mettre fin au bail qu'en cas de non respect des conditions patrimoniales. Parallèlement, l'article 42*bis*, alinéa 2, précise que le locataire bénéficiant d'un contrat de bail à durée indéterminée ne doit pas répondre aux conditions de revenus en cours de bail. La partie adverse indique qu'il s'agit d'un simple rappel de la règle inscrite à l'article 1^{er}, 9^o, du Code du Logement.

La partie adverse estime que ces deux dispositions ne font que rappeler les principes régissant les baux à durée indéterminée, sans introduire de nouvelles règles.

La partie adverse cite également la note au Gouvernement wallon, en seconde lecture, et conclut que la rétroactivité est justifiée afin d'assurer un minimum de sécurité juridique dans les décisions tendant à appliquer le texte nouveau. Il s'agissait, selon elle, d'éviter toute confusion et de clarifier le régime applicable.

Enfin, la partie adverse conteste l'intérêt des requérants au moyen puisqu'en ce qui les concerne, que ce soit sous l'empire de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité ou sous l'empire de l'arrêté attaqué, ils ne seraient redevables que de 25 euros de supplément de loyer et qu'il leur suffisait d'introduire une demande de mutation pour échapper à ce supplément. Or, ils n'ont pas d'intérêt légal à refuser d'introduire une telle demande de mutation. Quant aux articles 42*bis*, alinéa 2 et 42*ter*, ces règles sont déjà contenues dans leurs contrats de bail et les requérants n'ont, dès lors, aucun intérêt à les contester.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère en substance à son argumentation antérieure et ajoute, en se référant à l'argumentation développée en réponse au troisième moyen, qu'il n'est pas évident que les baux à durée indéterminée continuaient à être régis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999, celui-ci ayant été abrogé par l'arrêté du 6 septembre 2007 précité, en sorte que la rétroactivité se justifiait dans un souci de sécurité juridique. Elle indique "[à] titre subsidiaire, [qu']à supposer le moyen fondé, il conviendrait de limiter l'annulation au seul article 6 prévoyant la rétroactivité dénoncée au moyen".

VI. 2. Décision du Conseil d'Etat

L'application aux contrats en cours de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité ne peut s'analyser comme une violation de la règle de la non-rétroactivité de la loi, dès lors qu'en tant que telle, elle n'a pas pour effet de modifier le passé. Elle laisse inchangée la situation juridique passée des requérants et n'entraîne de conséquences que pour le futur.

En revanche, en portant que l'arrêté attaqué "produit ses effets le 1^{er} janvier 2013", alors qu'il a été adopté le 9 janvier 2014 et publié au Moniteur belge le 20 janvier 2014, l'article 6 de cet arrêté a pour effet de rendre applicables les dispositions de l'arrêté à une situation antérieure à son adoption et à sa publication. Il en résulte que ces dispositions régissent non seulement les effets futurs des baux

concernés, mais également les effets passés de ces contrats. L'arrêté attaqué règle donc des effets de la situation juridique des requérants définitivement acquis ou réalisés entre le 1^{er} janvier 2013 et le 20 janvier 2014, ce qui lui confère une portée rétroactive. Autrement dit, ces effets définitivement acquis ou réalisés sont remis en cause. Une telle remise en cause ne peut être admise que si elle répond aux exigences strictes permettant de donner à un arrêté un effet rétroactif et notamment qu'elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

La partie adverse soutient que cette rétroactivité n'a causé aucun grief aux requérants et qu'ils n'ont, dès lors aucun intérêt au moyen. Elle ne peut être suivie sur ce point. En effet, l'application de l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, que l'arrêté attaqué rend applicable avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013 aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008, modifie défavorablement la situation des requérants. L'application de cette disposition impose à la première requérante le paiement d'un supplément de loyer de 25 euros ou la demande d'une mutation qui ne pouvaient lui être imposés sous la réglementation antérieure. Elle impose, par ailleurs, au second requérant le paiement d'un supplément de loyer de 25 euros ou la demande d'une mutation, alors que sous la réglementation antérieure, ce paiement ne pouvait lui être imposé tant que la société de logement ne lui avait pas proposé de mutation; or, il n'est pas soutenu qu'elle lui en ait proposé une.

