CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 80.529 du 31 mai 1999

A.82.168/XIII-991

En cause : **la Société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE COOPERATIVE DE LOCATAIRES ET DE PROPRIETAIRES**, en abrégé **«LE HOME»**,

rue du Romarin 16
1020 Bruxelles,

contre :

la SOCIETE DU LOGEMENT DE LA REGION BRUXELLOISE, en abrégé **«S.L.R.B.»**,

ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
square du Bastion 1A
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 26 janvier 1999 par la société coopérative à responsabilité limitée SOCIETE COOPERATIVE DE LOCATAIRES ET DE PROPRIETAIRES, en abrégé «LE HOME», tendant à la suspension de l'exécution de la décision du 25 novembre 1998 prise par le conseil d'administration de la partie adverse, au terme de laquelle il a été décidé «d'accepter la proposition formulée par le délégué social et en conséquence d'obliger la société «S.C.R.L. LE HOME» à appliquer pour toute la période litigieuse et non seulement à partir du 1er novembre 1998

les prescriptions de la réglementation qui régit le secteur»;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 mai 1999 fixant l'affaire à l'audience du 25 mai 1999 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. DEPRE, avocat et M. M. LELATEUR, directeur-gérant, comparaissant pour la requérante, et Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

La société requérante est une société immobilière de service public, au sens de l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de

Bruxelles-Capitale et relative au secteur du logement social. Elle a conclu, le 29 juin 1995, un contrat de gestion avec la partie adverse pour une durée de cinq ans (article 71 du contrat).

Le 23 avril 1998, le conseil d'administration de la requérante décide, «pour assurer la survie de cette dernière», de sortir du système du logement social «tel qu'il est organisé actuellement». En conséquence, il décide la tenue d'une assemblée générale extraordinaire, le 10 mai 1998, aux fins de l'approbation du projet de modification des statuts de la société requérante et de la délégation de pouvoirs à trois représentants pour une assemblée générale extraordinaire devant se tenir devant notaire.

Les modifications des statuts portent notamment sur l'objet social, y intégrant «l'acquisition ou la prise à bail emphytéotique de terrains destinés à être aménagés en vue de la construction (...) de logements moyens, de logements privés, et éventuellement de magasins» ainsi que la construction, la mise en location et la vente de ces habitations. Est également supprimée toute référence aux droits et obligations de la société au regard de la législation applicable dans le secteur du logement social et vis-à-vis de la Société du logement de la Région bruxelloise (en abrégé S.L.R.B).

Par lettres des 7 et 8 mai 1998, la S.L.R.B. marque son désaccord sur ledit projet de modification des statuts de la requérante, faisant état notamment de sa qualité de société immobilière de service public et du contrat de gestion qui ne peut être rompu anticipativement, de manière unilatérale, et lui enjoint de surseoir à la tenue de l'assemblée générale extraordinaire projetée.

En l’absence du quorum requis lors de l’assemblée générale extraordinaire du 10 mai 1998, le conseil d’administration de la société requérante décide de tenir une seconde assemblée générale extraordinaire le 25 mai 1998, au cours de laquelle les modifications litigieuses sont adoptées.

Entre-temps, par deux citations du 19 mai 1998, la partie adverse et la Région de Bruxelles-Capitale ont sollicité, devant le tribunal des référés, qu’il soit fait interdiction à la requérante de tenir l’assemblée générale extraordinaire prévue pour le 25 mai 1998, sous peine d’astreinte. Par conclusions, la demande a été modifiée et tendait dès lors à «entendre suspendre les décisions prises par la (requérante) lors de l’assemblée générale du 25 mai 1998 et lui enjoindre de s’abstenir de donner, directement ou indirectement, effet à ces décisions, sous peine d’astreinte».

Cette demande est accueillie par l’ordonnance rendue le 7 octobre 1998, «dans l’attente d’une décision exécutoire du juge du fond», ordonnance qui cesserait de produire ses effets à défaut pour la partie adverse et la Région de Bruxelles-Capitale de lancer citation au fond au plus tard dans les quinze jours suivant le prononcé.

Les effets de la décision litigieuse de l’assemblée générale extraordinaire étant ainsi suspendus, le tribunal des référés ordonne également un «stand still» et, en conséquence, suspend corrélativement les effets de la décision du conseil d’administration de la S.L.R.B. du 26 juin 1998 par laquelle celle-ci suspendait «l’exercice des compétences des organes de la S.I.S.P. concernée et s’y substitu(ait) pendant la période requise par la régularisation».

