

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.852 du 10 novembre 2023

A. 230.887/XV-5320

En cause :

1. **l'association sans but lucratif « SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIÉTAIRES ET COPROPRIÉTAIRES »**, en abrégé SNPC,
 2. **DECLERCQ** Daniel,
 3. **DEMIL** Pascale,
- ayant tous élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Camila DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 10 juillet 2020, l'ASBL « Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires », en abrégé SNPC, Daniel Declercq et Pascale Demil demandent l'annulation de « l'arrêté de pouvoirs spéciaux numéro 2020/023 du 20 mai 2020, publié au *Moniteur Belge* le 29 mai 2020, interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 du chef de violation de forme substantielle prescrite à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 3 juin 2020, les mêmes parties requérantes avaient également sollicité la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution du même arrêté.

Un arrêt n° 247.856 du 22 juin 2020 a rejeté cette demande et liquidé les dépens y afférent. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé dans le cadre de la procédure de suspension d'extrême urgence.

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

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure concluant au rejet du recours.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 avril 2023 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Faits

1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 dispose comme suit, en son article 2 :

- « § 1^{er}. Afin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de Covid-19, le Gouvernement peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences, notamment dans les domaines suivants :
- l'adaptation des textes légaux relatifs aux délais fixés par la législation de la Région de Bruxelles-Capitale ou adoptés en vertu de celle-ci ;
 - l'adaptation des textes légaux relatifs aux domaines impactés par la crise et relevant des matières régionales ;
 - la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie ;

- les mesures liées à la prévention et la sécurité sur le territoire régional ;
- les mesures sanitaires urgentes en relation avec les matières régionales ;
- les mesures relatives à la fonction publique régionale.

§ 2. Les arrêtés prévus au § 1^{er} peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions ordonnantielles en vigueur. [...] ».

Son article 4 dispose comme suit :

« Art. 4. Les arrêtés visés aux articles 2 et 3 doivent être confirmés par ordonnance dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance.

À défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa précédent, ils sont réputés n'avoir jamais produit leurs effets.

Les arrêtés visés aux articles 2 et 3 sont communiqués au Président et au greffier du Parlement avant leur publication au *Moniteur belge* ».

2. Le 20 mai 2020, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adopte l'acte attaqué, dont le dispositif se lit comme suit :

« Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,
Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles et notamment son article 6 ;
Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ;
Vu le Code bruxellois du Logement ;
Vu l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19 ;
Vu l'urgence visant à interdire temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 afin d'éviter que des habitants de la Région ne se retrouvent sans logement ou sans solution pérenne de relogement dans le contexte de pandémie dû au coronavirus covid-19 ;
Vu l'avis 67.387/3 du Conseil d'État rendu le 14 mai 2020 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

[...]

Arrête :

Article 1^{er}. Le présent arrêté règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Art. 2. Toute expulsion domiciliaire est interdite jusqu'au 31 août 2020 à l'exception des expulsions justifiées par un péril grave et imminent pour la sécurité publique incompatible avec la date du 31 août 2020.

Art. 3. Les forces de police sont chargées de veiller au respect du présent arrêté, au besoin par la contrainte et/ou la force.

Art. 4. Les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*.

Art. 5. La Secrétaire d'État en charge du Logement est chargée de l'exécution du présent arrêté ».

3. Le 4 décembre 2020, la partie adverse adopte une ordonnance portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs

spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19. Cette ordonnance est publiée au *Moniteur belge* le 11 et entre en vigueur le 19 décembre 2020.

Elle porte en son article 22 que « l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 31 août 2020 inclus est confirmé ».

4. Le 27 mai 2021, un recours en annulation de l'article 22 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 décembre 2020, précitée, et de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020, confirmé par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, précitée, est introduit par les parties requérantes.

5. Par un arrêt n° 97/2022 du 14 juillet 2022, la Cour constitutionnelle rappelle que « du fait de sa confirmation par le législateur ordonnancier, l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 doit être considéré comme étant assimilé à une norme législative ». En conséquence, « dans son examen du recours dirigé contre l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, la Cour implique le contenu de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 ».