Il résulte des pièces 20 et 21 du dossier des requérants et de leur mémoire en réplique que leur loyer a, pour chacun d'eux, été majoré de 25 euros à partir du 1^{er} janvier 2013 alors que si, durant la période de rétroactivité critiquée, la réglementation antérieure leur avait été appliquée, ils n'auraient pas été redevables de ce montant.

Il découle de ce qui précède que non seulement, les requérants ont intérêt au moyen pris de la violation du principe de non-rétroactivité, mais encore que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'arrêté attaqué ne se limite pas à répéter la réglementation antérieure et introduit de nouvelles règles.

La partie adverse soutient que la rétroactivité était rendue nécessaire dans un souci de sécurité juridique. La note au Gouvernement wallon, jointe au dépôt en deuxième lecture du projet d'arrêté, répond, à cet égard, en ces termes à l'observation faite par la section de législation du Conseil d'Etat rappelant la règle de la non-rétroactivité des actes administratifs:

" En effet, le 2^{ème} alinéa de l'article 42*bis* et l'article 42*ter* sont, comme cela avait été précisé lors de la 1^{ère} lecture, de nouvelles dispositions dont l'objectif est de mettre

fin à une incohérence qui existait dans le texte, à savoir que les locataires bénéficiant d'un contrat de bail à durée indéterminée doivent respecter les conditions de revenus et les conditions patrimoniales tout au long du bail alors qu'il n'est en revanche pas permis à la société de mettre fin au bail si ces conditions ne sont pas respectées.

L'article 42*bis*, alinéa 2, précise dès lors que, contrairement à ce que prévoit l'article 3 de l'arrêté du 6 septembre 2007, les conditions de revenus telles que fixées à l'article 1^{er}, 29°, 30° et 31° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, ne doivent pas être respectées par les locataires bénéficiant d'un contrat de bail à durée indéterminée, en cours de bail, mais uniquement lors de l'attribution du logement. Les conditions patrimoniales doivent, quant à elles, être respectées tout au long du bail.

L'article 42*ter* prévoit quant à lui que la société peut mettre fin au bail conclu pour une durée indéterminée lorsque les conditions patrimoniales du locataire ne respectent plus l'article 1^{er}, 29°, 30 ou 31°, du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable.

L'objectif poursuivi est donc de mettre fin à l'insécurité juridique existante et ne diminue en rien les droits individuels des locataires puisque le respect des conditions de revenus n'est plus exigé que lors de l'attribution du logement".

Cette argumentation ne concerne que les dispositions de l'arrêté attaqué relatives à la possibilité donnée aux sociétés de logement de mettre fin au bail à durée indéterminée en cas de modification de la situation patrimoniale des requérants. Elle ne contient aucune justification de la rétroactivité des dispositions relatives aux suppléments de loyer et aux demandes de mutation permettant d'y échapper. En outre, s'agissant de la question des modifications patrimoniales, si l'on comprend que le Gouvernement wallon ait voulu permettre aux sociétés de logement de mettre fin au bail lorsque le locataire ne respecte plus les conditions patrimoniales donnant accès à un logement social et qu'il ait précisé que pour les contrats à durée indéterminée seule l'évolution de la situation patrimoniale, et non celle des revenus, puisse être prise en compte, on n'aperçoit pas à la lecture de cette note au gouvernement ce qui justifiait de donner à cette disposition un effet rétroactif qui, en tout état de cause, semble techniquement impraticable. En outre, une clause existait déjà dans le contrat-type de 1983 et dans les contrats des requérants qui rendait déjà possible, il est vrai selon des modalités de préavis différentes, la résiliation du bail en cas de modification de la situation patrimoniale du locataire, en sorte qu'il ne peut même pas être considéré que la rétroactivité de l'arrêté attaqué serait venue combler un vide juridique.

