

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 234.463 du 21 avril 2016

G./A.213.871/VI-20.281

En cause : **la commune d'Uccle,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz n° 78/3,
1060 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Me Benoît LEMAL, avocat,
chaussée de Waterloo, n° 880,
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

I. OBJET DE LA REQUETE

Par une requête introduite le 29 septembre 2014, la commune d'Uccle demande l'annulation de "l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales, publié au Moniteur belge du 30 juillet 2014".

II. PROCEDURE DEVANT LE CONSEIL D'ETAT

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, a été publié au Moniteur belge du 5 novembre 2014.

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

Le dossier administratif a été déposé.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Marc OSWALD, a rédigé un rapport.

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

Une ordonnance du 19 janvier 2016, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 17 février 2016.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 précité ont été liquidés en débet, conformément à l'article 68, alinéa 2, du même arrêté.

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

Me Ye FENG *loco* Me Philippe LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me Benoît LEMAL, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. l'Auditeur au Conseil d'Etat, Marc OSWALD, a été entendu en son avis partiellement 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 règlement attaqué porte exécution de l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement et spécialement de ses articles 2, 24 à 33 et 124, 8°. Cette ordonnance a été publiée au Moniteur belge du 18 juillet 2013 puis, sous la forme d'un erratum, le 26 juillet 2013. Une disposition transitoire prévoit que les articles 24 à 33 de cette ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

III. 2. Par un arrêt n° 16/2015 du 12 février 2015, la Cour constitutionnelle "annule l'article 28bis du nouveau Code du Logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 «modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement», ainsi que les mots «En aucun cas la part des logements attribués sur base du présent article ne peut excéder 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente» dans l'article 31 du nouveau

Code du Logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 précitée".

III. 3. Par un arrêt n° 230.506 du 12 mars 2015, prononcé au terme de débats succincts, le Conseil d'Etat annule l'article 8 de l'arrêté attaqué, ainsi que l'article 8, § 1^{er}, de l'annexe 2, l'article 8, § 1^{er}, de l'annexe 3 et l'article 10, alinéa 2, de l'annexe 3 de cet arrêté.

III. 5. Par un arrêt n° 230.507 du 12 mars 2015, prononcé au terme de débats succincts, le Conseil d'Etat annule l'article 10, alinéa 2, de l'annexe 2 du même arrêté.

IV. RECEVABILITE RATIONE TEMPORIS

IV. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception prise de l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours. Elle fait valoir que l'acte attaqué a été publié au Moniteur belge du 30 juillet 2014 et que la requête devait donc être notifiée au plus tard le lundi 29 septembre 2014. Or, elle ne l'aurait, selon la partie adverse, été que le 30 septembre 2014.

B. Mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir qu'il y a lieu de tenir compte de la date de la recommandation à la poste du pli contenant la requête. Or, si celle-ci est datée erronément du 30 septembre 2014, elle a bien été recommandée à la poste le 29 septembre 2014.

C. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique s'en remettre à la sagesse du Conseil d'Etat sur ce point.

IV. 2. Décision du Conseil d'Etat

Le cachet de la poste figurant sur l'enveloppe contenant la requête atteste bien de son envoi recommandé le 29 septembre 2014.

Le recours est recevable *ratione temporis*.

V. PREMIER MOYEN

V. 1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un premier moyen "de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 122 de la Constitution, des articles 70 et 73 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 34 et 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 [...] relative aux Institutions bruxelloises et de l'excès de pouvoir".

Elle considère en substance qu'au moment où le règlement attaqué a été adopté, le Gouvernement était tenu d'expédier les affaires courantes et que ledit règlement n'en relève pas.

B. Dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que l'acte attaqué n'a pas été adopté en période d'affaires courantes. Elle estime qu'"un Gouvernement fédéré ne peut qu'expédier les affaires courantes entre le jour de l'élection du nouveau Parlement et le moment où ce nouveau Parlement tient sa première séance". Or, ajoute-telle, "le nouveau Parlement bruxellois issu des élections du 25 mai 2014 a tenu sa première séance le 10 juin 2014".

