

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 235.531 du 20 juillet 2016

G./A.212.117/VI-20.171

En cause : **la S.L.S.P. LE FOYER CINACIEN,**

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

contre :

la Société Wallonne du Logement, en abrégé S.W.L.,

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 4 avril 2014, la S.L.S.P. LE FOYER CINACIEN demande l'annulation de "la décision du 7 janvier 2014 de la Chambre de recours instituée au sein de la partie adverse par l'article 171bis du Code wallon du logement, décision par laquelle ladite Chambre de recours a déclaré recevable le recours introduit devant elle par Madame Cathy Lallemand contre la requérante et a autorisé Madame Lallemand à se maintenir dans le logement situé rue Charles Balthazar 117 à 5590 Ciney, la déclarant co-titulaire du bail signé à l'époque par sa mère, Madame Françoise Jaumain".

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. 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 18 avril 2016, notifiée aux parties, fixe l'affaire à l'audience du 11 mai 2016 à 10 heures.

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.

M. le Président de chambre, Jacques JAUMOTTE, a exposé son rapport.

Me François BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont présenté leurs observations.

M. le Premier auditeur, Alain LEFEBVRE, a été entendu en son avis.

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. Selon la requête, le 1^{er} octobre 1958, Madame Françoise JAUMAIN et son époux, Monsieur Aimé LALLEMAND, ont conclu avec la requérante un contrat de bail pour un logement social. La famille ayant six enfants, le logement comprend cinq chambres. Madame Françoise JAUMAIN y est restée jusqu'à son décès le 22 août 2013. Son mari l'avait quittée en 1971. A partir d'une date non déterminée, elle vivait dans ce logement uniquement avec sa fille, madame Cathy LALLEMAND, ainsi que les deux enfants majeurs de celle-ci.

Le loyer s'élevait, au jour de son décès, à 414,53 euros par mois.

III.2.1. Par un courrier daté du 2 septembre 2013, Madame Annie LALLEMAND, sœur de Cathy LALLEMAND, écrit à la requérante qu'elle a appris que sa sœur et ses deux enfants disposaient d'un délai de trois mois pour remettre les lieux à la disposition de la requérante. Elle demande si, afin de régulariser la situation, la reprise du bail est envisageable ou s'il est possible d'obtenir une prolongation du délai de préavis ou un relogement dans une autre habitation gérée par la requérante. Elle mentionne qu'une autre option serait l'achat du bien.

III.2.2. Par un courrier daté du 23 septembre 2013, la requérante répond que :

" En sa séance du 18 septembre dernier, notre Conseil d'Administration a examiné votre demande de reprise de contrat de bail.
L'A.G.W du 06.09.2007 prévoit à l'article 26bis « Sans préjudice des articles 20 et 21, à la demande d'un ménage qui n'est pas signataire du bail et qui est domicilié à l'adresse du logement, la société peut conclure un nouveau bail avec celui-ci comme co-signataire, ayant pour objet le même logement ».
L'octroi d'un bail par ce biais est soumis à plusieurs conditions :
- L'existence d'une demande expresse;
- Emanant d'un membre du ménage non signataire;
- L'accord du locataire en titre ;
- Le respect par le ménage attributaire des conditions d'admission au logement social;
- Le logement doit être proportionné au ménage occupant;
- Le locataire en titre n'est pas décédé lorsque le bail social effectivement souscrit par le locataire initial prévoit la résolution d'office au décès du locataire.
Dans votre cas, les conditions ne sont pas réunies (la demande est postérieure au décès de votre maman et le logement n'est pas proportionné).
Cependant, au vu de votre situation actuelle, notre Conseil d'Administration a décidé de vous accorder un délai supplémentaire (soit jusqu'au 28 février 2014) sous réserve de la signature d'une convention d'occupation à titre précaire.
[...]".

III.3. Entre-temps, le 20 septembre 2013, Madame Cathy LALLEMAND introduit une demande de location auprès de la requérante. Le formulaire mentionne que le ménage comporte trois personnes (la requérante et ses deux enfants), que l'intéressée bénéficie d'une priorité de 5 points en tant que "sans abris" et que le logement souhaité est une maison avec trois chambres. Le 24 octobre 2013, la requérante écrit à Madame Cathy LALLEMAND que son dossier est complet.

III.4. Le 30 septembre 2013, Madame Cathy LALLEMAND écrit à la requérante que, tant pour des raisons médicales que sentimentales, elle ne peut se résoudre à quitter la maison de son enfance. Par conséquent, elle souhaite introduire une réclamation. Elle réitère sa proposition de rachat, en fonction du prix demandé.