La partie adverse soutient que l'insécurité juridique serait également née de l'incertitude existant quant à l'application de l'arrêté du 25 février 1999 aux contrats à durée indéterminée du fait de son abrogation par l'arrêté du 6 septembre 2007 précité. Cette justification *a posteriori* ne peut être prise en compte dès lors qu'elle ne se retrouve pas dans l'argumentation de la note au gouvernement citée plus haut; elle

apparaît, certes, dans la note au gouvernement wallon en première lecture mais pour justifier l'adoption de l'arrêté et non pas sa rétroactivité. En outre, à supposer même cette incertitude établie, elle aurait alors largement préexisté au 1^{er} janvier 2013 et l'on n'aperçoit pas en quoi une rétroactivité à cette date s'imposait pour y remédier.

Il découle de ce qui précède que loin de prévenir une insécurité juridique, la rétroactivité de l'arrêté attaqué porte atteinte à des droits acquis par les requérants. Ainsi, il ressort des faits de la cause que c'est initialement l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 octobre 2012 précité qui a permis d'imposer une majoration de loyer aux requérants. Cet arrêté, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a été retiré par l'article 5 de l'arrêté attaqué et annulé par l'arrêt n° 226.141 du Conseil d'Etat du 21 janvier 2014. L'arrêté en question étant, tant du fait de son retrait que de son annulation, censé ne jamais avoir existé, les majorations du loyer des requérants sont donc dénuées de fondement juridique. En prétendant leur en restituer un rétroactivement, l'arrêté attaqué modifie, dès lors, après coup, une situation juridique passée et les droits et obligations qu'elle a fait naître dans le chef des requérants.

Le moyen est fondé en ce qu'il dénonce l'effet rétroactif de l'arrêté attaqué.

VII. QUATRIEME MOYEN

VII. 1. Thèses des parties

A. Requête et mémoire en réplique

Les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des principes de bonne administration et de légitime confiance. Citant des arrêts du Conseil d'Etat, elles exposent que "le principe de confiance peut être défini comme l'un des principes de bonne administration en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans le cas concret".

En l'espèce, selon les requérants, la volonté constante du Gouvernement, depuis de "nombreuses décennies" aurait été de maintenir l'application des articles 16 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008. Les dérogations successives qui auraient, ensuite, été apportées à l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité (qui impliquait que les nouvelles règles ne s'appliquaient qu'aux baux conclus après l'entrée en vigueur de l'arrêté), seraient de nature à ébranler

la confiance légitime des locataires et à créer un climat d'insécurité juridique auquel il conviendrait de mettre un terme. Ces dérogations ne reposeraient pas sur une justification objective et raisonnable. Autrement dit, l'acte attaqué ne reposerait pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, ce qui violerait le principe de bonne administration. Les requérants critiquent à cet égard les arguments avancés par le Gouvernement wallon pour justifier l'adoption de l'arrêté attaqué. Ils exposent que le Gouvernement wallon justifie l'adoption de l'arrêté attaqué par le fait qu'il existerait un "vide juridique" ou une "insécurité juridique", la note soumise au Gouvernement wallon en première lecture sur le projet devenu l'arrêté attaqué expliquant que l'article 55 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité avait abrogé l'arrêté du 25 février 1999 précité et faisant état d'une pratique consistant à appliquer l'arrêté du 6 septembre 2007 pour toutes les décisions prises en matière de mutation et de loyer aux locataires bénéficiant d'un bail à durée indéterminée.

Selon les requérants, cette appréciation est contraire à l'article 57 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, en vertu duquel seuls les baux conclus après l'entrée en vigueur de l'arrêté étaient soumis à ses dispositions. Selon elles, cette appréciation est manifestement erronée puisqu'elle se fonde sur une insécurité ou un vide juridique inexistant. En outre, les requérants contestent que la pratique des sociétés de logement soit d'appliquer aux baux conclus avant le 1^{er} janvier 2008 les règles contenues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité.

Plus précisément, les requérants contestent que l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité leur soit brutalement rendu applicable par l'arrêté attaqué, en se fondant à la fois sur le préambule du contrat-type de bail établi par l'arrêté ministériel du 6 décembre 1989 et sur l'article 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité, qui dispose comme il suit:

" La société donne ses logements en location sur base d'un contrat-type de bail établi par arrêté du Ministre, après avis de la Société wallonne.

