

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 262.571 du 11 mars 2025

A. 234.058/VI-22.098

En cause : **K.A.**,
ayant élu domicile chez
M^e Stéphane RIXHON, avocat,
boulevard du Souverain 68/7
1170 Bruxelles,

contre :

**1. la Société du logement de la Région de
Bruxelles-Capitale (SLRB),**

ayant élu domicile
boulevard de La Cambre 36
1000 Bruxelles,

2. la société anonyme Le Foyer anderlechtois,

ayant élu domicile chez
M^e Maud SULMON, avocat,
avenue Chazal 109/8
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 juillet 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 20 mai 2021, dont la partie requérante a pris connaissance fortuitement, qui refuse l'octroi d'une dérogation "article 33" en faveur de [sa] candidature [...] » et de « la lettre du 31 mai 2021 du directeur général du Foyer anderlechtois ».

II. Procédure

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 23 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 janvier 2025.

M^{me} Florence Piret, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Charly Manneback *loco* M^e Stéphane Rixhon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Louis Masure et Sarah Bagnarol, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Maud Sulmon, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier 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 11 février 2020, le requérant est, à la suite d'un accident du travail, reconnu incapable de travailler, au sens de l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, à partir du 24 août 2019.

2. Le 22 décembre 2020, le requérant s'inscrit auprès de plusieurs sociétés immobilières de service public (SISP), dont la deuxième partie adverse, la SA Le Foyer anderlechtois. À cette date, le requérant acquiert donc la qualité de candidat-locataire à l'attribution d'un logement social, bénéficiant de deux points de

priorité, étant inscrit sur la liste d'attente d'un logement « 1 chambre ».

3. Après avoir effectué une enquête sociale, la SA Le Foyer anderlechtois demande, le 1^{er} mars 2021, une dérogation aux règles de priorité, en faveur du requérant, sur la base de l'article 33, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public (ci-après : « arrêté du 26 septembre 1996 »).

4. Le 17 mars 2021, le délégué social désigné par la SLRB auprès de la SA Le Foyer anderlechtois émet un avis défavorable sur la demande de dérogation.

5. À la suite de cet avis défavorable, le conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois décide, en sa séance du 31 mars 2021, de soumettre la demande de dérogation à la SLRB, en application de l'article 33, alinéa 3, de l'arrêté du 26 septembre 1996.

Cette demande est effectivement introduite par la SA Le Foyer anderlechtois, auprès de la SLRB, par un courrier daté du 2 avril 2021.

6. Le 17 mai 2021, le comité de direction de la SLRB décide de ne pas approuver la demande de dérogation qui lui a été soumise par la SA Le Foyer anderlechtois.

Il s'agit du premier acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

« [...] Le comité de direction constate qu'il retrouve, dans le dossier en possession de la SLRB, les éléments suivants :

- le ménage de [K.A.] se compose uniquement de [K.A.], né en 1984
- la candidature de [K.A.] comptait, au 2 avril 2021, 2 titres de priorité (pour personne en situation de handicap)
- [K.A.] est reconnu par l'Inami comme étant en état d'invalidité
- les revenus de [K.A.] s'élèvent à 13.291,20 € (revenus de mutualité)
- [K.A.] était régulier au niveau du paiement de son loyer relatif à un studio meublé (occupé dans le secteur privé depuis septembre 2017). Cette situation a changé en raison d'une précarisation sociale découlant d'un accident de travail survenu le 24/08/2018 ([K.A.] souffre encore actuellement des séquelles de cet accident)

La précarisation sociale de [K.A.] l'a confronté à des dettes (vis-à-vis de son propriétaire), qui ont été apurées avec l'aide du CPAS.

Si [K.A.] est prié de quitter son logement actuel, c'est en raison de la non-prolongation de son bail d'1 an, qui a été renouvelé à 2 reprises (d'abord en 2018, puis en 2019)

- La situation de précarité sociale de [K.A.] entraîne une grande difficulté, voir une

impossibilité pour lui de trouver une alternative à son logement actuel dans le secteur privé.

- [K.A.] se trouvait, au 7/05/2021, en 9.025^e position sur la liste d'attente pour les logements "1 chambre" (cette liste comportant 10.275 demandes) ;

- la liste d'attente pour les logements "1 chambre" fournie par le Foyer anderlechtois à la SLRB comprend des ménages candidats-locataires qui précèdent [K.A.] et qui ont des revenus inférieurs à ceux de [K.A.].

Le comité de direction relève 5 exemples :

[...]

Le comité de direction est d'avis que des éléments en sa possession, et notamment de l'analyse de la liste d'attente pour les logements "1 chambre", il apparaît que [K.A.] ne peut pas être considéré comme étant dans une situation urgente et exceptionnelle par rapport aux autres ménages candidats-locataires qui figurent avant lui sur la liste d'attente (ce qui n'enlève bien entendu rien au fait que [K.A.] est, comme bon nombre d'autres candidats-locataires (malheureusement) confronté à une situation sociale difficile).

En conséquence, le comité de direction de la SLRB a décidé de ne pas faire droit à la demande d'attribution d'un logement par dérogation introduite par le Foyer anderlechtois pour [K.A.] [...] ».

Cette décision est notifiée à la SA Le Foyer anderlechtois par un courrier recommandé du 20 mai 2021.

7. Le 31 mai 2021, la SA Le Foyer anderlechtois adresse une lettre au requérant lui notifiant l'impossibilité de lui accorder la dérogation sollicitée.

Il s'agit du deuxième acte attaqué, qui est rédigé en ces termes :

« Monsieur,

Concerne : votre demande de dérogation à l'ordre chronologique des attributions
Bien que nous comprenions pleinement les difficultés auxquelles vous devez faire face, nous ne pouvons pas donner de suite favorable à votre demande de dérogation.