La Cour rejette le recours en annulation, « sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.28.4. ». Ce motif de l'arrêt de la Cour se lit comme il suit :

« B.28.4. Enfin, conformément à l'article 144 de la Constitution, il appartient au juge ordinaire d'apprécier si une indemnisation sur la base du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est justifiée, et il lui appartient également d'en fixer le montant.

En vertu de ce principe, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

Une compensation en vertu de ce principe n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la mesure excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. Il appartient au juge ordinaire d'apprécier *in concreto*, en tenant compte de tous les aspects particuliers et publics de chaque cas, si la charge qui résulte de la disposition attaquée pour le bailleur peut faire l'objet d'une compensation ».

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

Dans leur requête, les parties requérantes anticipent la confirmation éventuelle de l'acte attaqué, en faisant valoir ce qui suit :

« En ce qui concerne la compétence de suspension ou d'annulation des arrêtés de pouvoirs spéciaux, la jurisprudence est fixée tant par la Cour Constitutionnelle que par le Conseil d'État ;
On relève un arrêt n° 58 du 8 juin 1988 de Cour d'Arbitrage rappelant qu'elle est compétente pour annuler uniquement les arrêtés de pouvoirs spéciaux qui ont été confirmés par une loi ;
Dans un arrêt du 2 avril 2015, n° 230.776 du Conseil d'État, il est rappelé que le Conseil d'État perd sa compétence à partir du moment où la loi confirmative de l'arrêté de pouvoirs spéciaux a été prise ;
Implicitement donc, tant qu'une loi, un décret ou une ordonnance confirmatif n'a pas été pris, le Conseil d'État reste donc compétent pour suspendre ou annuler un arrêté de pouvoirs spéciaux ;
Dans le cas présent, aucune ordonnance confirmative n'est intervenue depuis le 19 mars 2020 ;
Le Conseil d'État est donc compétent au moment de l'introduction de la requête en annulation »

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse n'aborde pas cette question.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes font valoir qu'« à l'heure actuelle, la Région de Bruxelles-Capitale doit encore se prononcer sur la question de savoir si l'arrêté est approuvé ou non » et estiment que « tant que cette circonstance n'est pas advenue, le Conseil d'État reste compétent ».

Le 20 janvier 2021, la partie adverse écrit au Conseil d'État pour l'informer de la publication au *Moniteur belge* du 11 décembre 2020, de l'ordonnance du 4 décembre 2020. Elle déduit de la confirmation législative de l'acte attaqué que le Conseil d'État est incompetent pour connaître du recours.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes invoquent l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Elles en infèrent que « la légalité des ordonnances bruxelloises est soumise d'une part à la Cour Constitutionnelle pour les questions relatives à la répartition des compétences et à l'article 142, alinéa 2, 2° et 3° de la Constitution et d'autre part pour le contrôle de légalité à la loi et la Constitution les ordonnances bruxelloises peuvent être contrôlées par les Cours et Tribunaux et le Conseil d'État ». Elles se réfèrent aux arrêts n°s 51.585 du 8 février 1995 et 75.710 du 10 septembre 1998.

Elles en déduisent que « dès lors que l'ordonnance du 4 décembre 2020 qui ratifie l'acte attaqué est une ordonnance soumise à l'application de l'article 9 de la loi spéciale précitée, le Conseil d'État a la possibilité de contrôler sa légalité pour autant que ce contrôle de légalité n'empiète pas sur celui revenant à la Cour Constitutionnelle ». Elles indiquent qu'aucun article visé dans les quatre moyens ne constitue un problème de répartition des compétences entre les pouvoirs législatifs, fédéraux, régionaux et communautaires et que la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution n'est pas davantage invoquée dans les moyens.