Le contrat-type de bail possède les caractéristiques suivantes :

7° l'obligation, pour le locataire d'accepter toute mutation qui serait proposée, conformément à l'article 16, en vue de lui procurer un logement mieux proportionné à la composition de son ménage,

[...]

Toute clause contraire aux dispositions du contrat-type de bail visées à l'alinéa 2 est inopposable au locataire".

B. Mémoire en réponse et dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse invoque le principe de mutabilité du bail social en vertu duquel le locataire social n'est pas recevable à invoquer des "droits acquis" ni à prétendre à l'intangibilité de ses droits.

Elle rappelle que la législation régissant le secteur des logements sociaux est d'ordre public et s'impose dès lors aux contrats en cours.

Elle relève, ensuite, que la situation du locataire social serait davantage réglementaire que contractuelle, de sorte que ce serait à tort que les requérants invoquent les principes des droits acquis et de la non-rétroactivité à l'égard des baux sociaux.

Elle estime qu'en vertu du principe de mutabilité, le Gouvernement wallon avait le droit d'adapter le montant des suppléments de loyer et de prévoir des mesures incitatives aux demandes de mutation. Les requérants ne pouvaient s'attendre à ce que le montant par chambre excédentaire restât figé à 25 euros *ad infinitum* et qu'aucune modification ne pût être prévue pour les baux à durée indéterminée depuis leur conclusion dans les années 1980.

Pour le surplus, la partie adverse relève que les dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité rendues applicables aux baux à durée indéterminée ne sont pas substantiellement différentes de celles de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité. Selon la partie adverse, les requérants précisent eux-mêmes que "sous réserve du recours des requérants, on n'aperçoit pas la pertinence de rendre applicable aux baux à durée indéterminée certaines des dispositions de l'arrêté de 2007 dès lors que ces dispositions sont identiques à celles de l'arrêté de 1999". Il en résulte, selon elle, que le fait de rendre applicables certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 aux baux à durée indéterminée, quasi-identiques aux anciennes dispositions, ne porte pas atteinte à la sécurité juridique et à la confiance légitime des locataires et il ne peut être raisonnablement prétendu que l'autorité se soit écartée de sa ligne de conduite. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 35 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, la partie adverse expose que l'imposition d'une légère augmentation des suppléments de loyer ne constitue nullement un "revirement d'attitude" des autorités, comme le laissent entendre les requérants. Elle relève que les parties requérantes observent elles-mêmes que "le régime des suppléments à payer, par chambre excédentaire, par les locataires bénéficiant de baux de durée indéterminée antérieurs à 2008 trouve son origine dans le préambule du

contrat-type de bail établi par l'arrêté ministériel du 6 décembre 1983 (...) et qu'il ne s'agit donc nullement d'un revirement du régime applicable.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'article 55 de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, a intégralement et sans aucune réserve abrogé l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité. Elle estime que "cette abrogation sans réserve était de nature à générer une insécurité juridique avec le risque certain de voir les sociétés de logement social et les juridictions de l'ordre judiciaire (Justice de paix) soutenir que cette abrogation ayant été faite sans réserve, ledit arrêté ne peut s'appliquer aux baux à durée indéterminée conclus avant 2008". Elle ajoute que si l'arrêté attaqué devait être annulé, l'on retomberait sur la version initiale de l'arrêté du 19 juillet 2012 qui se réfère à des dispositions de l'arrêté du 6 septembre 2007, sans que celles-ci ne soient rendues applicables aux baux à durée indéterminée. Elle considère donc que "l'insécurité est difficilement contestable et justifie à suffisance l'acte attaqué".

La partie adverse fait encore valoir dans son dernier mémoire qu'au-delà de l'insécurité juridique évoquée, l'arrêté attaqué s'inscrit dans la logique globale qui a animé le gouvernement lors de l'adoption des précédents arrêtés. Elle insiste sur le contexte d'insuffisance des logements sociaux et sur les mesures prises par le gouvernement wallon en vue de réformer en profondeur le secteur du logement social. Elle estime que dans ce contexte global, "il paraissait évident et nécessaire au vu des objectifs recherchés exposés dans les précédents arrêtés, d'aligner les régimes des baux à durée déterminée et indéterminée en leur appliquant des régimes comparables".