Le 25 octobre 2013, la requérante répond qu'"Aucune nouvelle argumentation n'ayant été avancée, la décision prise le 18 septembre dernier et vous notifiée le 23 du même mois a été maintenue".

III.5.1. Le 20 novembre 2013, Madame Cathy LALLEMAND introduit un recours auprès de la Chambre de recours contre la décision de la requérante du 18 septembre 2013. Elle mentionne notamment que :

" Le CPAS de Ciney m'a informée en date du 10/10/2013 que, suivant l'art. 17 de l'arrêté du gouvernement wallon du 06/09/2007, je répondais à la priorité d'extrême urgence sociale en qualité de sans abris. Suite à ce nouveau statut, j'ai pu obtenir 5 points comme candidate locataire pour une nouvelle habitation de 3 chambres.
J'ai renvoyé une demande de location dument signée sous le n° d'inscription 20130172 fin octobre 2013.
Cependant je paye le loyer depuis le mois de septembre 2013 et, sauf erreur de ma part, suis donc considérée comme locataire de l'habitation en question. D'autres se seraient peut-être contentés d'y habiter et d'attendre la fin de la trêve hivernale sans plus de formalités !».

III.5.2. Le 7 janvier 2014, après avoir entendu les parties, la Chambre de recours déclare le recours recevable et autorise Madame LALLEMAND à se maintenir dans le logement situé à 5590 CINEY, rue Charles Balthasar 117, la déclarant co-titulaire du bail signé à l'époque par sa mère, Madame Françoise JAUMIN.

Il s'agit de l'acte attaqué motivé comme suit :

" Attendu que le recours est recevable;
Attendu que la requérante est la fille de Madame Françoise JAUMIN, décédée le 22 août 2013;
Que la requérante, actuellement âgée de 49 ans, a toujours vécu avec elle et ensuite ses propres enfants;
Qu'au décès de la mère de la requérante, la société, invoquant le caractère *intuitu personae* du bail, lui a signifié qu'elle devait quitter les lieux pour la fin février 2014, sous réserve de la signature d'une convention d'occupation précaire;
Que la réclamation préalable introduite n'a pas été favorablement acceptée;
Que dans son recours, la requérante fait état de son état de santé et de son attachement aux lieux;
Attendu que se pose la question de savoir si la requérante peut être considérée comme étant locataire de ce bien alors qu'elle n'est pas signataire de la convention de location;
Attendu que la réglementation wallonne en matière de logement social, définit les membres d'un ménage comme étant plusieurs personnes unies ou non par un lien de parenté et qui vivent habituellement ensemble conformément à la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population (art. 1^{er}, 28°, du Code wallon du Logement et art. 1^{er}, 6°, 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);
Attendu que de très nombreuses dispositions de cette réglementation, attribuent des effets juridiques aux personnes vivant en ménage tel que celui-ci vient d'être défini tant en ce qui concerne, notamment, l'admission à un logement social, que le

calcul des points de priorité favorisant l'accès et l'attribution d'un tel logement ou encore le calcul du loyer (cfr, entre autres, l'article 1-30° du Code wallon du Logement et les articles 17, 26 et 29 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007);

Attendu qu'il résulte de cette réglementation que la personne qui n'est pas attributaire d'un logement social peut en devenir locataire par la suite en formant un ménage avec celle à qui ce logement a été octroyé (sur ce que le locataire est le ménage tel que défini par la loi, voir Pierre Marie DUFRANNE, le bail de logement social, la charte, p. 99);

Attendu, à cet égard, qu'il convient de relever qu'il existe d'autres législations en matière de bail qui accordent leur protection à la personne qui n'a pas signé le bail originaire mais qui vient vivre ultérieurement avec celle qui a conclu la convention de location (cfr en cas de mariage l'article 215, § 2, du Code Civil et en cas de cohabitation légale : l'article 1477, § 2, du Code Civil);

Attendu que sur ce point et sur base des articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination, il n'y a pas lieu de faire de distinction, d'une part, entre les personnes qui forment un ménage de fait et, d'autre part, celles qui sont mariées ou sont des cohabitants légaux;

Attendu, à ce propos, que le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 2000 précise en son article 1, intitulé « interdiction générale de la discrimination » que :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation;

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit, fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1^{er} ».