Actuellement, vous êtes inscrit sur la liste d'attente en vue d'une attribution d'un logement d'une chambre et vous comptabilisez 2 points de priorité [...] ».

8. Par une requête introduite le 8 juillet 2022, le requérant demande l'annulation de « la décision du 20 mai 2021 [...] qui refuse l'octroi d'une dérogation "article 33" en faveur de [sa] candidature [...] » et de « la lettre du 31 mai 2021 du directeur général du Foyer anderlechtois ».

9. Le 2 mai 2023, le requérant conteste auprès de la SA Le Foyer anderlechtois, par l'intermédiaire de son conseil, la « décision du 31 mai 2021 » par laquelle « le Foyer anderlechtois lui notifie l'impossibilité de lui accorder une dérogation en vue de lui faire bénéficier d'une priorité dans l'attribution d'un logement social ».

Il justifie la recevabilité de son recours, en invoquant l'article 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996 et l'article 76 du Code bruxellois du logement et en précisant que « ces deux voies de recours n'étaient pas mentionnées dans la décision du Foyer anderlechtois » et que « ce n'est que très récemment, dans le cadre d'un recours [devant] le Conseil d'État, que le Foyer a mentionné pour la première fois une telle voie de recours ».

Il fait valoir deux moyens à l'appui de son recours. Il soutient, dans un premier moyen, que, comme la décision du 17 mai 2021 du comité de direction a été adoptée en dehors du délai de trente jours ouvrables visé à l'article 33 de l'arrêté du Gouvernement du 26 septembre 1996, il bénéficie d'une dérogation et doit se voir attribuer un logement social avec une chambre. Il en déduit qu'en ce qu'elle lui refuse la dérogation, la « décision du 31 mai 2021 du Foyer anderlechtois » viole le principe de légitime confiance ; il « s'attendait en effet légitimement à ce que, après avoir introduit un recours contre la décision du délégué social, le Foyer anderlechtois lui accorde la dérogation si la SLRB rendait un avis (réputé) favorable comme c'est le cas en l'espèce ». Il fait valoir, dans un deuxième moyen, que l'avis défavorable du délégué social est affecté d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'il a sous-estimé l'importance et les conséquences de l'accident de travail qu'il a subi.

Il demande, en conséquence, de « mettre à néant la décision contestée » et de lui accorder la dérogation prévue par l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996.

10. Le 10 juillet 2023, le conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois déclare la plainte recevable, mais non fondée, en se référant à l'avis donné par ses services, à savoir (1) que la décision du 17 mai 2021 du comité de direction de la SLRB a bien été prise dans le délai prévu par l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996, en précisant que la SLRB avait reçu la demande de dérogation le 7 avril 2021 en sorte que le délai prenait fin le 20 mai 2021 et (2) qu'il n'appartient plus à la SA Le Foyer anderlechtois de se positionner (à nouveau) sur l'avis défavorable du délégué social donné le 17 mars 2021.

11. Le 2 août 2023, le requérant introduit, devant la SLRB, le « recours administratif organisé par l'article 76 du Code bruxellois du logement » contre la décision du 10 juillet 2023 prise par le conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois de lui « refuser une nouvelle fois sa demande de dérogation de pouvoir bénéficier d'un logement social alors qu'il est gravement handicapé ».

Après avoir rappelé tous les antécédents du dossier, notamment l'avis défavorable du délégué social du 17 mars 2021, le recours du 2 avril 2021 du conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois devant la SLRB, la décision du 17 mai 2021 du comité de direction de la SLRB refusant la dérogation sollicitée, la lettre du 31 mai 2021 du directeur général de la SA Le Foyer anderlechtois lui « notifiant l'impossibilité de lui accorder une dérogation » et la décision du 10 juillet 2023 de déclarer non fondé le recours « contre cette décision », il reproduit les deux moyens déjà contenus dans la plainte déposée le 2 mai 2023, rappelle la situation dans laquelle il se trouve et demande de « mettre à néant la décision contestée » et de « lui accorder la dérogation prévue par l'article 33 de l'arrêté [...] du 26 septembre 1996 ».

Le recours est réceptionné le 3 août 2023 par la SLRB.

12. Par un courrier du 2 octobre 2023, la SLRB informe le requérant de la décision de son comité de direction du même jour de déclarer recevable, mais non fondé, le recours introduit le 2 août 2023.

Après avoir rappelé les antécédents du dossier, ainsi que les positions du requérant, de la SA Le Foyer anderlechtois et du délégué social, le comité de direction de la SLRB motive sa décision comme il suit :

- « Vu ce qui précède, le recours a, selon le Comité de direction, été introduit dans la forme et le délai prescrits par le Code bruxellois du logement.
Considérant que le requérant est candidat-locataire auprès du Foyer anderlechtois ;
Considérant que le requérant conteste le refus en 2021 d'une dérogation sur base de l'article 33 de l'AGRBC du 26 septembre 1996 ;
Considérant que cet article est libellé comme suit :
“Le Conseil d'administration de toute société peut, pour des cas individuels et dans des circonstances exceptionnelles et urgentes, déroger aux dispositions de l'article 8, sur base d'une décision motivée. Cette décision est prise, sur base d'un dossier complet et après accord du délégué social. En cas d'avis défavorable du délégué social, la société immobilière de service public peut dans les 30 jours du refus du délégué social soumettre sa demande de dérogation à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale” ;
Considérant dès lors que le Foyer anderlechtois n'a pas l'obligation de déroger à la liste d'attente, mais uniquement une faculté et qu'en aucun cas, cette dérogation [n']est un droit automatique pour un candidat-locataire ;
Considérant que les sociétés immobilières de service public ont en effet la possibilité d'octroyer un logement en dérogation à l'ordre utile pour circonstances urgentes et exceptionnelles ;
Considérant que les sociétés immobilières de service public ont le droit d'initiative en matière d'octroi de dérogation ;
Considérant que pour pouvoir octroyer une telle dérogation, une société immobilière de service public doit recevoir l'accord du délégué social désigné auprès d'elle ;
Considérant qu'en cas de refus par le délégué social, la société peut introduire une demande de dérogation auprès de la SLRB ;
Considérant que le Foyer anderlechtois a décidé de soumettre une demande de dérogation en faveur du requérant au délégué social en 2021 ;

