

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.174 du 29 mars 2018

A.219.898/VI-20.830

En cause : **XXXX,**

ayant élu domicile chez
M^e Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

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

ayant élu domicile chez
M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM et
Tinne WOUTERS, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} août 2016, XXXX sollicite l'annulation de "l'article 22, § 2, et, pour autant que de besoin [de] l'article 23, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 mai 2016 relatif à l'élection et au mode de fonctionnement des conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public", publié au Moniteur belge du 2 juin 2016.

II. Procédure

Par une requête introduite le 5 août 2016, la requérante demande le bénéfice de la procédure gratuite. Une ordonnance du 5 septembre 2016 le lui a accordé.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Florence PIRET, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 19 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 octobre 2017 à 10 heures.

M. David DE ROY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Siham NAJMI, *loco* M^e Ronald FONTEYN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Charles-Henri de la VALLÉE POUSSIN, *loco* M^{es} Evrard DE SCHIETERE DE LOPHEM et Tinne WOUTERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Florence PIRET, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. Le 26 janvier 2013, la requérante est élue membre effectif du conseil consultatif des locataires de la société immobilière de service public (en abrégé SISP) Le Foyer Schaerbeekois.

2. Au printemps 2013, la requérante est désignée, en tant que "délégué observateur", au sein de la même société immobilière de service public, ainsi que cela ressort notamment du procès verbal de la séance du conseil communal de la commune de Schaerbeek tenue le 24 avril 2013.

3. Le 12 mai 2016 est adopté un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'élection et au mode de fonctionnement des conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés. Il entre en vigueur le 12 juin 2016 et abroge, dans le même temps, l'arrêté du Gouvernement du 26 juin 2003 qui avait le même objet.

Le nouvel arrêté modifie la réglementation précédente sur de nombreux points, dont les règles d'incompatibilité. Parmi ces modifications, figure notamment l'adoption d'une nouvelle règle d'incompatibilité qui est formulée aux articles 22, § 2, et 23, § 2, lesquels se lisent comme suit :

Article 22, § 2 :

" Si un membre effectif du Conseil exerce un mandat au sein d'une SISP ou un mandat politique, son mandat de membre du Conseil est suspendu tant qu'il exerce cet autre mandat. Pendant sa suspension, le membre effectif du Conseil est remplacé par le premier membre suppléant en ordre utile".

Article 23, § 2 :

" Si un membre suppléant du Conseil exerce un mandat au sein d'une SISP ou un mandat politique, son mandat de membre du Conseil est suspendu tant qu'il exerce cet autre mandat".

Il s'agit des deux dispositions attaquées par le présent recours.

4. Par un courrier du 8 juillet 2016, le directeur général de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé SLRB) notifie à la requérante la décision prise le 4 juillet 2016 par le comité de direction de suspendre avec effet immédiat le mandat de la requérante de membre effectif du conseil consultatif des locataires du Foyer Schaerbeekois. Cette décision est motivée par la considération que depuis l'entrée en vigueur, le 12 juin 2016, de l'article 22, § 2, de l'arrêté attaqué, il n'est plus permis à la requérante de cumuler ses deux mandats de membre effectif du conseil consultatif des locataires et de membre du conseil d'administration d'une SISP.

Ce courrier est libellé comme suit :

" Concerne : Votre mandat au sein du CoCoLo du Foyer Schaerbeekois.

Madame,

Par la présente, nous avons l'honneur de vous communiquer la décision du Comité de direction de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale

concernant votre mandat.

Le Comité de direction de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale a, en sa séance du 4 juillet 2016, pris, sur base de la délégation de compétence qui lui a été donnée par le Conseil d'administration en sa séance du 21 décembre 2015, la décision suivante :

Le Comité de direction constate que, suite à la publication et l'entrée en vigueur du nouvel arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 mai 2016 relatif à l'élection et au mode de fonctionnement des conseils consultatifs des locataires institués auprès des sociétés immobilières de service public, le Foyer Schaerbeekois a interpellé la déléguée sociale en charge de la sisp par rapport à l'application de l'article 22 § 2 de l'arrêté précité.

Le Comité de direction constate que l'article 22, § 2 de l'arrêté du 12 mai 2016 précité est libellé de la manière suivante :

«Article 22, § 2. Si un membre effectif du Conseil exerce un mandat au sein d'un sisp ou un mandat politique, son mandat de membre du Conseil est suspendu tant qu'il exerce cet autre mandat. Pendant sa suspension, le membre effectif du Conseil est remplacé par le premier membre suppléant en ordre utile».

Le Comité de direction constate que l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 mai 2016 a été publié le 2 juin 2016 et son entrée en vigueur est prévue 10 jours après la publication au Moniteur belge, soit le 12 juin 2016.

Le Comité de direction constate qu'aucune mesure transitoire n'est prévue pour l'article 22 § 2, ce qui veut dire que la suspension du membre effectif du Conseil consultatif des Locataires qui cumule un mandat au sein d'une SISP ou un mandat politique est immédiate.

Le Comité de direction constate que, sur base des informations et documents transmis par la déléguée sociale désignée auprès du Foyer Schaerbeekois, vous êtes membre avec voix consultative du Conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois désigné par l'Assemblée générale de cette même société sur proposition du Conseil Communal de Schaerbeek en sa séance du 24 avril 2013.