Elle considère donc que puisque l'acte attaqué a été adopté le 27 juin 2014, alors que le nouveau Parlement était déjà en place, il "est donc intervenu à un moment où le Gouvernement était bien soumis au contrôle d'un Parlement en exercice".

La partie adverse concède que le Gouvernement issu des élections précédentes n'a présenté sa démission que le 19 juillet 2014, mais estime qu'"il n'en demeure pas moins qu'un contrôle du Parlement élu lors des élections du 25 mai 2014 et installé le 10 juin 2014 pouvait s'exercer sur le Gouvernement qui a adopté l'acte attaqué le 27 juin 2014".

La partie adverse ajoute que s'il fallait quand même considérer que l'acte attaqué a été adopté en période d'affaires courantes, il relève de la gestion journalière.

Elle fait valoir à cet égard qu'"il s'agit d'une décision qui n'implique pas de prise de position sur l'orientation de la ligne politique à suivre". Elle expose qu'en adoptant l'acte attaqué, elle n'a fait qu'exécuter l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant le Code bruxellois du Logement. Il ne s'agirait, selon elle, que "de pures mesures d'exécution", revenant "à exécuter purement et simplement une disposition législative" dans le cadre de la gestion journalière et pouvant être adoptées en période d'affaires courantes.

C. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir qu'"il résulte de l'article 122 de la Constitution, des articles 70 et 73 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et des articles 34 et 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et de l'excès de pouvoir que la compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est limitée aux affaires courantes pendant la période au cours de laquelle il est privé de sa base parlementaire et échappe au contrôle de l'assemblée élue".

Citant à l'appui de son raisonnement l'avis n° 50.838/2/VR du 8 janvier 2013 de la section de législation du Conseil d'Etat, sur une proposition, non avenue, de décret spécial "relatif à l'exercice des affaires courantes en Région wallonne ainsi que sur un amendement" (Doc. Parl., Parl. Wal., 2010-2011, n° 317/3), elle ajoute que "le Gouvernement ne retrouve pas une base parlementaire du seul fait que le Parlement nouvellement [élu] se réunit pour la première fois, puisque ce Parlement nouvellement élu ne constitue pas la base parlementaire du Gouvernement élu sous l'ancienne législature". Elle estime, en conséquence, qu'en l'espèce, "la période des affaires courantes a donc pris cours le 25 mai 2014, date des élections pour prendre fin le 20 juillet 2014, date de la formation du nouveau Gouvernement" et que, par conséquent, la compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale était limitée lors de l'adoption de l'acte attaqué.

La partie requérante rappelle, ensuite, que "la notion d'affaires courantes comprend les affaires de gestion journalière, les affaires d'intérêt plus qu'ordinaire et les affaires urgentes". Elle estime que l'acte attaqué ne relève d'aucune de ces catégories. Elle expose, en premier lieu, qu'"un délai de près de 11 mois s'est écoulé entre l'adoption et la sanction de l'ordonnance qui fonde l'acte attaqué, ce qui suffit à disqualifier toute urgence à adopter l'acte attaqué malgré la compétence limitée du Gouvernement". Elle indique, ensuite, qu'"il ne ressort en rien, en l'espèce, que l'acte attaqué serait le résultat d'une procédure entamée antérieurement aux élections du mois de mai 2014, ce que démontre d'ailleurs la demande d'avis sur le projet d'arrêté,