Considérant que le délégué social a exprimé son refus d’octroi d’une telle dérogation en faveur du requérant ;
Considérant qu’[à la suite de] ce refus, le Foyer anderlechtois a saisi la SLRB d’une demande de dérogation en faveur du requérant dans le délai qui lui est imparti sur base de l’article 33 de l’AGRBC du 26 septembre 1996 ;
Considérant que la SLRB a examiné cette demande de dérogation et après examen du dossier transmis par le Foyer anderlechtois (dossier du requérant et données extraites de la liste d’attente des candidats pour un logement “1 chambre”) a pris la décision (comité de direction du 17/05/2021) de ne pas marquer son accord sur l’octroi d’une dérogation en faveur du requérant ;
Considérant que cette décision de la SLRB a été notifiée au Foyer anderlechtois dans le délai imparti par l’article 33 de l’AGRBC du 26 septembre 1996, en tenant compte de la date de réception de la demande introduite par le Foyer anderlechtois (voir ci-dessus) ;
Considérant que le comité de direction de la SLRB a estimé que, des éléments du dossier en sa possession et notamment de l’analyse de la liste d’attente pour les logements “1 chambre”, il apparaît que le candidat concerné ne peut pas être considéré comme étant dans une situation urgente et exceptionnelle par rapport aux autres ménages candidats-locataires qui figurent avant lui sur la liste d’attente ;
Considérant que le comité de direction a notamment relevé plusieurs exemples de candidats qui figurent avant le candidat concerné sur la liste d’attente, qui disposent de revenus inférieurs et qui disposent de titres de priorité pour fin de bail anticipée ;
Considérant que la SLRB n’a dès lors pas fait une erreur d’appréciation en ne marquant pas son accord pour une dérogation en faveur du candidat concerné ;
Considérant que la décision de la SLRB confirme dès lors le refus exprimé par le délégué social ;
Considérant que cette décision de la SLRB a été prise par un organe habilité de la SLRB à cet effet et que le Foyer anderlechtois avait connaissance de la délégation de compétence donnée par le conseil d’administration au comité de direction à cet effet, en sa séance du 21 décembre 2017 ;
Considérant que le Foyer anderlechtois ne pouvait dès lors que notifier au requérant un refus d’octroi de la dérogation sur base de l’article 33 de l’AGRBC du 26 septembre 1996 et que le Foyer anderlechtois n’a dès lors pas violé le principe de légitime confiance ;
Considérant que la décision de la SLRB ainsi que la notification du refus par le Foyer anderlechtois au requérant font l’objet d’un recours en annulation devant le Conseil d’État actuellement toujours pendant ;
[...]
Considérant que le Foyer anderlechtois n’a pas commis d’erreur d’appréciation en notifiant en 2021 le refus d’octroi d’une dérogation ;
Considérant que le Foyer anderlechtois n’a dès lors pas non plus commis d’erreur d’appréciation en déclarant la plainte introduite en mai 2023 non-fondée ;
Considérant en effet que, comme mentionné par le délégué social dans l’avis rendu dans le cadre du traitement de la plainte, la société a épuisé le quota de dérogation qu’elle peut faire pour l’année 2023 sur [la] base de l’article 33 de l’AGRBC du 26 septembre 1996 en tenant compte également de l’article 38 de l’AGRBC du 26 septembre 1996.
Vu tout ce qui précède, le Comité de direction décide de déclarer le recours recevable et non fondé ».

Aucun recours n’a été introduit contre cette décision, laquelle est devenue définitive.

IV. Compétence du Conseil d'État

Avant l'audience, les parties ont, par courriel du 27 janvier 2025, été interrogées sur la compétence du Conseil d'État à connaître du présent recours en tant qu'il est dirigé contre « la lettre du 31 mai 2021 du directeur général de la SA Foyer anderlechtois (deuxième acte attaqué) ».

La requérante a répondu, par courriel du même jour, que « la compétence du Conseil d'État pour connaître du recours en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué tient au fait que :

- a. La *causa petendi* du moyen est l'incompétence de l'auteur de l'acte ;
- b. Par ailleurs, l'acte attaqué a incontestablement eu pour effet de lier le tiers, partie requérante, contre sa volonté, tout comme les autres demandeurs de logements sociaux, puisque la place [du requérant] a ainsi été maintenue ».

Toutes les parties ont, à l'audience, eu l'occasion de s'exprimer, à nouveau, sur la question de la compétence *ratione personae* du Conseil d'État de contrôler la légalité du deuxième acte attaqué. Le conseil de la requérante a répété les arguments contenus dans son courriel du 27 janvier 2025.

La deuxième partie adverse est une société immobilière de service public (SISP) au sens des articles 54 et suivants du Code bruxellois du logement, qui a pris la forme d'une société anonyme. Une telle société de logement social, qui n'est pas qualifiée de personne morale de droit public par le législateur et revêt une forme de droit privé, n'est pas une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, si elle n'est pas habilitée à adopter des décisions obligatoires à l'égard des tiers, même lorsqu'elle est créée par une autorité administrative et qu'elle est soumise au contrôle de celle-ci.

(ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.211.775), 215.147 du 14 septembre 2011
(ECLI:BE:RVSCE:2011:ARR.215.147), 233.977 du 1^{er} mars 2016
(ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.233.977), 234.598 du 28 avril 2016
(ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.234.598) et 261.309 du 7 novembre 2024
(ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.309)).

Le requérant n'avance aucun élément qui permettrait de remettre en question la jurisprudence précitée et qui laisserait apparaître qu'en la présente cause, la deuxième partie adverse pourrait se voir reconnaître la qualité d'autorité administrative dont les actes unilatéraux sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

En particulier, l'affirmation selon laquelle l'« acte attaqué » – soit la « lettre du 31 mai 2021 du directeur général de la SA Le Foyer anderlechtois » – a « pour effet de lier le tiers, partie requérante, contre sa volonté, tout comme les autres demandeurs de logements sociaux, puisque la place [du requérant] a ainsi été maintenue » ne convainc pas. Par la lettre du 31 mai 2021, le directeur général de la SA Le Foyer anderlechtois notifie au requérant l'impossibilité, à la suite de la décision prise par le comité de direction de la SLRB (premier acte attaqué), de lui accorder la dérogation sollicitée. Pareil acte de notification ne permet pas d'établir que la SA Le Foyer anderlechtois aurait été investie du pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers.

Par ailleurs et contrairement à ce que semble soutenir le requérant, rien ne permet d'affirmer que la SISP exerce un pouvoir d'*imperium* lorsqu'elle attribue (ou refuse d'attribuer) un logement social, le cas échéant en accordant (ou en refusant) une dérogation aux règles de priorité. Pour l'attribution de logements sociaux, le choix du locataire – que doit opérer la SISP – est, certes, strictement encadré par des règles qui sont fixées par le Code bruxellois du logement et ses arrêtés d'exécution. Le fait de soumettre ce choix au respect de certaines règles ne suffit toutefois pas à démontrer que la SISP prend des décisions obligatoires à l'égard de tiers lorsqu'elle attribue (ou refuse d'attribuer) un logement social (Cass., 9 mai 2019, C.18.0272.F, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190328.5).

Le requérant invoque également la *causa petendi* (moyen unique invoqué) de la requête pour démontrer la compétence du Conseil d'État. Ce moyen est, certes, pris de l'incompétence du comité de direction de la SLRB d'adopter le premier acte attaqué. Le requérant n'explique toutefois pas en quoi ce grief – même s'il était retenu – justifierait que le Conseil d'État se déclare compétent pour connaître du recours en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué.

Dès lors qu'il n'est pas établi que le deuxième acte attaqué a été adopté par une autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, celui-ci ne peut connaître du recours en tant qu'il est dirigé contre cet acte.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

A. Mémoires en réponse des parties adverses

Les deux parties adverses contestent la recevabilité du recours notamment en tant qu'il est dirigé contre la décision du 17 mai 2021 prise par le comité de

direction de la SLRB (premier acte attaqué).

Elles estiment qu'il découle de l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 que le locataire social n'a pas le droit de saisir la SLRB d'une demande de dérogation, seule la SISP étant en droit de soumettre une telle demande. Elles en déduisent que le requérant, en sa qualité de locataire social, ne peut saisir le Conseil d'État contre la décision de la SLRB qui désapprouve la demande de dérogation de la SISP.

Elles soulèvent, sur la base de ce constat, l'exception dite *omissio medio*. Elles exposent qu'à la suite de la désapprobation de la SRLB (premier acte attaqué) et du « refus de dérogation » de la SA Le Foyer anderlechtois (deuxième acte attaqué), le requérant aurait dû introduire une plainte sur la base de l'article 76, § 1^{er}, du Code bruxellois du Logement – qui constitue un recours administratif organisé – et qu'à défaut d'avoir introduit un tel recours préalable, il n'est pas recevable à agir devant le Conseil d'État.

À cet égard, la deuxième partie adverse cite deux arrêts du Conseil d'État n° 252.574 du 31 décembre 2021 et n° 252.641 du 14 janvier 2022 dans lesquels il a été jugé que « l'article 33 pourrait donc impliquer qu'aucun recours n'est ouvert devant la SLRB pour un candidat-locataire à qui une dérogation a été refusée », mais que « l'article 76 du Code bruxellois du logement – norme hiérarchiquement supérieure à l'arrêté – dispose, de manière générale, en son § 1^{er}, que toute personne intéressée peut introduire auprès d'une SISP une plainte en rapport avec ses missions et, en son § 2, qu'en cas de décision défavorable, le plaignant peut introduire un recours auprès de la SLRB ».

Elle indique que le requérant aurait dû introduire, dans un délai de six mois, le recours préalable qui lui était ouvert en vertu de l'article 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996 qui prévoit qu'un recours peut être introduit par tout candidat-locataire qui s'estime lésé par une décision de non-attribution d'un logement prise par une SISP, selon les modalités de l'article 76 du Code bruxellois du logement. Elle rappelle que, conformément à cette dernière disposition, « toute personne intéressée » peut introduire auprès d'une SISP une plainte sur tout objet « en rapport avec ses missions » et que « [c]ette plainte, après traitement de la SISP peut être suivie d'un recours *sui generis* (auprès de la SLRB, laquelle dispose en tant qu'autorité de tutelle d'un pouvoir de réformation) au cas où le plaignant maintiendrait ne pas avoir obtenu satisfaction ». Elle ajoute que « si le plaignant estime que la décision de la SLRB n'est toujours pas satisfaisante, il peut alors utiliser

la voie du recours en annulation contre la décision de la SLRB auprès du Conseil d'État ».