Attendu que, dans le cas d'espèce, la requérante a été domiciliée avec sa mère pendant près de cinquante ans et a ainsi toujours résidé avec cette dernière;

Attendu que la société de logement de service public était au courant de cette situation et a pris en considération, pour le calcul du loyer, les revenus de la requérante en plus de ceux de sa mère;

Que la requérante a donc, sur base de ses revenus, participé au paiement du loyer;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que la requérante peut donc être considérée comme étant locataire du logement social initialement attribué à sa mère;

PAR CES MOTIFS,

LA CHAMBRE DE RECOURS,

Déclare le recours recevable;

Autorise la requérante à se maintenir dans le logement situé à 5590 CINEY, rue Charles Balthasar, 117, la déclarant co-titulaire du bail signé à l'époque par sa mère, Madame Françoise JAUMIN [...]».

Cette décision a été notifiée à la requérante par courrier recommandé avec accusé de réception, daté du 12 mars 2014.

IV. RECEVABILITE DU RECOURS

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse maintient, nonobstant l'arrêt du Conseil d'Etat n° 226.143 du 21 janvier 2014, que la Chambre de recours instituée par le Code wallon du Logement et de l'habitat durable, en son article 171*bis* inséré par l'article 29 du décret du 30 mars 2006, constitue une juridiction administrative au sens de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La requérante aurait donc dû introduire un recours en cassation et non un recours en annulation. Dès lors, le recours est irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la requérante renvoie à l'arrêt n° 226.143 précité et estime qu'aucun élément n'indique la volonté du législateur décréteur de créer une juridiction administrative, bien au contraire.

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, soit qu'elle ait été exprimée directement au cours des travaux préparatoires, soit qu'elle ressorte d'un nombre suffisant de caractéristiques dont le législateur a doté l'institution concernée et son mode de fonctionnement.

En l'espèce, l'auteur de la décision attaquée est la chambre de recours instituée par l'article 171*bis* 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 171*bis* est libellé comme suit:

" § 1^{er}. 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, §1^{er}, alinéa 2, 1^obis.

§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.

A cet égard, il convient d'observer ce qui suit.

Outre que de nombreuses autorités administratives ont été conçues de manière telle que l'indépendance et l'impartialité de leurs membres 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, laquelle constitue un organe consultatif dépourvu de tout pouvoir décisionnel et ne peut, en toute hypothèse, passer pour une juridiction administrative.

Ne constitue pas, non plus, un indice utile de qualification la possibilité laissée à la chambre de recours par l'article 171*bis*, § 3, précité, d'entendre le locataire d'un logement social 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.

Il n'y a pas davantage lieu d'avoir égard aux modalités procédurales d'adoption des décisions, telles que fixées par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la société wallonne de logement ou par les sociétés de logement de service public, ainsi que par le règlement d'ordre intérieur de la chambre de recours. Fussent-elles conçues comme autant de garanties de l'indépendance et de l'impartialité de la chambre de recours, elles ont en effet été arrêtées par des autorités autres que le législateur et n'ont, pour cette raison, pas vocation à être interprétées comme attestant l'intention de celui-ci de reconnaître en cette instance une juridiction administrative.

Enfin, 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.

Il y a donc lieu de considérer que les caractéristiques de la chambre de recours ainsi évoquées 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.

En conséquence, le présent recours en annulation est recevable.

V. MOYEN UNIQUE

Lors de l'audience du 11 mai 2016, il est apparu que, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué et à l'introduction du présent recours, diverses dispositions réglementaires sur lesquelles se fonde l'acte attaqué ont disparu du commerce juridique avec effet rétroactif, à la suite de l'annulation, par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 233.199 du 10 décembre 2015, 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.

Or, le bail qui constitue le point central du présent recours est précisément un bail d'un logement social qui a été conclu pour une durée indéterminée avant le 1^{er} janvier 2008 et auquel diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité avaient été rendues applicables, par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 janvier 2014, depuis lors annulé par le Conseil d'Etat. Il apparaît donc que diverses dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007, en ce qu'elles ont trait aux règles de mutation au sein des logements sociaux ne sont plus applicables au bail qui constitue le point central du présent recours, et ce, avec rétroactif, alors même que ces dispositions ont servi fondement de la prise de la décision attaquée.

Dans ces conditions, il s'impose de surseoir à statuer et de charger le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général de procéder à une instruction complémentaire de l'affaire, destinée notamment à examiner les conséquences qui, dans la présente cause, découlent de l'arrêt du Conseil n° 233.199 du 10 décembre 2015 annulant 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.

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général, est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 3.

A dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera, selon l'ordre mentionné par l'auditeur dans son rapport, d'un délai de trente jours pour déposer un dernier mémoire complémentaire, avec, le cas échéant, une demande de poursuite de la procédure.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
M^{me} Katty LAUVAU,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Jacques JAUMOTTE.