qui n'a été introduite auprès de la Section de législation de votre Conseil que le 2 juin 2014". Enfin, elle considère que l'acte attaqué ne constitue pas non plus un acte de gestion journalière. Elle fait valoir, à cet égard, que "l'acte attaqué met [...] en œuvre l'habilitation qui lui est accordée par l'article 29, alinéa 6, du Code Bruxellois du logement pour arrêter, par catégorie d'opérateurs, un règlement-type d'attribution des logements offerts en location par les opérateurs immobiliers publics et contient bien d'autres obligations et exigences que celles qui ont été fixées par le législateur". Tel serait le cas, selon elle, de dix obligations ou exigences qu'elle énumère. Elle en conclut que "la mise en œuvre, par le Gouvernement, d'une habilitation qui lui a été accordée par le législateur [est] ainsi par nature une affaire qui implique, à tout le moins partiellement, une décision sur la politique à suivre et qui est susceptible de donner lieu à débat parlementaire, pour que le législateur puisse apprécier la manière dont l'habilitation accordée est mise en œuvre". Elle considère donc que "l'acte attaqué, qui contient, à tout le moins partiellement, des choix de nature politique, ne peut donc pas s'analyser comme une mesure de pure exécution ni comme un acte de gestion journalière".

V. 2. DECISION DU CONSEIL D'ETAT

L'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose comme suit:

" § 1^{er}. Le gouvernement se compose de cinq membres élus par le Parlement".

Il découle de cette disposition que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire son existence de son élection par le Parlement. Il en va d'ailleurs de même des gouvernements des Communautés et des Régions, en application de l'article 59, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 35 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, fixe les modalités de cette élection.

L'article 70 de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précise, par ailleurs, que :

" Le Gouvernement, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le Parlement".

L'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1980 explicite comme suit la *ratio legis* de cette disposition :

" Désigné par le [Parlement] et tenant sa légitimité et ses pouvoirs de celui-ci, [le Gouvernement] doit répondre de ses actes devant lui"(Doc. Parl. Sén., sess.ord. 1979-1980, n° 434-1, p.52).

Par ailleurs, l'article 36, § 1^{er}, alinéa 8, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit que le vote d'une motion de méfiance par le Parlement "emporte la démission du Gouvernement ou du ou des membres contestés", tandis que l'article 72, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, indique que le rejet par le Parlement d'une question de confiance posée par le Gouvernement entraîne sa démission de plein droit.

Lorsque le Gouvernement est démissionnaire, l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, limite expressément l'étendue de ses attributions à l'expédition des affaires courantes tant qu'il n'a pas été remplacé.

Aucune disposition des lois spéciales précitées ne règle les modalités de la démission d'un Gouvernement en cas de dissolution du Parlement. Il n'est, en particulier, pas prévu que cette dissolution entraînerait la démission d'office du Gouvernement. Le législateur spécial n'a pas davantage modalisé l'exercice des attributions d'un Gouvernement tant durant la période suivant la dissolution du Parlement, que durant celle qui suit l'installation du "nouveau" Parlement, alors que celui-ci n'a pas encore procédé à l'élection des membres d'un "nouveau" Gouvernement.

Il existe toutefois, au-delà des prévisions explicites de l'article 73, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, des hypothèses où le Gouvernement d'une collectivité fédérée, quoiqu'il ne soit pas démissionnaire, voit néanmoins ses attributions limitées à l'expédition des affaires courantes. Tel est le cas toutes les fois que le Gouvernement concerné est privé de "sa base parlementaire" et qu'un contrôle politique efficace ne peut être exercé sur son action. Il en va ainsi lorsque le contrôle politique dont il est question ne peut matériellement pas être exercé parce que le Parlement est dissous ou que, quoiqu'il ait été renouvelé par voie d'élection, il n'est pas encore installé. Il en va de même pour un Gouvernement qui n'a jamais obtenu la confiance de la part du Parlement, pour la simple raison qu'il n'a pas été élu par ce Parlement mais bien par le Parlement qui l'a précédé. En effet, s'il est formellement

responsable devant le nouveau Parlement, un tel Gouvernement ne tient de celui-ci ni sa légitimité, ni ses pouvoirs, ni même son existence. Il n'a donc, au même titre qu'un Gouvernement qui a perdu la confiance du Parlement, plus rien à redouter du contrôle politique qui s'exerce à son encontre. Démissionnaire ou non, il s'agit là d'un Gouvernement privé de "sa base parlementaire", laquelle n'existait qu'au sein du Parlement qui l'a élu et peut fort bien ne pas subsister au sein du Parlement renouvelé.