Les parties adverses font également valoir que le requérant ne justifie pas d'un intérêt suffisant à l'annulation du premier acte attaqué, dans la mesure où une telle annulation ne lui procurerait aucun avantage concret. Selon elles, même si cette décision était annulée, il ne se verrait octroyer aucun point de priorité supplémentaire et ne pourrait pas « remonter » dans la liste d'attente afin de pouvoir bénéficier de l'attribution d'un logement social.

Les parties adverses soutiennent encore que le premier acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours, au motif qu'il est pris dans le cadre d'une tutelle d'approbation, que le refus d'approbation empêche l'acte initial de produire des effets de droit et que privé d'effets, il n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation. Les parties adverses renvoient, à cet égard, à un arrêt du Conseil d'État n° 154.775 du 10 février 2006.

B. Mémoires en réplique du requérant

Le requérant fait valoir que l'annulation du premier acte attaqué lui procurera un intérêt direct et personnel. Il explique qu'il n'est pas certain que la SLRB puisse adopter, à nouveau, un refus de dérogation, puisque le délai pour ce faire est dépassé. À supposer que la SLRB puisse à nouveau statuer, il obtiendrait une nouvelle chance de pouvoir bénéficier de la dérogation et, par voie de conséquence, de l'attribution plus rapide d'un logement social.

Le requérant fait ensuite valoir que l'exception dite *omissio medio* ne peut être retenue en l'espèce, dès lors que le recours préalable a bien été introduit et que le premier acte attaqué a été adopté après épuisement des voies de recours, aucune condition cumulative n'étant imposée pour saisir le Conseil d'État. Le requérant fait un parallèle avec la procédure de recours en matière d'urbanisme, s'estimant placé dans une situation analogue à celle d'un voisin mécontent : il est affecté par le permis, sans avoir été partie à la procédure, et peut introduire le recours à la suite de la décision de la commune ou celle du gouvernement, saisi sur recours par le demandeur de permis, alors même que le voisin ne peut pas saisir le gouvernement.

Le requérant n'aperçoit pas en quoi le fait de qualifier l'intervention de la SLRB de tutelle d'approbation l'empêcherait de saisir le Conseil d'État : l'arrêt cité par la partie adverse est sans rapport avec la présente affaire puisqu'elle concernait un

recours dirigé contre un acte non approuvé et donc privé d'effets, ce qui n'est pas le cas du premier acte attaqué. Il expose qu'en l'occurrence, le premier acte attaqué se substitue à l'acte initial et qu'en absence de décision prise par la SLRB, la demande de dérogation est supposée approuvée. Il en déduit que l'annulation du premier acte attaqué modifierait l'ordonnancement juridique, ce qui suffit à fonder la compétence de la juridiction administrative.

C. Dernier mémoire du requérant

Le requérant fait valoir que l'arrêt n° 252.574 – cité par la deuxième partie adverse – est un arrêt de suspension rendu *prima facie*. Il ajoute que l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 prévoit toute une procédure spécifique, en sorte qu'au bout de cette phase administrative, le recours au Conseil d'État peut être introduit. Il précise que les parties adverses n'ont pas indiqué les voies de recours et que l'exception dite *omission medio* est une règle prétorienne qui vise les cas où le recours administratif interne est prévu par un texte. Il estime qu'en l'occurrence, le recours qu'il lui est reproché de ne pas avoir exercé n'est pas prévu par un texte « mais un recours contraire à la lettre du texte (l'arrêté du Gouvernement) au nom de l'interprétation qu'il faudrait faire d'une ordonnance hiérarchiquement supérieure ». Il considère que rejeter le recours devant le Conseil d'État sur la base de cette interprétation violerait l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il fait également valoir que l'article 76 du Code bruxellois du logement n'institue pas un recours qui constituerait un préalable obligatoire à la saisine du Conseil d'État. Il relève qu'il n'est question que d'une « plainte [...] en rapport avec [les] missions [de la SISP] » et que rien n'établit que le terme « missions » devrait s'interpréter comme un « acte » et que la « plainte » pourrait conduire à la réformation dudit acte. Même dans ce cas, cela n'en fait pas, selon le requérant, une procédure obligatoire à la saisine du Conseil d'État, l'absence de délai pour introduire cette plainte démontrant encore le caractère facultatif de cette voie de recours. Il renvoie, dans le même sens, à l'article 162 de la Constitution qui organise une tutelle générale d'annulation contre tout acte des communes, dont le recours n'a jamais été considéré comme un préalable obligatoire à la saisine du Conseil d'État.

D. Dernier mémoire de la première partie adverse

La première partie adverse fait valoir que, comme la procédure organisée

par l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 ne prévoit pas l'intervention du locataire social, le requérant ne pouvait ni l'initier ni y prendre part. Elle en déduit que la situation de ce dernier n'est pas affectée par le premier acte attaqué et qu'il n'est pas recevable à saisir le Conseil d'État contre celui-ci.

Elle fait valoir que lorsqu'un justiciable estime qu'une SISP chargée d'examiner sa candidature aurait dû lui réserver un autre traitement, comme, par exemple, déroger aux règles de priorité d'attribution en sa faveur, il doit, sur la base de l'article 76 du Code bruxellois du logement, introduire une plainte, afin de faire valoir ses arguments et, le cas échéant, un recours auprès de la SLRB.

Elle relève que, dans les arrêts n° 252.574 et 252.641 des 31 décembre 2021 et 14 janvier 2022, les recours en annulation visaient les décisions adoptées à la suite de plaintes introduites par le candidat-locataire sur la base de l'article 76 du Code bruxellois du logement. Elle ajoute que le requérant a, lui-même, introduit, le 5 mai 2023, le recours administratif précité afin de contester les deux actes attaqués par le présent recours en annulation, que la plainte a été déclarée, le 3 août 2023, recevable, mais non fondée, par le conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois et que le requérant a introduit, le 3 août 2023, un recours contre cette décision, conformément à l'article 76, § 2, précité.

Elle en déduit que l'exception dite *omissio medio* doit être retenue, le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours préalables avant de saisir le Conseil d'État du présent recours en annulation.

Elle répète que le requérant n'obtiendrait aucun avantage d'un arrêt qui annulerait le premier acte attaqué, puisqu'elle serait de toute façon contrainte de refuser la dérogation sollicitée par la SA Le Foyer anderlechtois, celle-ci ayant dépassé son *quota* de dérogations admissibles pour l'année 2023.

E. Dernier mémoire de la deuxième partie adverse

La deuxième partie adverse n'aborde plus la question de la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Avant l'audience, les parties ont, par courriel du 27 janvier 2025, été interrogées sur le sort qui avait été réservé au recours introduit, le 2 août 2023, par le

requérant auprès de la SLRB contre la décision du 10 juillet 2023 prise par le conseil d'administration de la SA Le Foyer anderlechtois déclarant recevable, mais non fondée, la plainte déposée, le 2 mai 2023, par le requérant, contre les deux actes attaqués par le présent recours en annulation. Il était également demandé aux parties si, de manière plus générale, des éléments neufs, relatifs à la situation du requérant, sont intervenus depuis le dépôt des derniers mémoires et si ces éléments sont susceptibles d'avoir une incidence sur la recevabilité du présent recours.

Par différents courriels des 27 et 28 janvier 2025, les parties ont transmis au Conseil d'État différents documents, dont la décision du 2 octobre 2023 du comité de direction de la SLRB déclarant le recours du requérant recevable, mais non fondé.

À l'audience, les parties ont, plus spécifiquement, été interrogées sur la question de savoir si la nouvelle décision prise le 2 octobre 2023 par le comité de direction de la SLRB confirmait, après réexamen du dossier du requérant, le premier refus de la SLRB d'accorder une dérogation au requérant (premier acte attaqué), si cette nouvelle décision s'était substituée à ce premier refus et si cette éventuelle substitution pouvait avoir une incidence sur la recevabilité du présent recours.

Le conseil du requérant a répondu, à l'audience, que les procédures visées aux articles 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 et 76 du Code bruxellois du logement étaient totalement distinctes, que la procédure prévue par l'article 76 était facultative puisqu'aucune plainte, au sens de cette disposition, ne devait être déposée lorsqu'il était fait application de l'article 33 et qu'exiger le dépôt d'une telle plainte n'avait aucun sens puisque la SLRB était alors amenée à statuer, à deux reprises, sur la même question. Il a répété que tous les recours avaient été exercés en l'espèce, qu'aucune erreur procédurale n'avait été commise, que, si le premier acte attaqué était annulé, la SLRB serait à nouveau saisie du dossier du requérant et serait amenée à revoir sa décision et qu'à défaut, la SLRB était réputée marquer son accord sur la demande de dérogation.

Les conseils des parties adverses ont déclaré, à l'audience, que le recours était irrecevable, à défaut pour le requérant d'avoir exercé les recours préalables obligatoires, et que la nouvelle procédure introduite constitue un « aveu procédural ».

L'article 76 du Code bruxellois du logement, dans sa version applicable au litige, dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Toute personne intéressée peut introduire auprès d'une SISF une plainte en rapport avec ses missions. Sous peine de nullité, la plainte est envoyée par lettre recommandée à la poste ou déposée moyennant accusé de réception au siège social

ou administratif de la société. La SISP transmet la plainte au délégué social dans les huit jours de sa réception.

Le délégué social entend préalablement à toute décision les parties en litige. Le plaignant peut, s'il le désire, être accompagné par un mandataire d'une ASBL œuvrant à l'insertion par le logement qui est agréée conformément à l'article 187, ou de tout autre mandataire de son choix. Le cas échéant, la SISP doit être préalablement informée de l'intervention d'un mandataire.

La SISP informe le plaignant de la recevabilité de sa plainte dans les trente jours de sa réception. À défaut d'une réponse dans ce délai, la plainte est considérée comme étant recevable.

Lorsque la plainte est déclarée recevable, le conseil d'administration de la SISP statue dans les nonante jours à dater de la réception. Il informe le plaignant de sa décision au terme de ce délai. Si la décision consiste en la mise en place d'une médiation volontaire, ce délai est suspendu jusqu'au terme de ce processus, sans que cette suspension ne puisse excéder 6 mois. Si le conseil d'administration de la SISP ne se prononce pas dans le délai, la plainte est considérée comme fondée.

§ 2. Le plaignant peut introduire un recours auprès de la SLRB par lettre recommandée à la poste ou déposée moyennant accusé de réception au siège social ou administratif de la société :

1° lorsque sa plainte est déclarée irrecevable ou non fondée ;

2° lorsqu'il estime n'avoir pas eu satisfaction ;

3° lorsque les délais impartis à la SISP pour statuer sont épuisés. Le délai pour l'introduction du recours est de trente jours courant dès la notification de la décision incriminée ou de l'épuisement du délai visé au troisième ou quatrième alinéa.

La SLRB informe la SISP de l'introduction d'un recours dans les huit jours à compter de sa réception et sollicite la position de la SISP, laquelle dispose de trente jours pour se prononcer. À l'échéance de ce délai, la SLRB communique à chacune des parties le rapport qui sera présenté à son conseil d'administration, lequel peut donner lieu à une réaction dans un délai de cinq jours calendrier à compter de sa réception.

La SLRB informe le requérant de sa décision dans les soixante jours de la réception du recours. En cas de silence au terme de ce délai, le recours est réputé fondé.

La SISP est chargée de l'exécution de la décision de la SLRB qui lui est notifiée par celle-ci.

Si la contestation porte sur la fin du bail à durée déterminée, les délais prévus aux alinéas 1^{er}, 3, 4, 5 et 7 s'élèvent respectivement à quatre, quinze, quarante-cinq, quinze et trente jours, tandis que les délais prévus à l'alinéa 6 s'élèvent respectivement à quatre, quinze et trois jours ».

L'article 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996, dans sa version applicable au litige, prévoit ce qui suit :

« Un recours peut être introduit par tout candidat-locataire ou locataire qui s'estime lésé par une décision d'attribution d'un logement prise par la société selon les modalités déterminées à l'article 76 de l'ordonnance.

S'il est fait droit à son recours, le candidat-locataire ou le locataire lésé possède un droit de priorité absolu à l'attribution du premier logement adapté devenu vacant dans la catégorie de logement pour laquelle il était inscrit dans la société où il a été lésé. Dans ce cas, la société le mentionne dans le registre.

La décision incriminée résultant d'une non-inscription dans la société visée ou d'une inscription ne reprenant pas l'ensemble des titres de priorités prévus aux articles 8 et 9 du présent arrêté doit être contestée auprès de la société de référence dans un délai de six mois à compter, dans le premier cas, du dépassement du délai

prévu à l'article 5 et, dans le second cas, de la notification de la décision incriminée ».

L'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996, dans sa version applicable au litige, énonce ce qui suit :

- « Le Conseil d'administration de toute société peut, pour des cas individuels et dans des circonstances exceptionnelles et urgentes, déroger aux dispositions de l'article 8, sur base d'une décision motivée.
Cette décision est prise, sur base d'un dossier complet et après accord du délégué social.
En cas d'avis défavorable du délégué social, la société immobilière de service public peut dans les 30 jours du refus du délégué social soumettre sa demande de dérogation à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale.
La Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose de trente jours ouvrables pour l'approuver ou la désapprouver. Si, au terme de ce délai, aucune décision n'est portée à la connaissance de la société immobilière de service public, la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale est réputée avoir marqué son accord.
En aucun cas, la part des logements attribués sur base du présent article ne peut excéder 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente pour la catégorie des logements sociaux ».

L'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 prévoit la possibilité pour le conseil d'administration d'une SISP « pour des cas individuels et dans des circonstances exceptionnelles et urgentes » de déroger aux règles de priorité visées à l'article 8 du même arrêté pour l'attribution d'un logement social. Cette dérogation ne peut être accordée qu'après accord du délégué social désigné par la SLRB auprès de la SISP. En cas d'avis défavorable du délégué social, la SISP peut soumettre sa demande de dérogation auprès de la SRLB qui dispose d'un délai de trente jours « pour l'approuver ou la désapprouver ». Si la SLRB décide, comme en l'espèce, de désapprouver la demande de dérogation, cette décision s'impose à la SISP qui n'a d'autre choix que de renoncer à la dérogation qu'elle a envisagée.

La décision de la SLRB de ne pas approuver une demande de dérogation sollicitée par une SISP est un acte qui fait grief. Le refus d'approbation de la SLRB emporte des effets juridiques tant pour la SISP que pour le locataire social concerné dont la situation est directement affectée par cette décision. Le fait que ce dernier ne prend pas part à la procédure visée à l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 n'y change rien. Une telle décision constitue un acte susceptible de recours devant le Conseil d'État et le locataire social concerné justifie d'un intérêt personnel et direct à obtenir l'annulation d'une telle décision.

Contrairement à ce qu'affirment les parties adverses, il importe peu que la SLRB statue en qualité d'autorité de tutelle d'approbation. La première partie adverse se méprend sur la portée de l'arrêt n° 154.775 du 10 février 2006

(ECLI:BE:RVSCE:2006:ARR.154.775). Le Conseil d'État n'a, dans cet arrêt, pas jugé qu'un refus d'approbation de l'autorité de tutelle n'est pas un acte susceptible de recours, mais que le recours était irrecevable en tant qu'il était dirigé contre l'acte soumis à cette tutelle dès lors que le refus d'approbation, devenu définitif, empêchait cet acte de produire ses effets.

Contrairement encore à ce que soutiennent les parties adverses, le requérant pouvait directement attaquer, devant le Conseil d'État, la décision de la SLRB de ne pas approuver de dérogation en sa faveur.

D'une part, l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996 ne fait pas état de la possibilité pour un candidat-locataire de demander une dérogation. Cet article ne concerne, formellement, que l'hypothèse où la SISP souhaite déroger aux règles de priorité. Le recours prévu par l'article 33 précité n'est ouvert qu'à la SISP lorsque le délégué social ne donne pas son accord à la dérogation voulue par celle-ci.