VII. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le principe de bonne administration exclut l'erreur manifeste d'appréciation et implique l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif, l'interdiction de l'arbitraire et la nécessité de faire reposer toute décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles. Ce principe s'applique aux actes réglementaires comme aux actes individuels, à cette nuance près que les actes réglementaires ne doivent pas être formellement motivés.

En l'occurrence, les requérants reprochent notamment au Gouvernement wallon de ne pas avoir fourni, lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, de justification objective et raisonnable à la décision de rendre désormais applicables aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008 certaines dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, notamment l'article 35 relatif

aux logements non proportionnés, aux suppléments de loyer et aux mutations permettant d'éviter ces suppléments de loyer.

Le Gouvernement wallon motive l'acte attaqué par la nécessité de mettre fin à une insécurité juridique quant au droit applicable aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008. Il appuie son argumentation par le rappel de l'abrogation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 par l'article 55 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité. Il omet cependant en cela que ce dernier arrêté contient dans son article 57 une disposition transitoire, en vertu de laquelle il ne s'applique qu'aux baux conclus après son entrée en vigueur, à savoir, en vertu de son article 61, § 1^{er}, après le 1^{er} janvier 2008. Il s'ensuit que nonobstant son abrogation, l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité continuait donc à régir les baux conclus avant le 1^{er} janvier 2008.

Pour les baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008, les questions des logements non adaptés, des suppléments de loyer pour chambres excédentaires et des mutations permettant d'éviter ces suppléments de loyer étaient réglées, avant l'acte attaqué, par les articles 16 et 27 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 précité ou, entre le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} janvier 2013, par la disposition de droit transitoire similaire que contenait l'article 59 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, avant son abrogation par l'article 47 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012 précité.

La partie adverse n'étaye, par ailleurs, nullement l'allégation selon laquelle il existerait une pratique consistant à appliquer l'arrêté du 6 septembre 2007 pour toutes les décisions prises en matière de mutation et de loyer aux locataires bénéficiant d'un bail à durée indéterminée. Rien n'indique, en toute hypothèse, que les baux des requérants auraient été, en pratique, régis par cet arrêté ou par certaines de ses dispositions avant le 1^{er} janvier 2013.

Quant aux développements relatifs à l'interprétation que les tribunaux de l'ordre judiciaire pourraient donner de la portée exacte de l'article 55 de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité, ils relèvent de la pure supputation, la partie adverse ne citant aucune décision de justice allant en ce sens.

En toute hypothèse, même si une incertitude avait existé quant au droit applicable aux baux à durée indéterminée conclus avant le 1^{er} janvier 2008, le dossier transmis au Conseil d'Etat ne contient aucune motivation spécifique à la solution retenue au regard du choix initial exprimé à l'article 57 de l'arrêté du 6 septembre 2007 précité.

Sur la base du dossier transmis au Conseil d'Etat, il ne peut, par ailleurs, pas être considéré, comme semble le soutenir la partie adverse, que l'arrêté attaqué trouverait une motivation dans la logique d'ensemble d'autres arrêtés réformant la réglementation applicable au secteur des logements sociaux. En effet, non seulement une telle explication ne ressort pas du dossier administratif mais surtout, elle aboutit à empêcher le contrôle de la motivation du règlement attaqué en situant celle-ci dans la préparation d'un autre acte, non soumis au débat et dont la motivation n'est portée ni à la connaissance des requérants ni à celle du juge de la légalité.

En conclusion, l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles.

Le moyen est fondé en ce qu'il invoque la violation du principe général de droit de la motivation matérielle.

Il n'y a pas lieu de procéder à l'examen du moyen en ce qu'il invoque une violation du principe de la légitime confiance et de la sécurité juridique, ni à l'examen des autres moyens, cet examen ne pouvant conduire à une annulation plus étendue.

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

Article 1^{er}.

Est annulé 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.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 800 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

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

M^{me} Colette DEBROUX,
MM. David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

Conseiller d'Etat, Président f.f.,
Conseiller d'Etat,
Conseiller d'Etat,
Greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Katty LAUVAU.

Colette DEBROUX.