Le Comité de direction constate dès lors que vous disposez actuellement d'un mandat au sein d'une société immobilière de service public.

Le Comité de direction constate que, sur base des informations et documents transmis par la déléguée sociale désignée auprès du Foyer Schaerbeekois, vous êtes actuellement membre effectif du Conseil consultatif des locataires et désignée Présidente de celui-ci conformément à la décision des membres.

Le Comité de direction constate donc que vous êtes dans la situation prévue à l'article 22, § 2 de l'arrêté précité du 12 mai 2016 et que votre mandat de membre effectif du Conseil consultatif des locataires du Foyer Schaerbeekois doit donc être suspendu tant que vous exercez votre mandat de membre avec voix consultative du Conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois.

En conséquence de quoi, le Comité de direction a décidé qu'il y a lieu de vous notifier la suspension de votre mandat de membre effectif du Conseil consultatif des Locataires du Foyer Schaerbeekois tant que vous exercez votre mandat de membre avec voix consultative du Conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois.

Par la présente, nous vous notifions donc avec effet immédiat votre suspension de

membre effectif du Conseil consultatif des Locataires du Foyer Schaerbeekois. Cette suspension perdurera tant que vous exercez votre mandat de membre avec voix consultative du Conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois. Pendant la durée de votre suspension, vous devez être remplacée par le premier suppléant en ordre utile. Vu votre suspension en tant que membre effectif, vous ne pouvez plus exercer le mandat de Présidente du Conseil consultatif des Locataires du Foyer Schaerbeekois pendant la durée de votre suspension.

Une copie de cette notification est envoyée d'une part, au Foyer Schaerbeekois et d'autre part, aux autres membres du Conseil consultatif des Locataires du Foyer Schaerbeekois.

Nous vous prions, Madame, d'agréer l'expression de nos sentiments distingués.

La Directrice générale
adjointe,

Le Directeur général,

D. ROBBEN

Y. LEMMENS.

Cette décision peut être contestée devant les tribunaux ordinaires".

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un premier moyen "d'ordre public [...] de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 33, 105, 108 et 123 de la Constitution, de la violation de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que rendue applicable à la présente cause par l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de la violation de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, et spécialement des sections 1 et 9 du Chapitre II de son titre IV et de l'excès de pouvoir".

Elle y soutient que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucune habilitation formelle pour adopter la règle d'incompatibilité prévue par les articles 22, § 2, et 23, § 2, de l'arrêté attaqué du 12 mai 2016 et que cette règle ne se trouve pas non plus "en germe" dans le Code bruxellois du Logement. Elle en déduit que le Gouvernement est incompétent pour adopter la règle en cause.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, tout d'abord, que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de la violation des sections 1 et 9 du Chapitre II du titre IV du Code bruxellois du Logement à défaut d'indiquer en quoi les dispositions visées seraient violées. Elle expose ensuite que l'arrêté réglementaire attaqué prolonge l'article 83 du Code bruxellois du Logement, qui fixe, de manière précise, les règles fondamentales que le législateur a souhaité mettre en place. Elle ajoute que l'incompatibilité querellée est la conséquence logique de l'article 84 du Code bruxellois du Logement, qui prévoit expressément la présence de deux membres du conseil consultatif des locataires, en cette qualité, au sein du conseil d'administration de la SISF, limitant cette présence à la discussion de certains points tandis qu'elle l'exclut expressément pour d'autres points. Selon la partie adverse, en prévoyant l'incompatibilité querellée, l'arrêté attaqué "traduit cette volonté du législateur régional de répartir adéquatement les rôles des membres du conseil d'administration de la SISF, notamment ceux qui sont choisis au sein du CoCoLo". Concrètement, l'acte attaqué lève la difficulté manifeste que pose la "double casquette" de la requérante au regard de l'article 84 du Code et s'inscrit donc pleinement dans la ligne définie par le législateur régional. La partie adverse relève encore que la section de législation du Conseil d'État n'a, dans son avis du 5 avril 2016, formulé aucune remarque à l'endroit des articles 22, § 2, et 23, § 2, de l'arrêté attaqué.

C. Mémoire en réplique

Reproduisant certains extraits des travaux préparatoires des deux ordonnances du 22 décembre 2000 modifiant l'ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du Logement pour la Région de Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social et du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, la requérante réplique que le législateur régional a, par ses diverses interventions, voulu favoriser la collaboration entre les conseils consultatifs des locataires et les SISF, alors que la règle d'incompatibilité critiquée met sérieusement à mal cette collaboration et contredit l'intention du législateur régional, en limitant, sans autorisation de la loi, l'exercice des droits politiques d'une catégorie de citoyens.

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante formule les observations suivantes :

- " En ce qui concerne le premier moyen, c'est précisément parce que l'article 84 du Code du Logement institue une représentation garantie de membres du Conseil consultatif des locataires au sein du Conseil d'administration de la SISP que l'on doit considérer que le législateur a entièrement organisé le régime des relations entre ces deux instances et que le régime d'incompatibilité querellé excède l'habilitation et les vœux de ce législateur".

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Les articles 82, 83 et 84 du Code bruxellois du Logement se lisent comme suit :

- " Art. 82. Il est institué auprès de chaque SISP un Conseil consultatif des locataires.

Art. 83. Chaque Conseil consultatif des locataires comprendra entre 5 et 15 représentants des locataires. Il est composé de membres effectifs et de suppléants élus par les locataires tous les quatre ans, selon une procédure fixée par le Gouvernement.

La date des élections est fixée par le Gouvernement. Si pour des raisons exceptionnelles, le Conseil ne compte plus le minimum de membres requis, le Gouvernement peut autoriser le maintien de celui-ci, après avis de ce même Conseil, de la SISP et de la SLRB. Le nombre de membres ne peut cependant jamais être inférieur à trois.

La composition et le fonctionnement des Conseils consultatifs des locataires sont déterminés par le Gouvernement après avis de la SLRB. La composition tient compte du nombre de logements, du nombre et du type d'implantations et du nombre de locataires. Pour être éligibles, les candidats doivent être locataires de la SISP depuis au moins douze mois à la date de l'élection.

Les locataires qui ont été condamnés pour non-respect de leurs obligations envers la SISP par décision judiciaire coulée en force de chose jugée ne peuvent être élus, ni siéger. Toutefois si la condamnation porte sur des sommes dues dans le cadre de la relation locative, le locataire peut être élu si celles-ci sont intégralement apurées six mois au moins avant la date fixée pour le dépôt des candidatures et pour autant qu'il ne soit pas débiteur de la SISP à cette date.

L'élection n'est validée que si cinq pour cent au moins des locataires participent au vote. En cas de non-validation, une nouvelle élection est organisée dans un délai de douze mois.

Au cas où il n'existe toujours pas de Conseil consultatif à cause d'une participation insuffisante ou faute de candidats, une élection est organisée si dix pour cent des locataires le demandent, dans les six mois qui suivent l'élection précédente.

Une commission de recours est instaurée par le Gouvernement, qui en nomme le président et les membres et, après avis de la SLRB, en détermine le fonctionnement. Elle a son siège à la SLRB, qui lui procure les moyens de fonctionnement.

La commission statue sur les recours en matière de contentieux électoral.

Art. 85. La SISP transmet au Conseil consultatif des locataires les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences. Le cas échéant, le Conseil consultatif peut inviter un représentant du conseil d'administration désigné en son sein.

Deux représentants du Conseil consultatif des locataires, âgés de 18 ans au moins, choisis en son sein, sont membres du conseil d'administration de la SISP et participent aux réunions, à l'exception de la discussion des points concernant le personnel de la société, de l'attribution des logements et tous autres dossiers concernant des personnes.

Pour la partie du conseil d'administration à laquelle ils assistent, chaque représentant dispose des mêmes droits et obligations que les administrateurs, notamment une voix délibérative. La SISP met à la disposition du Conseil consultatif des locataires les locaux nécessaires à ses réunions.

Le Conseil consultatif des locataires organise au moins quatre fois par an une réunion à laquelle sont invités tous les locataires. Au cours de cette réunion, le Conseil consultatif des locataires fait rapport de ses activités, de la situation et des projets de la SISP. Il communique toutes informations nécessaires, y compris écrites, tout en observant la discrétion requise par les devoirs liés à la fonction de ses membres. En fonction du nombre de logements et de leur répartition spatiale, ces réunions peuvent être organisées par ensemble de logements.

Tout locataire peut assister aux réunions du Conseil consultatif et interpellier ses membres dans le cadre des compétences du Conseil.

Lorsque le Conseil consultatif n'est pas institué, la SISP a l'obligation d'inviter deux fois par an tous les locataires à une réunion, au cours de laquelle seront abordés les projets de travaux de rénovation et d'entretien, le programme des activités et d'animation au sein des sites de logements sociaux, les modifications de législation ayant un impact sur les locataires, les modifications du règlement d'ordre intérieur, ainsi que tous points que cinq pour cent des locataires demandent à inscrire. En fonction du nombre de logements et de leur répartition spatiale, ces réunions peuvent être organisées par ensemble de logements".

Cet article 84, qui définit les conditions très précises dans lesquelles des représentants du conseil consultatif des locataires peuvent, en cette qualité, être membres du conseil d'administration de la société immobilière de service public, ne peut, contrairement à ce que soutient la requérante dans son dernier mémoire, se lire comme excluant le pouvoir du gouvernement de la partie adverse de définir le régime d'incompatibilité temporaire que fixent les dispositions contestées de l'arrêté attaqué.

Il apparaît, en revanche, clairement, à la lecture de l'article 83, alinéa 3, du Code bruxellois du Logement, que les dispositions attaquées ont été prises par le gouvernement de la partie adverse sur le fondement de l'habilitation que lui confère cet article 83, alinéa 3, et ce sans préjudice de ce que règle directement l'article 84 du même Code, s'agissant de la présence des représentants d'un Conseil consultatif des locataires au sein du conseil d'administration de la société immobilière de service public, ce qui n'est pas le cas de la requérante, puisque celle-ci se prévaut de la qualité d'observateur extérieur.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante prend un deuxième moyen de "la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution et de l'illégalité de l'acte quant aux motifs".

Elle y soutient, dans une première branche, que l'exclusion d'un membre élu du conseil consultatif des locataires selon qu'il exerce un "mandat au sein d'une SISP ou un mandat politique" est déraisonnable, disproportionnée et viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans une deuxième branche, elle affirme que la différence de traitement dénoncée ne repose sur aucun motif admissible qui résulterait du dossier administratif. Selon elle, rien ne justifie l'interdiction de cumul des mandats en cause. Elle soutient qu'au contraire, un tel cumul est profitable au conseil consultatif des locataires, puisqu'il renforce l'expérience et la compétence de celui qui les exerce. Dans une troisième branche, elle fait valoir que cette différence de traitement viole, en outre, le droit au respect dû à la vie privée "dans la mesure où la règle d'incompatibilité visée, dépourvue du moindre fondement raisonnable, affecte de manière disproportionnée le choix opéré par la requérante des différentes activités de sa vie privée".

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, sur l'ensemble des trois branches, que l'acte réglementaire attaqué n'est pas soumis au devoir de motivation formelle qui s'applique aux actes individuels. Se référant aux travaux préparatoires de l'ordonnance précitée du 11 juillet 2013, elle fait valoir que la règle d'incompatibilité contestée est justifiée par la volonté d'encadrer la présence des représentants du conseil consultatif des locataires au sein du conseil d'administration d'une SISP et d'éviter les conflits d'intérêts dans le chef des administrateurs d'une SISP qui sont en même temps représentants du conseil consultatif des locataires et disposent, en conséquence, d'un logement fourni par celle-ci. Selon la partie adverse, c'est "la répartition des rôles au sein du conseil d'administration des SISP, en l'occurrence du Foyer Schaerbeekois, telle que cette répartition ressort de l'article 84 du Code bruxellois du Logement, [qui] rend nécessaire cette règle d'incompatibilité que prévoit l'acte attaqué". Elle ajoute que la mesure est proportionnée dès lors que l'incompatibilité en cause ne prend pas la

forme d'une inéligibilité mais seulement d'une incompatibilité temporaire : le mandat de membre du conseil consultatif des locataires est seulement suspendu tant que la personne concernée exerce, comme c'est le cas de la requérante, un mandat au sein d'une SISP.

C. Mémoire en réplique

La requérante réplique que la règle d'incompatibilité mise en place par les dispositions attaquées ne se trouve pas "en germe" dans l'article 84 du Code bruxellois du Logement, que la volonté du législateur a clairement été de renforcer la participation des locataires dans la gestion publique des SISP et que les documents parlementaires n'évoquent pas une seule fois la "nécessité" de priver un membre du conseil consultatif des locataires de son mandat parce qu'il est aussi membre du conseil d'administration d'une SISP. Selon elle, l'acte attaqué contrarie le fondement même de l'article 84 du Code, qui tend, au contraire, au resserrement des liens entre les deux organes. Elle ajoute que la mesure contestée est disproportionnée, dès lors qu'elle conduit à la priver de son mandat de présidente du conseil consultatif des locataires au seul motif qu'elle a été désignée par le conseil communal en tant que "délégué observateur" avec simple voix consultative au conseil d'administration du Foyer Schaerbeekois. Elle fait valoir que le gouvernement aurait pu se borner à limiter la présence des autres administrateurs, également membres du conseil consultatif, aux discussions des points visés à l'article 84, alinéa 2, du Code. Elle soutient que "la suppression pure et simple du mandat de membre de CoCoLo équivaut tantôt à un retrait *de facto* de ce mandat au titulaire de l'autre fonction, tantôt à l'obligation pour ce titulaire d'y renoncer purement et simplement", en sorte que "le principe même de cette suppression est déraisonnable et disproportionné".

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante formule les observations suivantes :

- " 4. En ce qui concerne le deuxième moyen, il convient tout d'abord de constater que le mandat électif de la requérante participe à sa vie privée, «laquelle englobe le droit pour l'individu de nouer et développer les relations avec ses semblables, y compris dans le domaine professionnel ou commercial» (C.E.D.H., arrêt C. c./Belgique du 7 août 1996). On ne voit pas, et Madame l'Auditeur n'explique pas, en quoi le fait que ce lien résulte d'un mandat électif entraînerait une autre conséquence.
5. Ensuite, il y a quelque forme de contradiction à considérer à la fois, à l'instar de Madame l'Auditeur, d'une part, que la représentation du Conseil consultatif des locataires au sein du conseil d'administration est «très précisément encadrée par le législateur» (son rapport, page 8) et, d'autre part, que le régime querellé – qui

excède manifestement ce cadre – rencontrerait l'habilitation légale (cf. premier moyen). De la même manière, parce que, précisément, les relations entre ces deux instances ont été encadrées par le législateur, l'on peine à concevoir que l'interdiction de cumul en dehors dudit cadre soit «justifiée» par l'article 84 du Code bruxellois du Logement.

6. Enfin, si l'on peut suivre le point de vue de Madame l'Auditeur lorsqu'elle évoque la nécessité de garantir l'indépendance et la spécificité du Conseil consultatif des locataires en évitant la confusion des rôles entre locataires, gestionnaires et mandataires politiques, cette confusion ne peut prévaloir en l'espèce, dès lors que la requérante n'est ni gestionnaire ni mandataire mais a simplement été désignée comme déléguée observatrice avec voix uniquement consultative au sein du Conseil d'administration. Cette qualité particulière entraîne que la requérante n'a pas eu vocation à porter la voix du Conseil d'administration au sein du Conseil consultatif des locataires, mais bien, tout au contraire, à porter la voix des locataires au sein du Conseil d'administration, ce qui correspond très précisément à la volonté du législateur tel que reproduite par Madame l'Auditeur en note infrapaginale 17 de son rapport".

E. Plaidoiries

A l'audience du 25 octobre 2017, la requérante a fait état d'un courrier dans lequel le directeur général de la Société de logement de la Région de Bruxelles-capitale a relevé qu'un seul membre effectif de conseil consultatif de locataires avait, par application des dispositions attaquées en l'espèce, fait l'objet d'une mesure de suspension. En déduisant de ce courrier qu'elle est ainsi la seule personne qui ait fait l'objet d'une telle mesure alors que d'autres membres de conseils consultatifs sont, par ailleurs, des mandataires politiques et auraient donc dû, pour cette raison, être également suspendus, elle en conclut que l'adoption de l'arrêté attaqué n'avait d'autre but que de viser sa personne, ce qui atteste à suffisance son caractère discriminatoire.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

L'examen du moyen appelle une réponse unique, couvrant l'ensemble des griefs formulés au titre des trois branches en lesquelles il est articulé.

S'agissant de la prétendue méconnaissance de l'article 22 de la Constitution, qui consacre le droit au respect de la vie privée et familiale, et quand bien même l'exercice d'un mandat électif relèverait de la vie privée et, partant, du champ d'application de cette disposition, le moyen n'indique pas avec une précision élémentaire en quoi l'acte attaqué affecterait "de manière disproportionnée le choix opéré par la requérante des différentes activités de sa vie privée". À suivre le raisonnement qui paraît sous-tendre un grief formulé en des termes aussi généraux, il faudrait admettre que toute disposition normative qui régit les conditions et modalités

d'exercice d'un mandat électif porte nécessairement atteinte, par le seul fait de son adoption, à la vie privée du titulaire de ce mandat ou, plus généralement, de toute personne intéressée par celui-ci. Un tel raisonnement ne peut sérieusement être suivi.

En ce qui concerne le grief d'absence de motif justifiant la mesure d'incompatibilité temporaire qui touche les membres des conseils consultatifs des locataires titulaires, par ailleurs, d'un mandat au sein d'une société immobilière de service public ou d'un mandat politique, il convient tout d'abord d'observer que, si ce grief se rapporte à un vice de motivation formelle, il manque en droit du fait que l'arrêté attaqué est un arrêté réglementaire. Si le grief se rapporte à un problème de motivation matérielle, il convient de relever que le motif qui sous-tend les articles 22, § 2, et 23, § 2, de l'arrêté attaqué découle à suffisance de la formulation de ces deux dispositions, en ce que l'intention du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est effectivement de prévoir une mesure d'incompatibilité temporaire entre un mandat au sein d'un conseil consultatif des locataires et un mandat, en une qualité autre que celle de représentant d'un tel conseil consultatif des locataires, au sein d'une société immobilière de service public, et ce sans préjudice de l'article 84 du Code bruxellois du Logement. En d'autres termes, le gouvernement a voulu éviter tout cumul de mandats autre que celui résultant de l'article 84 précité dans les conditions fixées par celui-ci. Dans cette mesure, le moyen manque en fait.

Pour ce qui est, par ailleurs, du caractère disproportionné de la mesure contestée, que la requérante invoque pour dénoncer la violation tant des articles 10 et 11 que de l'article 22 de la Constitution, force est de constater que la mesure d'interdiction de cumul se traduit par une incompatibilité temporaire, et non par une incompatibilité permanente ou une inéligibilité, de sorte qu'elle n'est pas disproportionnée au regard du but poursuivi. En outre, il est loisible au membre du conseil consultatif des locataires concerné d'échapper à cette mesure de suspension en renonçant à son mandat au sein d'une société immobilière de service public ou à son mandat politique. Il s'ensuit que la mesure contestée n'est pas disproportionnée au regard du but poursuivi.

Il n'y a, enfin, pas lieu d'avoir égard aux considérations émises par la requérante, tant dans ses mémoire en réplique et dernier mémoire qu'en termes de plaidoiries, relativement à l'incidence des dispositions attaquées sur sa situation personnelle, et ce par comparaison à d'autres membres de conseils consultatifs des locataires qui, aux dires de celle-ci, se trouveraient dans la même situation qu'elle et qui n'auraient pas fait l'objet d'une suspension temporaire. De telles considérations, qui relèvent de l'application à titre individuel des dispositions attaquées, ne peuvent

être de nature à intervenir dans le contrôle de légalité de celles-ci.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le deuxième moyen ne peut être déclaré fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La requérante soulève un troisième moyen, pris de "la violation de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, de la violation du principe général de non rétroactivité, de la violation de l'article 2 du Code civil et de l'illégalité quant aux motifs".