D'autre part, l'article 76 du Code bruxellois du logement prévoit que « toute personne intéressée » peut introduire, auprès d'une SISP, une plainte en rapport avec ses missions » puis, auprès de la SLRB, un recours « lorsque sa plainte est déclarée irrecevable ou non fondée, lorsqu'[elle] estime n'avoir pas eu satisfaction [ou] lorsque les délais impartis à la SISP pour statuer sont épuisés ». Contrairement à ce qu'affirment les parties adverses, ces voies de recours internes ne s'appliquent, à l'évidence, pas dans le cas où la SISP a demandé la dérogation en faveur du requérant et que c'est la SLRB qui l'a refusée. Les arrêts n° 252.574 du 31 décembre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.574) et n° 252.641 du 14 janvier 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.641) – cités par les parties adverses – visent une hypothèse différente où les SISP en cause n'ont ni envisagé ni demandé de dérogation et ont refusé à un candidat-locataire l'attribution d'un logement par priorité. Le Conseil d'État a jugé, dans ces arrêts, que la SLRB était bien compétente pour se prononcer sur la dérogation demandée par le candidat-locataire, en considérant que l'article 76 du Code bruxellois du logement permettait, de manière générale, à toute personne intéressée d'introduire une plainte auprès d'une SISP « en rapport avec ses missions » et, en cas de décision défavorable, un recours auprès de la SLRB. Dans la présente espèce, la SA Le Foyer anderlechtois a demandé une dérogation en faveur du requérant et, à la suite de l'avis défavorable du délégué social, a introduit un recours auprès de la SLRB qui a refusé d'approuver la demande de dérogation. Dans ce cas, aucun acte de la SISP n'est mis en cause « en rapport avec ses missions » et le recours à introduire par le locataire social auprès de la SLRB, prévu par l'article 76 du Code bruxellois du logement, » lorsque [la] plainte est déclarée irrecevable ou non fondée,

lorsqu'il estime n'avoir pas eu satisfaction [ou] lorsque les délais impartis à la SISP pour statuer sont épuisés » n'a, comme le relève le requérant à l'audience, aucun sens.

Enfin, l'article 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996 vise le recours qui peut être introduit par tout candidat-locataire qui s'estime lésé par une décision d'attribution (ou de non-attribution) d'un logement, prise par une SISP, « selon les modalités déterminées à l'article 76 [du Code bruxellois du logement] ». Cet article ne vise pas l'hypothèse d'un refus d'approbation de dérogation décidé par la SLRB, mais les décisions d'attribution (ou de non-attribution) adoptées par la SISP.

Pour contester la désapprobation de dérogation décidée par la SLRB, le requérant ne devait pas, avant de saisir le Conseil d'État, déposer une plainte auprès de la SISP ni introduire de recours devant la SLRB, l'article 76 du Code bruxellois du logement et l'article 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996 n'étant pas applicables dans ce cas.

Il ressort toutefois des pièces du dossier et des mesures d'instruction effectuées avant l'audience, que le requérant a, le 2 mai 2023, saisi la SA Le Foyer anderlechtois d'une plainte, puis a, le 2 août 2023, introduit un recours devant la SLRB. À la suite de ce recours, le comité de direction de la SLRB a, le 2 octobre 2023, à nouveau, statué sur la demande de dérogation sollicitée en faveur du requérant. Il ressort, à suffisance, de l'exposé des faits, reproduit ci-avant, que le requérant contestait, tant dans la plainte déposée auprès de la SA Le Foyer anderlechtois que dans son recours introduit auprès de la SLRB, les deux actes attaqués par le présent recours en annulation ; il y demandait, par ailleurs, clairement de revoir les décisions prises et de lui accorder la dérogation prévue par l'article 33 de l'arrêté du 26 septembre 1996. Les démarches réalisées par le requérant après l'adoption des deux actes attaqués sont à considérer comme des recours gracieux exercés par le requérant auprès des deux parties adverses. Ces démarches ont effectivement conduit la SLRB à procéder à un nouvel examen de la demande de dérogation sollicitée en faveur du requérant. Il importe peu que le requérant ait, dans le cadre de ces recours, déclaré saisir les parties adverses sur la base des articles 76 du Code bruxellois du logement et 9 de l'arrêté du 26 septembre 1996 ou que ces voies de recours – qui concernent des procédures distinctes – ne devaient pas être empruntées avant de saisir le Conseil d'État.

À la suite du dernier recours introduit, la SRLB a décidé, en se fondant sur des motifs nouveaux, de confirmer la décision de ne pas approuver la dérogation sollicitée. Cette nouvelle décision n'a fait l'objet d'aucun recours ; elle est devenue

définitive.

La décision prise le 2 octobre 2023 par la SRLB s'est dès lors substituée à la première décision de désapprobation du 17 mai 2021 (premier acte attaqué), laquelle a disparu de l'ordonnancement juridique. Le présent recours en annulation a perdu son objet en tant qu'il est dirigé contre cet acte.

Il n'y a plus lieu à statuer sur le recours en tant qu'il vise le premier acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure à son montant de base.

Le requérant estime qu'il faudrait laisser les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, à la charge des parties adverses, compte tenu du fait qu'aucune mention d'un prétendu recours organisé ne figurait dans les actes attaqués et que le rapport du premier auditeur conclut, à titre subsidiaire, au caractère fondé du moyen unique.

Il ressort des motifs du présent arrêt que le requérant pouvait directement contester le premier acte attaqué devant le Conseil d'État sans devoir épuiser d'autres voies de recours. Si le recours a perdu son objet, c'est parce qu'une nouvelle décision s'est substituée au premier acte attaqué, à la suite de démarches (recours gracieux) accomplies par le requérant lui-même auprès des parties adverses.

L'article 30/1, § 2, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet « au maximum », lorsque plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à la charge d'une partie succombante, de doubler « l'indemnité de procédure maximale à laquelle peut prétendre le bénéficiaire qui est fondé à réclamer l'indemnité la plus élevée ».

Les parties adverses ne font pas état d'élément justifiant d'augmenter l'indemnité de procédure au-delà de son montant de base. En revanche, par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et compte tenu des pièces produites au dossier administratif qui établissent la faible capacité financière du requérant, il se justifie de limiter le montant de cette indemnité à 154 euros.

Il y a lieu de fixer celle-ci à 154 euros à répartir entre les parties adverses.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros accordée aux parties adverses.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 mars 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Laurence Vancrayebeck,
Aurélien Vandeburie,
Adeline Schyns,

conseillère d'État, présidente f.f.,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

La Présidente,

Adeline Schyns

Florence Piret