Elles exposent encore ce qui suit :

« Bien entendu, le Conseil d'État ne peut pas annuler l'ordonnance du 4 décembre 2020 mais il peut considérer que celle-ci ne respecte pas l'article 159 de la Constitution ;
Si l'arrêté de pouvoirs spéciaux dont l'annulation est recherchée est pris en vertu de cette ordonnance confirmative, le Conseil d'État a le pouvoir de l'annuler ;
Il s'ensuit que le Conseil d'État reste compétent pour annuler l'acte attaqué au motif que celui-ci est confirmé par une ordonnance dont la légalité peut être contestée sur pied de l'article 159 de la Constitution ».

Elles estiment que le Conseil d'État reste compétent et qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin que l'auditeur dépose un rapport complémentaire.

Dans un courrier valant dernier mémoire, la partie adverse objecte que, du fait de la confirmation de l'acte attaqué, le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours et que « les considérations figurant dans le dernier mémoire déposé par les parties requérantes ne sont nullement de nature à modifier cette conclusion ».

IV.2. Examen

1. Par l'effet de la confirmation par l'article 22 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, précitée, les dispositions de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du 20 mai 2020 ont acquis la même force qu'une ordonnance, excluant ainsi la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours en annulation dirigé contre les dispositions de l'arrêté confirmé.

2. Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes soulèvent l'inconstitutionnalité de l'ordonnance de confirmation du 4 décembre 2020 et demandent qu'elle soit écartée en application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Elles ne développent toutefois aucun moyen spécifique à l'encontre de cette ordonnance, justifiant qu'elle soit écartée sur la base de cette disposition, avec pour effet de restituer à l'acte attaqué la valeur d'un acte réglementaire dont le Conseil d'État pourrait connaître.

3. À supposer qu'il faille interpréter le dernier mémoire des parties requérantes, avec bienveillance, comme faisant valoir que l'ordonnance de confirmation du 4 décembre 2020 est affectée des mêmes vices que ceux énoncés dans les moyens soulevés à l'encontre de l'acte attaqué, encore faudrait-il que ces moyens répondent aux conditions restrictives du contrôle que le Conseil d'État peut exercer sur les ordonnances.

L'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, dispose comme suit :

« Les juridictions ne peuvent contrôler les ordonnances qu'en ce qui concerne leur conformité à la présente loi et à la Constitution, à l'exception des articles de la Constitution visés par l'article 142, alinéa 2, 2^o et 3^o, de celle-ci et des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions.

En cas de non-conformité, elles refusent l'application de l'ordonnance ».

Le contrôle de légalité et de constitutionnalité que les juridictions peuvent effectuer en application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 est un contrôle restreint aux normes de référence expressément visées.

L'article 142, alinéa 2, 2^o, de la Constitution vise « les articles 10, 11 et 24 » et le 3^o vise « les articles de la Constitution que la loi détermine ». L'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle cite, à cet égard, les « règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des Communautés et des Régions », les « articles du titre II "Des Belges et de leurs droits" », les « articles 170, 172 et 191 de la Constitution » et « l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le Conseil d'État peut contrôler la conformité d'une ordonnance à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et à la Constitution, à l'exception des normes de référence au regard desquelles s'exerce le contrôle opéré par la Cour constitutionnelle.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes affirment qu'« aucun des articles visés dans les quatre moyens ne constitue un problème de répartition des

compétences entre les pouvoirs législatifs, fédéraux, régionaux et communautaires » et que « la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution visés à l'article 142, alinéa 2, 2°, de la Constitution n'est pas davantage invoquée dans les moyens en sorte qu'aucune compétence réservée à la Cour Constitutionnelle ne concerne l'ordonnance du 4 décembre 2020 ratifiant l'acte attaqué ».

Le premier moyen de la requête invoque « la violation des articles 16 et 144 de la Constitution, des articles 1344*bis* à 1344*novies* du Code judiciaire, de l'article 10 de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980, du principe général de droit de la séparation des pouvoirs, de l'erreur de fait, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la compétence *rationae materiae* de la partie adverse ».