Elle y conteste la règle d'incompatibilité prévue par les articles 22, § 2, et 23, § 2, de l'arrêté attaqué en ce qu'elle s'applique aux mandats électifs en cours, alors que l'article 3 du Premier Protocole additionnel précité impose le respect d'une règle de prévisibilité par l'électeur de son vote et consacre le droit de tout individu d'être élu "et, une fois élu, d'exercer son mandat". Elle ajoute qu'en faisant rétroagir matériellement la règle d'incompatibilité à des situations qui lui sont antérieures, l'arrêté attaqué viole le principe général de non rétroactivité des actes administratifs, le principe de sécurité juridique – selon lequel il ne peut être porté atteinte sans justification raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes – ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution auxquels participe la sécurité juridique. La requérante fait encore valoir que si "cette inégalité ne résultait pas de l'arrêté querellé mais du Code du Logement, il y aurait lieu d'interroger la Cour constitutionnelle" en lui posant la question préjudicielle suivante :

- " Interprétée comme autorisant que le membre effectif du Conseil consultatif des locataires soit suspendu de ce mandat en cours de celui-ci par l'irruption d'une règle nouvelle érigeant une incompatibilité, et singulièrement l'incompatibilité de ce mandat avec «un mandat au sein d'une société immobilière de service public ou un mandat politique», le Code bruxellois du Logement, singulièrement en son article 83, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 du Premier protocole additionnel à ladite Convention ?".

B. Mémoire en réponse

La partie adverse répond que les articles 22, § 2, et 23, § 2, de l'arrêté attaqué n'ont pas de portée rétroactive mais sont immédiatement applicables aux situations en cours. Elle ajoute que le fait de prévoir ou non une disposition transitoire relève de la marge d'appréciation de l'auteur de la règle nouvelle. Elle estime qu'en l'occurrence, les dispositions attaquées ont l'effet de dispositions transitoires, dès lors qu'elles ne prévoient qu'une incompatibilité temporaire de l'exercice effectif du mandat de membre du conseil consultatif des locataires. La partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État quant à l'opportunité d'interroger la Cour constitutionnelle.

C. Mémoire en réplique

La requérante conteste l'affirmation selon laquelle la suspension du mandat revêtirait un caractère transitoire qui adoucirait la modification entreprise. Elle relève que, "[p]ar l'effet de l'entrée en vigueur des dispositions querellées, le membre concerné se voit immédiatement placé dans l'incapacité d'exercer son mandat de membre de [la] CoCoLo, nonobstant le fait qu'il ait été élu pour ce faire". Elle ajoute que "[l]a mesure défendue par la partie adverse porte bien atteinte à une situation définitivement cristallisée dans des droits irrévocablement acquis, sans pour autant être indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général et à la sauvegarde d'espérances légitimes".

D. Dernier mémoire de la requérante

La requérante formule les observations suivantes :

- " 7. En ce qui concerne le troisième moyen, on constatera que votre Conseil a lui-même déjà considéré l'article 3 du Premier protocole additionnel applicable à la situation des élections locales, notamment dans son arrêt n° 216.246 du 10 novembre 2011 qui pose à la Cour constitutionnel la question préjudicielle suivante :
- «Les articles L5431-1 et L4142-1, § 2, 8°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation violent-ils l'article 10 de la Constitution, le cas échéant combiné avec les articles 6, 10, 11, 17 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et avec l'article 3 du premier Protocole additionnel à cette Convention, – en ce qu'ils prévoient que la déchéance de mandat pour les titulaires de mandats originaires qui n'ont pas satisfait aux obligations de déclaration annuelle des mandats exercés et rémunérations perçues est assortie d'une inéligibilité de 6 ans, – en ce qu'ils ne prévoient, pour ces titulaires de mandats, qu'une seule sanction, à savoir la déchéance, – alors qu'un bourgmestre ou un échevin qui se rend coupable d'inconduite notoire, peut être sanctionné par le Gouvernement d'une suspension d'une durée maximale de trois mois ou d'une

révocation sans qu'aucune inéligibilité ne s'ensuive ?».

Force est toutefois et en effet de constater que la Cour constitutionnelle n'a pas, dans son arrêt 2012/79 du 14 juin 2012, jugé cette disposition applicable.

8. Le moyen peut toutefois être examiné indépendamment du renvoi à cette disposition conventionnelle.

9. Ensuite, ne peut être suivi le raisonnement de Madame l'Auditeur suivant lequel «l'application immédiate de la règle d'incompatibilité à l'exercice de mandats qui se sont prolongés bien au-delà de la durée initialement prévue n'a aucunement porté atteinte au principe de sécurité juridique, ni trompé les espérances légitimes des candidats élus en janvier 2013 ou celle de leurs électeurs», sauf à considérer que cette prolongation était elle-même illégale, ce que Madame l'Auditeur ne fait pas. En effet, l'exercice par la requérante de son mandat, eût-il été prolongé par l'effet de la loi, repose bien sur les espérances légitimes des candidats élus en janvier 2013 et sur celles de leurs électeurs, lesquels n'ont entre-temps pas exprimé d'autre choix.

10. Enfin, l'on ne peut suivre Madame l'Auditeur lorsqu'elle considère, en substance, que le fait de l'élection ne constituerait pas une situation définitivement accomplie et concernerait un droit ou une situation «révocable» ou «modifiable».

11. Tout d'abord, il convient de constater que le régime des élections est, sans doute plus qu'un autre, redevable au principe de sécurité juridique.

Ainsi, comme expose la Cour constitutionnelle dans son arrêt 58/2016 du 28 avril 2016 :

«B.8.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est interrogée au sujet de la compatibilité de l'article L4211-3, § 5, du CWADEL avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il priverait les communes qui en octobre 2011 ont fait le choix, pour les élections communales et provinciales de 2012, de recourir au système de vote automatisé, de la garantie de la non-rétroactivité des lois alors que les communes qui n'ont pas fait ce choix ne se verraient pas privées de ladite garantie.

B.9.1. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, la disposition en cause, en modifiant les obligations financières des communes ayant utilisé un système de vote automatisé lors des élections communales et provinciales d'octobre 2012, conformément à une décision qu'elles avaient prise en octobre 2011, ne régit pas les effets futurs d'une situation antérieure à son entrée en vigueur, mais elle modifie les effets attachés à un acte définitivement accompli au moment de son entrée en vigueur, à savoir le 1^{er} janvier 2013. La disposition en cause a donc un effet rétroactif.

B.9.2. La non-rétroactivité des normes législatives est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

B.10.1. Si la disposition en cause poursuit un objectif légitime, cet objectif ne saurait toutefois en justifier la rétroactivité. En effet, des motifs budgétaires ne peuvent justifier l'adoption d'une disposition mettant rétroactivement à charge des communes des coûts dont elles ignoraient, au moment où elles ont pris la décision de maintenir le vote automatisé pour les élections locales de 2012, l'importance. Il en va d'autant plus ainsi que l'on n'aperçoit pas la raison pour laquelle le législateur décretal n'aurait pas pu adopter la disposition en cause avant l'organisation des élections locales du 14 octobre 2012 puisqu'il était informé, un an avant cette date, du choix des communes concernées d'organiser le vote automatisé lors de ces

élections.

B.10.2. La circonstance que le Gouvernement wallon avait annoncé aux communes concernées qu'elles allaient devoir prendre en charge le surcoût causé par le système de vote automatisé par rapport au système de vote classique par le biais de bulletins de vote en papier ne conduit pas à une autre conclusion. En effet, en raison du caractère approximatif et non définitif des éléments de coût annoncés aux communes, cette communication n'est pas de nature à remédier à l'insécurité juridique créée par l'effet rétroactif de la disposition en cause et ne peut dès lors pas, en soi, suffire à justifier l'effet rétroactif qui y est attaché.

B.10.3. En ce qu'il modifie de manière rétroactive les obligations financières des communes ayant choisi d'utiliser un système de vote automatisé lors des élections communales et provinciales du 14 octobre 2012, sans que cette rétroactivité ne soit justifiée par un objectif d'intérêt général, l'article L4211-3, § 5, du CWADEL prive ces communes de la garantie de la non-rétroactivité des normes législatives alors que les communes qui n'ont pas fait ce choix ne se voient pas privées de ladite garantie.

B.11. Il y a lieu, dès lors, de répondre par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle».

12. Ensuite, le raisonnement que la Cour européenne des droits de l'homme a tenu à l'égard de l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention, cet article fût-il même indifférent en l'espèce, est parfaitement transposable à la présente situation, ainsi que la requérante l'a établi dans ses pièces de procédure antérieures et ainsi qu'il ressort, suivant votre Conseil, d'un principe fondamental du droit électoral :

- Le respect des conditions d'équité procédurale et de certitude légale, en ce compris la règle de prévisibilité par l'électeur de son vote (C.E.D.H., arrêt Podkolzina c. Lettonie, §§.35-37);
- Le droit de tout individu d'être élu «et, une fois élu, d'exercer son mandat» (C.E.D.H., arrêt Sadak c. Turquie, 11 juin 2002, §.33)

Comme l'indique la Section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 47.695/4 du 26 mai 2010 :

«2.1. Surabondamment, à supposer même que l'avant-projet puisse être analysé comme déterminant une incompatibilité entre la fonction de parlementaire wallon et une autre fonction, *quod non*, le dispositif qu'il prévoit ne pourrait être admis car il méconnaît les droits fondamentaux.

2.2. Comme la section de législation l'a relevé dans plusieurs avis donnés en assemblée générale, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, il est un principe fondamental en droit électoral que l'électeur doit pouvoir prévoir l'effet utile de son vote. Si l'avant-projet est adopté, l'électeur qui choisira de voter pour un candidat aux élections régionales, membre d'un collège communal, sera dans l'impossibilité de prévoir si ce candidat, s'il est élu, exercera effectivement son mandat, en cumulant celui-ci avec son mandat communal, ou s'il devra renoncer à l'un ou l'autre de ces mandats. Or, la circonstance que ce candidat exercera une fonction au sein d'un collège communal peut être déterminante dans le choix de l'électeur. L'imprévisibilité pour l'électeur de son vote résulte de ce que ce vote sera sans effet sur les facteurs qui détermineront pourtant les possibilités de cumul du candidat de son choix, à savoir le nombre de membres de collèges communaux au sein du groupe politique auquel le candidat s'il est élu appartiendrait et le «taux de pénétration» des élus qui se sont présentés dans d'autres circonscriptions que celle à laquelle cet électeur appartient".

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Au regard des termes en lesquels le moyen est développé dans la requête,

la requérante prétend exposer en quoi les dispositions contestées de l'arrêté attaqué méconnaîtraient l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le principe général de non-rétroactivité des actes administratifs. Associant à celui-ci le principe de sécurité juridique, qui "participe aux principes d'égalité et de non-discrimination", elle soutient que si l'inégalité causée par l'atteinte au principe de non-rétroactivité ne résultait pas des dispositions critiquées, mais du Code bruxellois du Logement, il y aurait lieu d'interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel.

S'agissant de la violation invoquée de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et sans même qu'il soit nécessaire de déterminer si cette disposition est applicable à l'égard d'élections qui, comme en l'espèce, ne tendent pas au choix du corps législatif, il suffit, pour répondre au moyen, de s'en tenir aux griefs formulés par la requérante pour démontrer la violation de cette disposition et de constater qu'ils ne peuvent, en toute hypothèse, servir utilement cette démonstration. À en juger, en effet, à la lecture de la requête et des développements des écrits de procédure ultérieurs, il est fait grief aux dispositions attaquées d'avoir porté atteinte – pour ce qui concerne tant les membres des conseils consultatifs élus en 2013 que ceux qui les ont élus – à la "règle de prévisibilité par l'électeur de son vote" et au "droit de tout individu d'être élu «et, une fois élu, d'exercer son mandat»". Force est toutefois de constater que les dernières élections des conseils consultatifs des locataires ont eu lieu en janvier 2013. Les candidats retenus lors de ces élections, comme c'est le cas de la requérante, ont été élus pour l'exercice de mandats de trois ans. Ceux-ci auraient donc dû se terminer en janvier 2016, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur, le 12 juin 2016, de la règle d'incompatibilité critiquée. Ce n'est que par l'effet d'une modification législative du Code bruxellois du Logement intervenue postérieurement, d'une part, et de l'adoption de l'arrêté attaqué, d'autre part, que les mandataires élus en janvier 2013 ont pu maintenir l'exercice de leurs mandats pendant une période aussi longue. En effet, l'ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant le Code bruxellois du Logement a modifié l'ancien article 73, alinéa 1^{er}, devenu l'article 83, alinéa 1^{er}, pour faire passer de trois à quatre ans la période entre deux élections, alors que l'article 2, § 2, de l'arrêté attaqué fixe à douze mois, au moins, après son entrée en vigueur, «la date des élections suivant celles du 26 janvier 2013». Dans ces circonstances, la prétendue atteinte – telle que la décrit la requérante – aux garanties déduites par celle-ci de l'article 3 précité, celui-ci fût-il applicable, ne peut, en aucune manière, être établie.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, il s'indique, avant tout, de relever que les

dispositions attaquées n'ont, en tant que telles, aucun effet rétroactif. Sans doute, le moyen peut-il également se comprendre, par rapport à une violation de ce principe, comme invoquant une méconnaissance de la règle selon laquelle une nouvelle loi s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de son entrée en vigueur mais aussi aux effets futurs des situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés. La requête ne fait toutefois état d'aucune atteinte concrète et précise à des droits définitivement acquis. Par ailleurs, et même à lire avec bienveillance les écrits de procédure ultérieurs de la requérante, à savoir essentiellement son mémoire en réplique, en acceptant d'y déceler, comme présentée en tant qu'atteinte concrète à des droits définitivement acquis, l'incapacité d'exercice, qui frappe le membre concerné, de "son mandat de membre de [la] CoCoLo, nonobstant le fait qu'il ait été élu pour ce faire", force est de rappeler que les membres des conseils consultatifs élus en 2013 et leurs électeurs ne peuvent prétendre être devenus, dès l'époque et par le fait de ces élections, titulaires de droits irrévocablement acquis pour une période excédant celle que couvrait alors le mandat électif concerné. Contrairement à ce que soutient, enfin, à ce propos la requérante au point 9 de son dernier mémoire, la prolongation, pour une période d'un an, de la période d'exercice de son mandat électif ne peut être utilement invoquée en relation avec de prétendus droits définitivement acquis, dès lors qu'elle se borne à faire état d'"espérances légitimes", sans entreprendre d'établir en quoi des droits définitivement acquis s'identifieraient à ces espérances. Il suit de ces considérations que la prétendue atteinte au principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, circonscrit de la sorte par la requérante, n'est pas établie au terme des débats.

Outre que l'atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination dénoncée par le moyen n'est pas plus établie que ne l'est la prétendue méconnaissance du principe de non-rétroactivité présentée comme y étant liée, une telle atteinte n'aurait, en toute hypothèse, trouvé son fondement que dans l'arrêté attaqué, et non une disposition législative, de sorte qu'il n'y pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la requérante.

Il suit de l'ensemble de ces considérations que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse demande que lui soit accordée l'indemnité de procédure

fixée au montant de base de 700 euros.

La requérante, qui mentionne avoir obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire, sollicite, à supposer qu'elle succombe dans sa prétention, que l'indemnité de procédure au paiement duquel elle serait alors tenue, soit réduite au minimum légal. La partie adverse n'a émis aucune objection à ce propos.

La partie adverse étant la partie qui a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il y a lieu de lui accorder une indemnité de procédure qui, eu égard à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, à l'absence de situation manifestement déraisonnable et aux circonstances invoquées par la requérante, sera fixée au montant minimum de 140 euros.

Les autres dépens sont également laissés à la charge de la partie requérante.

VIII. Demande d'anonymisation

Dans sa requête, la requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir à tout moment de la procédure et jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas publiée.

Il n'y a pas lieu de s'opposer à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

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

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la requérante ne sera pas mentionnée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf mars deux mille dix-huit par :

MM. Jacques JAUMOTTE,	président du Conseil d'État,
Imre KOVALOVSKY,	président de chambre,
David DE ROY,	conseiller d'État,
Vincent DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Jacques JAUMOTTE.