En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté le 27 juin 2014, à une date où le nouveau Parlement s'était déjà réuni. La circonstance que le Gouvernement en place n'avait pas encore démissionné à cette date n'enlève rien au fait qu'il n'avait pas été élu par le nouveau Parlement et qu'il devait, en conséquence, limiter son action à l'expédition des affaires courantes.

Tel est d'ailleurs le sens de l'observation liminaire faite à la partie adverse par la section de législation du Conseil d'Etat, invitée à se prononcer sur le projet d'arrêté qui allait devenir l'acte attaqué. Dans son avis 56.439/3 donné le 10 juin 2014, elle attire ainsi l'attention de l'auteur du projet "sur le fait que les élections du 25 mai 2014 ont pour conséquence que, depuis cette date et jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences".

L'acte attaqué a, par conséquent, été adopté à une date à laquelle le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale était tenu de limiter son action à l'expédition des affaires courantes. Cette notion recouvre trois catégories d'affaires, à savoir les affaires de gestion journalière, les affaires urgentes et les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du Parlement ou la démission du Gouvernement et conduites ensuite à son terme sans célérité inhabituelle, pour autant que le résultat de cette procédure n'ait pas sur le plan de la politique générale une importance telle qu'elle ne puisse être décidée que par un Gouvernement jouissant de la confiance du Parlement. N'entrent dans aucune de ces catégories les "affaires de Gouvernement", à savoir les affaires impliquant des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un Gouvernement qui a l'appui du Parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu'il a prise.

La partie adverse soutient, qu'en toute hypothèse, l'acte attaqué relève de la gestion journalière, s'agissant d'une simple mesure d'exécution d'une disposition législative, en l'occurrence l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant le Code bruxellois du Logement.

Entendue dans son acception usuelle, la gestion journalière constitue l'action de gérer, au quotidien, ce qui se fait chaque jour ou encore ce qui est sujet à changer d'un jour à l'autre.

En l'espèce, l'arrêté litigieux étant intervenu plus d'un an après la publication de l'ordonnance qu'il exécute, il ne s'agit pas d'un acte posé au quotidien. Il emporte, par ailleurs, une réglementation nouvelle qui s'impose à divers acteurs, sans que la partie adverse ne démontre en quoi cela aurait été nécessaire à la continuité du service. Enfin, sans qu'il y ait lieu d'apprécier à ce stade si le Gouvernement a, comme le soutient la partie requérante, outrepassé les limites de son habilitation, il n'est pas contestable qu'il a exercé un certain pouvoir discrétionnaire, en sorte que l'acte attaqué ne peut être considéré comme une simple mesure d'exécution ne laissant à l'exécutif aucune marge d'appréciation. A cet égard, la circonstance que cet arrêté exécute une disposition législative constitue une caractéristique qu'il partage avec la plupart des actes réglementaires posés par un Gouvernement et l'on n'aperçoit pas en quoi cela suffirait à le qualifier de mesure de gestion journalière.

Pour le surplus, la partie adverse ne soutient pas que l'arrêté attaqué peut s'analyser comme une affaire constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution du Parlement ni comme une affaire urgente.

Il s'ensuit que la partie adverse ne pouvait adopter l'acte attaqué à une date où ses prérogatives étaient limitées à la gestion des affaires courantes.

Le moyen est fondé et suffit à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui ne pourraient, en toute hypothèse, pas entraîner une annulation aux effets plus étendus.

VI. INDEMNITE DE PROCEDURE

La partie requérante demande qu'une indemnité de procédure liquidée à son montant de base de 700 euros soit mise à la charge de la partie adverse.

La partie adverse n'oppose aucun argument à cette demande.

Il y a lieu de faire droit à la demande de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales, publié au Moniteur belge du 30 juillet 2014.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Article 4.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt et un avril deux mille seize par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Caroline HUGÉ,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques JAUMOTTE.