Le 29 octobre 1998, le conseil d’administration de la requérante décide de la modification du calcul de tous

les loyers sur la base de la méthode imposée par le Code du logement, modification qui prendra effet le 1er novembre 1998, de même que l'attribution des nouveaux logements suivant les règles et conditions imposées par le Code. Il est précisé que «Toutes ces mesures n'annulent pas les mesures prises précédemment (calculs de loyers, règles d'attributions,...) lors des différents conseils d'administration tenus pendant la période du 25 mai 1998 au 7 octobre 1998, mais les suspendent et visent essentiellement à ne pas mettre la société dans une situation telle qu'il pourrait lui être réclamé une astreinte de 100 millions en raison d'interprétation juridique différente de la nôtre».

Le 3 novembre 1998, le délégué social introduit un recours contre cette décision auprès de la S.L.R.B., sur la base de l'article 28 de l'ordonnance du 9 septembre 1993 et propose au conseil d'administration de la partie adverse «d'obliger Le Home à appliquer ses nouvelles mesures, telles que décidées le 29/10/98, pour toute la période litigieuse et non seulement à partir du 1er novembre 1998».

La requérante fait valoir son point de vue dans des courriers des 17 et 23 novembre 1998 et est également entendue, en ses explications, le 23 novembre 1998, mais ce, «en application de l'article 60 du contrat de gestion S.L.R.B./S.I.S.P.».

En sa séance du 25 novembre 1998, le conseil d'administration de la partie adverse prend la décision attaquée, dont les derniers alinéas sont rédigés comme suit :

> « Le conseil d'administration décide d'accepter la proposition formulée par le délégué social et en conséquence d'obliger la société «S.C.R.L. LE HOME» à appliquer pour toute la période litigieuse et non seulement à partir du 1er novembre 1998 les prescriptions de la réglementation qui régit le secteur.

Il s’ensuit de cette décision que la société est obligée de recalculer avec effet à partir du 25 mai 1998 tout loyer dans le respect de la réglementation et de régulariser sur base de ce recalcul les comptes de tout locataire à partir de la même date.

Aussi, il s’ensuit que la société doit revoir avec le délégué social toute attribution faite pendant la période litigieuse. Les dossiers, ainsi préparés, seront soumis au conseil d’administration de la Société du Logement de la Région bruxelloise qui approuvera ou improuvera lesdites attributions. La société entamera, en cas d’improbation d’une attribution intervenue pendant la période concernée, les procédures nécessaires en vue de la résiliation du bail irrégulièrement conclu»;

Cette décision a été notifiée à la requérante le 27 novembre 1998;

Considérant que la requérante prend un premier moyen «de la violation des articles 23 à 29 de 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, de l’incompétence de l’auteur de l’acte et du principe de bonne administration, en ce que le conseil d’administration de la S.L.R.B. déclare «le recours introduit par Monsieur ADRIAENSEN, délégué social auprès de la société «S.C.R.L. LE HOME» sur base de l’article 28 de l’ordonnance du 9 septembre 1993 portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale, fondé» et qu’il «décide d’accepter la proposition formulée par le délégué social» et en conséquence d’obliger la requérante à «recalculer avec effet à partir du 25 mai 1998 tout loyer dans le respect de la réglementation et de régulariser sur base de ce recalcul les comptes de tout locataire à partir de la même date», que la requérante a également l’obligation de revoir avec le délégué social toute attribution faite pendant la période litigieuse et d’agir en justice en vue de la résiliation du bail irrégulièrement conclu, alors que, première branche, la tutelle telle qu’elle est organisée par l’article 28 de l’ordonnance du 9 septembre 1993 permet au délégué social d’introduire un recours auprès de

la S.L.R.B. si les décisions prises par les organes sociaux d'une S.I.S.P. sont contraires à l'intérêt général», mais non à la loi, «et alors que, deuxième branche, le recours introduit par le délégué social en vertu de l'article 28 de l'ordonnance du 9 septembre 1993 est manifestement tardif»;

Considérant, sur la première branche, que l'article 27 de l'ordonnance du 9 septembre 1993 détermine les missions du délégué social, au nombre desquelles figure, à l'alinéa 2, celle de veiller «au respect par les sociétés immobilières de service public, des règles administratives et de gestion sociale qui régissent leur fonctionnement et leurs activités»; que l'article 28, alinéa 3, lui donne un délai de quatre jours pour introduire un recours auprès de la S.L.R.B., notamment si les membres des organes des sociétés en question «adoptent une décision en rapport avec ces missions contraire à l'intérêt général»; que s'il est vrai que l'article 27 ne prévoit pas de procédure pour permettre au délégué social de veiller au respect de la légalité, et que l'article 28 ne prévoit expressément de recours que pour s'opposer à des décisions contraires à l'intérêt général, il reste que ces dispositions doivent être lues ensemble, et qu'elles doivent être présumées établir un système cohérent; que, par ailleurs, il ne serait guère compatible avec l'intérêt général qu'une société immobilière de service public puisse adopter et mettre en application des décisions illégales qu'elle aurait prises; qu'il y a dès lors lieu de considérer que le mécanisme de tutelle prévu par l'article 28 permet au délégué social de prendre un recours contre une décision illégale; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant, sur la seconde branche, que si le recours du délégué social fait référence à des décisions prises au cours de six réunions du conseil d'administration de la requérante s'échelonnant entre le

28 mai et le 29 octobre 1998, il ne défère à la partie adverse que les décisions prises le 29 octobre, et ne contient, en son annexe, qu'un extrait du procès-verbal de la réunion de ce conseil du 29 octobre; qu'à l'égard des décisions adoptées ce jour, le recours du 3 novembre est formé dans le délai de quatre jours ouvrables établi par l'article 28 de l'ordonnance; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 6, § 1er, alinéa 5, 5°, et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 23 à 29 de 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, de l'article 145, 3°, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, de l'article 703 du Code judiciaire et de l'article 29, g, des statuts de la S.C.R.L. LE HOME et de l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que le conseil d'administration décide «d'obliger la partie requérante à «recalculer avec effet à partir du 25 mai 1998 tout loyer dans le respect de la réglementation et de régulariser sur base de ce recalcul les comptes de tout locataire à partir de la même date», que la partie requérante a également l'obligation de revoir avec le délégué social toute attribution faite pendant la période litigieuse et d'agir en justice en vue de la résiliation du bail irrégulièrement conclu, alors que cette décision de tutelle de la S.L.R.B. mettant unilatéralement obligation d'ester en justice mise unilatéralement à charge de la partie requérante dans le cas où l'attribution d'un logement serait jugée irrégulière par la S.L.R.B., méconnaît le pouvoir de décision dévolu aux organes sociaux par la loi ou par les statuts»;

Considérant que l'article 32, § 1er, de l'ordonnance du 9 septembre 1993 permet à la partie adverse d'ordonner à une société immobilière de service public de

régulariser une situation irrégulière; que ce faisant, la partie adverse impose bien à la société en question, et donc à ses organes, d'agir dans un sens déterminé, mais qu'elle ne se substitue pas à ses organes; qu'à la suite de l'acte attaqué, il incombe aux organes de la requérante de prendre les mesures adéquates; que ce n'est qu'à défaut pour la requérante de se plier à ces obligations que la partie adverse dispose d'un pouvoir de substitution, lequel n'a pas été mis en oeuvre par la décision attaquée; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux critiques de constitutionnalité auxquelles il a été fait allusion à l'audience et qui seraient invoquées dans d'autres procédures, étant donné qu'elles ne sont pas soulevées en la présente cause; que le moyen attribue à l'acte attaqué une portée qu'il n'a pas et n'est, partant, pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 23 à 29 de l'ordonnance du 9 septembre 1993, et des articles 1er à 3 de la loi du 20 février 1991 portant des règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur, en ce que le conseil d'administration de la S.L.R.B. oblige la requérante à «recalculer avec effet à partir du 25 mai 1998 tout loyer dans le respect de la réglementation et de régulariser sur base de ce recalcul les comptes de tout locataire à partir de la même date», et «à revoir avec le délégué social, toute attribution faite pendant la période litigieuse et d'agir en justice en vue de la résiliation du bail irrégulièrement conclu, alors que, selon l'article 3, § 1er, de la loi du 20 février 1991, tout bail conclu visé à l'article 1er est réputé conclu pour une durée de neuf années (...), prend fin à l'expiration d'une période de neuf années moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins six mois avant l'échéance, et (qu'à) défaut de congé notifié dans ce délai, le bail est prorogé chaque fois pour une durée de trois ans, aux mêmes conditions», de sorte que la résiliation anticipée du bail n'est pas permise et que l'improbation d'une attribution

d’un logement ne constitue pas un motif qui autorise le bailleur à mettre fin au bail protégé et régi par la loi du 20 février 1991;

Considérant que la décision attaquée n’a pas en elle-même pour effet de modifier la situation contractuelle des personnes qui ont souscrit un bail avec la requérante; qu’elle impose seulement de recalculer les loyers, de revoir les attributions de logements décidées entre le 25 mai et le 7 octobre 1998, et d’entamer les procédures nécessaires en vue de la modification ou de la résiliation des baux irrégulièrement conclus; que ces procédures sont soumises au contrôle du juge de paix; qu’à l’occasion des actions qui seront introduites à cette fin, la question de savoir si les baux en cause sont soumis aux dispositions de la loi du 20 février 1991 ou à celles qui régissent le logement social pourra être débattue et tranchée par des jugements qui diront le droit applicable; qu’ainsi, l’acte attaqué n’enfreint pas et n’impose pas à la requérante d’enfreindre la loi du 20 février 1991; que le moyen n’est pas sérieux

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation du principe du respect des droits de la défense, en ce que le conseil d’administration de la S.L.R.B. a pris la décision attaquée alors que les responsables de la requérante n’ont pas été entendus bien qu’ils en aient expressément formulé la demande dans leurs courriers des 17 et 23 novembre 1998;

Considérant que la décision attaquée consiste en la mise en oeuvre d’une forme de tutelle administrative; qu’il ne s’agit pas d’une procédure disciplinaire ou apparentée à une procédure disciplinaire; qu’aucune disposition de l’ordonnance du 9 septembre 1993 ni aucune règle de droit non écrite n’imposent à une autorité de tutelle d’entendre l’autorité subordonnée avant de mettre

son pouvoir de tutelle en oeuvre; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation de l'article 3 de la loi du 29 juillet 199l relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs, en ce que le conseil d'administration de la S.L.R.B. a pris la décision attaquée où il se contente de résumer les faits et d'exposer succinctement le point de vue de la requérante avant de déclarer le recours du délégué social fondé, sans livrer les motifs qui fondent sa décision, alors que, première branche, la loi du 29 juillet 1991 prévoit en son article 3 que chaque acte administratif doit indiquer les «considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision», et alors que, seconde branche, la partie adverse commet plusieurs erreurs dans l'appréciation des faits, à savoir 1° qu'elle prétend que le délai de recours a bien été respecté, 2° qu'elle constate, sur base des lettres des 17 et 23 novembre 1998, que la société requérante prétend que l'ordonnance instaure un «stand still», et que ce faisant, elle nie les termes mêmes de l'ordonnance rendue le 7 octobre 1998 par Madame le président du tribunal de première instance de Bruxelles, vu que la requérante ne «prétend» pas qu'une période de «stand still» a été décrétée, mais que l'ordonnance l'impose elle-même, dans les termes suivants : «Que les effets de cette décision étant suspendus, il y a lieu d'ordonner un «stand still» et partant (...)»;

Considérant, sur la première branche, que la décision attaquée contient une motivation formelle étendue; qu'en cette branche, le moyen n'est pas sérieux,

Considérant, sur la seconde branche, que la première critique avancée par la requérante se confond

avec la seconde branche du premier moyen; qu'elle n'est pas plus sérieuse que cette branche; qu'en ce qui concerne la seconde critique, que la requérante a effectivement fait référence au «stand still» imposé par l'ordonnance du 7 octobre 1998 dans ses lettres des 17 et 23 novembre 1998; qu'il n'est dès lors pas erroné d'écrire que la requérante prétend que l'ordonnance l'a décrété, affirmation qui n'empêche pas que l'ordonnance l'ait effectivement décrété; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation du principe de proportionnalité; qu'elle soutient que le principe de proportionnalité impose qu'une relation raisonnable existe entre la mesure prise et les faits, «qu'en l'espèce, la partie adverse n'a pas pris une décision justifiée par rapport au but, que la partie adverse impose à la requérante de procéder à nouveau à l'attribution des logements qui auraient été irrégulièrement attribués entre le 25 mai 1998 et le 7 octobre 1998 au motif que les critères sociaux du logement social n'auraient pas été respectés et que «ces attributions ont gravement lésé les candidats locataires inscrits en bonne et due forme sur le registre du Home», que la hauteur des loyers doit être également revue selon les critères établis par l'ordonnance relative au code du logement social et ses arrêtés d'exécution, que cette mesure est en réalité disproportionnée dans la mesure où elle pourrait conduire à l'expulsion de locataires à faibles revenus qui se sont vus attribuer leurs logements entre le 25 mai 1998 et le 7 octobre 1998, sur base de critères sociaux objectifs votés lors de l'assemblée générale extraordinaire de la partie requérante, que l'exécution de la décision attaquée consisterait finalement à réattribuer des logements sociaux à des personnes aux revenus faibles en ayant préalablement chassé de ces mêmes logements des locataires à revenus faibles qui seront manifestement et gravement lésés par la mesure»;

Considérant que les mesures imposées par la partie adverse consistent à remettre autant que possible les choses dans l'état où elles se seraient trouvées si la requérante n'avait pas pris le 25 mai 1998 la décision de se dégager du système du logement social organisé par l'ordonnance; que la requérante a, dès avant de prendre cette décision, été informée des critiques que celle-ci appelait de la part de la partie adverse; qu'elle a néanmoins mis en oeuvre la décision contestée du 25 mai; qu'elle a ainsi pris le risque de devoir revenir sur tout ou partie des conventions conclues dans ces conditions; qu'il n'est nullement disproportionné de la part de la partie adverse d'exiger ce retour à ce qui, jusqu'au prononcé des décisions sur le fond des procédures juridictionnelles engagées, doit être considéré comme la légalité; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre des référés, le trente et un mai 1900 nonante-neuf par :

M. LEROY, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} MALCORPS, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS. M. LEROY.