En substance, les parties requérantes estiment que la partie adverse « ne trace pas correctement la frontière entre les compétences du pouvoir judiciaire et celles du pouvoir exécutif ».

Parmi les dispositions invoquées, seul l'article 144 de la Constitution est une norme permettant le contrôle exercé par le Conseil d'État sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Le moyen tel que formulé dans la requête à l'encontre de l'arrêté de pouvoirs spéciaux ne peut toutefois être lu, même avec bienveillance, comme étant désormais dirigé contre l'ordonnance de confirmation, qui est l'œuvre du pouvoir législatif, les parties requérantes critiquant essentiellement l'intervention du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

En tout état de cause, dans l'arrêt n° 97/2022, précité, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.13. Eu égard à l'objectif du législateur spécial, mentionné en B.9, de transférer aux régions “[la] totalité des règles spécifiques concernant la location de biens ou de parties de biens destinés à l’habitation”, en particulier les règles concernant “l’éviction” et “l’indemnité en cas d’éviction”, les régions sont compétentes, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour fixer les conditions auxquelles les expulsions dans le cadre d'un contrat de bail d'habitation peuvent être imposées et exécutées. Cette compétence ne va pas jusqu'à permettre d'entraver l'exécution en tant que telle de décisions judiciaires, ce qui serait contraire tout à la fois au principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre des voies de recours et aux règles répartitrices de compétence. Toutefois, un report temporaire, dans des circonstances exceptionnelles, de l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion, tel que le prévoit la disposition attaquée, ne porte pas fondamentalement atteinte à ce principe et à ces règles ».

Le deuxième moyen de la requête est pris de la « violation des articles 35 et 39 de la Constitution, des articles 6 et 10 de la loi spéciale de réformes

institutionnelles du 8 août 1980 applicable à la Région Bruxelloise en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, des articles 1344*bis* à 1344*novies* du Code judiciaire, de la compétence *rationae materiae* de la partie adverse ».

En substance, les parties requérantes soutiennent que l'interdiction des expulsions ne relève pas de la compétence régionale en matière de logement.

Ce moyen correspond au deuxième moyen soulevé devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de l'ordonnance du 4 décembre 2000. La Cour a déclaré le moyen recevable, sauf en ce qu'il vise l'article 35 de la Constitution qui n'est jamais entré en vigueur. Elle l'a examiné et l'a rejeté. En application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier précité, le Conseil d'État ne peut ni exercer le même contrôle de conformité de l'ordonnance au regard des règles répartitrices de compétences ni examiner la conformité de l'ordonnance au regard des articles 1344*bis* à 1344*novies* du Code judiciaire.

Le troisième moyen de la requête est pris de la « violation de l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, du défaut de compétence *rationae materiae* et de compétence *rationae temporis*, de l'erreur de fait ».

Enfin, le quatrième moyen est pris de « la violation de l'article 84, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o des lois sur le Conseil d'État coordonnées 12 janvier 1973, de l'article 2, § 4, al. 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 19 mars 2020 de la Région de Bruxelles-Capitales visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, des principes généraux de droit de bonne administration et du devoir de minutie »

Aucune des dispositions invoquées dans ces troisième et quatrième moyens ne constitue une norme permettant le contrôle de l'ordonnance par le Conseil d'État sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Il résulte de ce qui précède que, d'une part, les parties requérantes invoquent la violation de dispositions qui constituent des normes de référence du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle et qui échappent donc à celui exercé par le Conseil d'État et que, d'autre part, elles invoquent la violation de dispositions législatives, telles que le Code judiciaire, qui ne sont pas visées par l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. En conséquence, aucun des quatre moyens soulevés

dans la requête ne peut conduire à écarter l'application de l'ordonnance du 4 décembre 2020, en application de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée.

Le Conseil d'État est sans compétence pour connaître de l'acte attaqué qui, depuis sa confirmation par l'ordonnance du 4 décembre 2020, revêt la même valeur qu'une ordonnance.

Le recours doit être rejeté.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse, à concurrence du tiers chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 novembre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly