

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 238.520 du 14 juin 2017

217.000/XV-2894

En cause : **la s.c.r.l. Immobilière Publique
du Centre et de l'Est du Brabant wallon,
(en abrégé I.P.B.),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG
et Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
boulevard de la Cambre 36
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes:

1. la s.c.r.l. Notre Maison,
ayant élu domicile chez
M^{es} François TULKENS
et Maxime VANDERSTRAETEN, avocats,
boulevard de l'Empereur 3
1000 Bruxelles,

2. la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe BOUILLARD
et Julien BOUILLARD, avocats,
place l'Ilon 15
5000 Namur.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 17 septembre 2015, la s.c.r.l. Immobilière Publique du Centre et de l'Est du Brabant wallon (en abrégé I.P.B.) sollicite l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 2015 relatif à la restructuration des sociétés de logement actives sur le territoire d'Ottignies-Louvain-La-Neuve.

II. Procédure

Un arrêt n° 233.640 du 26 janvier 2016 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par lettre du 3 février 2016, demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} l'auditeur Florence PIRET a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 2 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 21 mars 2017 à 9 heures 30.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Maxime VANDESTRAETEN, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Sophie OZCAN, *loco* M^{es} Philippe BOUILLARD et Julien BOUILLARD, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Contexte législatif et réglementaire

Les articles 140 et suivants du Code wallon du logement et de l'habitat durable traitent du champ d'activités territorial, des fusions et des restructurations des sociétés de logement de service public. Ces dispositions sont rédigées comme il suit :

« **Article 140.** Les sociétés sont autorisées à opérer des fusions ou restructurations volontaires, afin d'adapter leur champ d'activités aux territoires communaux, après avis des conseils communaux concernés.

Les sociétés sont autorisées à fusionner leurs activités.

Article 141. § 1^{er}. Conformément à l'article 88, § 1^{er}, 1^o¹, la Société wallonne du Logement veille à ce que l'agrément des sociétés garantisse une implantation optimale de celles-ci sur tout le territoire de la Région.

La Société wallonne du Logement élabore, après concertation avec les sociétés et les pouvoirs locaux concernés, un programme global qui :

1° veille à ce que l'entière du territoire de la Région soit desservie par les sociétés;

2° suscite au besoin les fusions ou les restructurations des sociétés;

3° assure la proximité sociale et de gestion du patrimoine;

4° assure la viabilité économique des sociétés restructurées;

5° établit la cohérence du champ d'activités territorial des sociétés avec les territoires communaux.

§ 2. Le programme global visé au § 1^{er} est arrêté par le Conseil d'administration de la Société wallonne du Logement et approuvé par le Gouvernement.

§ 3. Les sociétés concernées mettent en œuvre le programme global dans le délai fixé par le Gouvernement.

Article 142. Le Gouvernement peut opérer la fusion ou la restructuration des sociétés afin d'adapter leur champ d'activités au territoire communal, ou en fonction de la proximité sociale et de gestion du patrimoine ou en fonction de la viabilité économique des sociétés fusionnées ou restructurées.

Article 143. Les sociétés opérant une fusion ou une restructuration conformément aux articles 141 et 142 ne peuvent subir de préjudice financier qui ne soit indemnisé.

Le Gouvernement fixe les conditions et les modalités d'octroi de l'indemnisation.

Article 144. § 1^{er}. En cas de carence d'une société dans l'exécution d'une fusion ou d'une restructuration visées aux articles 141 et 142, le Gouvernement peut désigner un commissaire spécial

§ 2. Le commissaire spécial assiste aux réunions des organes de la société et contrôle sur place l'exécution du programme de fusion ou de restructuration.

§ 3. Le commissaire spécial peut, si le Gouvernement le décide, se substituer aux organes de la société.

Le Gouvernement peut autoriser le commissaire spécial à exercer les prérogatives des organes de la société pour l'application des articles du Code des sociétés qui concernent la fusion ou la restructuration des sociétés.

§ 4. Le Gouvernement fixe la durée et l'étendue de la mission du commissaire spécial.

§ 5. [...]

Article 145. § 1^{er}. Le Gouvernement fixe les modalités de sauvegarde des droits du personnel des sociétés lors des fusions ou restructurations visées aux articles 140, 141 et 142.

¹ L'article 88, § 1^{er}, 1^o, du Code dispose, quant à lui, que la Société wallonne du logement est chargée "de susciter l'activité et le fonctionnement cohérent des sociétés de logement de service public dans toutes les communes, notamment par l'élaboration du programme global visé à l'article 141".

§ 2. Les sociétés issues des fusions ou restructurations visées aux articles 140, 141 et 142 succèdent à tous les biens, droits, charges et obligations des sociétés fusionnées ou restructurées.».

Le 18 octobre 2001, le Gouvernement a mis en œuvre l'article 141 précité et il a approuvé, par commune, une série d'opérations de fusions et de restructurations. Dans une annexe publiée au *Moniteur belge* du 13 novembre 2001, figure un tableau qui indique que la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve est désormais desservie par deux sociétés de logement de service public : la première, issue de la fusion de deux sociétés agréées antérieurement, devient l'Immobilière publique du Centre et de l'Est du Brabant wallon (en abrégé I.P.B.), et la seconde est Notre Maison.

IV. Faits

La partie requérante est une société de logement de service public (ci-après : s.l.s.p.), agréée par la Société wallonne du Logement. Elle a son siège social à Court-Saint-Etienne et gère un important parc immobilier d'environ 1700 logements, sur les territoires des communes d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Court-Saint-Etienne, Mont-Saint-Guibert, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Beauvechain, Jodoigne et Incourt. Elle est également active sur les communes de Lasne, Ramillies, Orp-Jauche et Helécine. Environ 55 % des logements dont elle est propriétaire, soit 950, sont situés sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, à Ottignies, Cérroux-Mousty et Limelette, soit en dehors du site de Louvain-la-Neuve.

La partie intervenante est également une s.l.s.p. agréée par la Société wallonne du Logement. Elle a son siège social à Charleroi et dispose d'une antenne dans le Brabant wallon, sur le site de Louvain-la-Neuve. Cette société de logement gère également un important parc immobilier d'environ 1900 logements, répartis sur diverses communes du Brabant wallon (Chastre, Genappe, La Hulpe, Louvain-la-Neuve, Perwez, Rixensart, Villers-La-Ville, Walhain) et de la botte du Hainaut (Baumont, Charleroi, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance). L'acte attaqué mentionne qu'au 31 décembre 2014, Notre maison était propriétaire de 355 logements sur le site de Louvain-la-Neuve.

Au moment où l'acte attaqué est adopté, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve est ainsi pourvue de 1305 logements sociaux, dont 950 à Ottignies, gérés par la requérante, et 355 à Louvain-la-Neuve, gérés par l'intervenante. Cette répartition trouve son origine dans le programme global visé à l'article 141 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, approuvé par le Gouvernement wallon le 18 octobre 2001.

Par une délibération du 22 octobre 2013, le conseil communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve décide :

« [...]

Article 1^{er}

De désigner “Notre Maison” comme unique société de logement de service public active sur le territoire de la ville.

Article 2

De demander à la Société wallonne du Logement de transmettre ces considérations au Gouvernement wallon et de requérir auprès de lui l'application de l'article 142 du Code wallon du logement et de l'habitation durable.

Article 3

De donner mandat impératif à l'ensemble des représentants de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve au sein des organes de gestion des deux sociétés de logement de service public concernés (l'“I.P.B.” et “Notre Maison”) de soutenir pleinement et de valider l'ensemble des démarches en vue de la scission de l'“I.P.B.” et du transfert de l'ensemble des logements situés sur le territoire de la Ville à “Notre Maison”.

Article 4

D'informer le conseil de l'Action Sociale du c.p.a.s. d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du contenu de la présente délibération, afin que ses mandataires au sein des organes de gestion de l'assemblée générale des deux sociétés de logement de service public concernées (l'“I.P.B.” et “Notre Maison”) puissent également soutenir la démarche entreprise par la Ville.

Article 5

D'en informer les deux sociétés de logements de service public concernées, à savoir l'“I.P.B.” et “Notre Maison”».

Cette délibération est motivée comme suit :

« [...]

Considérant que la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve compte, à l'heure actuelle, 1.241 logements sociaux et moyens sur son territoire, répartis entre deux sociétés de logements de service public, à savoir la Société de Logement “Immobilière Publique du Centre et de l'Est du Brabant Wallon” (ci-après “I.P.B.”) et la Société de Logement “Notre Maison” (ci-après “Notre Maison”),

Considérant que la Déclaration de Politique Régionale wallonne du 8/2/2010 fixe un objectif de 10 % de logements publics ou subventionnés sur le territoire de chaque commune sous peine de sanctions,

Considérant que Ottignies-Louvain-la-Neuve, qui, jusqu'il y a peu, dépassait ce pourcentage, se trouve maintenant à celui de 9,53 %, et souhaite le plus rapidement possible retrouver ce chiffre pour permettre de répondre aux besoins en logement des personnes à revenus précaires, modestes et moyens,

Considérant que, dans un souci de rationalisation, la Région wallonne met tout en œuvre depuis 2001 pour que la gestion du logement public soit assurée par un seul opérateur par commune,

Considérant que ce souci se trouve confirmé par la récente réponse faite par le Ministre du Logement et de l'habitat durable, Monsieur Jean-Marc Nollet, à une question parlementaire en date du 3 septembre 2013, qui stipule qu'une seule s.l.s.p. au service de la commune garantit “un gain en termes de capacité opérationnelle et de cohérence d'action” ainsi qu’“un intérêt évident pour la gestion de la politique du logement”,

Considérant que le choix d'avoir une seule société de logement sur le territoire d'une ville comme Ottignies-Louvain-la-Neuve, permettrait à la bipolarité qui a pu exister entre Ottignies d'une part, et Louvain-la-

Neuve de l'autre jusqu'au début des années 2000, de s'atténuer pour tendre vers plus de cohésion,

Considérant l'enjeu de retrouver les 10 % de logements publics dans cette ville et l'ensemble, de ses développements futurs, et qu'en outre cet enjeu s'exprime de manière particulière sur le site de LLN dans le cadre de l'emphytéose propre à ce site,

Considérant qu'en ce qui concerne l'ancrage 2012-2013, "Notre Maison" a vu deux de ses projets retenus, pour un total de 66 logements sociaux,

Considérant que, dans l'ancrage communal du logement 2014-2016, "Notre Maison" propose un grand nombre de nouveaux logements, ce que ne fait pas I.P.B. qui n'en propose aucun, que de plus Notre Maison s'inscrit dans le cadre de l'expérience novatrice qu'est le *Community Land Trust*; qu'elle mettra tout prochainement en location les premiers logements publics (sociaux et moyens) basse énergie de la Région wallonne ainsi que 50 logements étudiants;

Considérant que ces actions démontrent la collaboration étroite entre la Ville et Notre Maison ainsi que la façon dynamique dont cette dernière s'acquitte de la mission qui lui est dévolue, d'assistance aux pouvoirs locaux dans la mise en œuvre d'une politique locale de logement;

Considérant que "Notre Maison" disposera à brefs délais, outre sa décentralisation administrative à Louvain-la-Neuve, d'une décentralisation de ses services techniques permettant d'assurer ainsi un lien direct et de proximité avec les locataires, et que dès lors tous les services, tant sociaux, administratifs que techniques, seront directement accessibles aux bénéficiaires des logements sur tout le territoire de la ville;

Considérant enfin le renforcement de la position centrale qu'occupe "Notre Maison" sur le territoire du centre du Brabant wallon, en matière de logement social; qu'en effet, "Notre Maison" est active sur le territoire des communes de Chastre, La Hulpe, Genappe, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Perwez, Rixensart, Villers-la-Ville, Walhain,

Considérant que "Notre Maison" poursuit actuellement l'objectif d'accroître son parc immobilier global pour atteindre les 2.100 logements en 2015 sur l'ensemble de ses pôles d'activité; que cette politique d'expansion bénéficiera à la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve dans son intégralité et, en particulier, afin de satisfaire aux obligations de la Déclaration de Politique Régionale,

Considérant que, pour ces différentes raisons, la Ville propose que "Notre Maison" gère l'ensemble des logements sis sur son territoire,

Considérant que la mise en œuvre de la réorganisation voulue par la Ville pourra se traduire efficacement par la scission partielle de l'"I.P.B.",

Considérant que cette scission emportera le transfert de la totalité des logements sociaux et moyens actuellement détenus et gérés par "I.P.B." sur le territoire de la Ville au profit de "Notre Maison", en ce compris l'ensemble des moyens humains et techniques affectés à la gestion desdits logements,

Considérant que cette opération ne portera en aucune façon atteinte aux droits des locataires et candidats locataires,

Considérant que le Gouvernement Wallon a adopté un arrêté portant exécution de l'article 143 du Code wallon du Logement par lequel il pose les principes relatifs à l'indemnisation de l'éventuel préjudice financier subi par les sociétés opérant une restructuration; qu'en vertu de ces principes le transfert de logements envisagé pourra être opéré sans porter préjudice à la viabilité de l'"I.P.B.",

Considérant que le transfert conjoint du passif avec les immeubles permet d'éviter que les finances de l'"I.P.B." soient affectées négativement,

Considérant que, par ailleurs, dès lors que les moyens financiers actuellement utilisés ou accordés à “I.P.B.” seront transférés à “Notre Maison” avec les immeubles concernés par la restructuration, cette dernière ne sera pas non plus affectée négativement par le transfert envisagé [...]».

Par une délibération du 28 octobre, le conseil d’administration de la partie requérante exprime son opposition à la position de la Ville; il indique notamment ce qui suit :

« [...]

Vu la décision du Conseil communal du 22/10/2013 d’Ottignies-LLN de désigner la société “Notre Maison” unique société de logement de service public active sur le territoire de la ville, de demander à la S.W.L. de transmettre ces considérations au Gouvernement wallon, de requérir auprès de lui l’application de l’article 142 du Code wallon du Logement et de l’Habitat Durable, et de mandater ses représentants au sein des organes de gestion de l’I.P.B. et de Notre Maison de valider ces démarches en vue de la scission de l’I.P.B. et du transfert de ses 948 logements situés sur le territoire d’Ottignies-LLN à la société Notre Maison, actuellement compétente sur la seule zone de Louvain-la-Neuve;

Vu les articles 140 à 144 du Code wallon du Logement et de l’Habitat Durable traitant du champ d’activités territorial, des fusions et des restructurations;

Vu les articles 187 et 188 du Code wallon du Logement et de l’Habitat Durable traitant des programmes communaux;

Attendu que c’est à la demande expresse de la ville d’Ottignies-LLN en 2001 que son territoire a été divisé en 2 zones distinctes, l’une couverte par la société I.P.B. (anciennement Habitation Moderne) sur les anciennes communes d’Ottignies, Limelette et Céroux-Mousty; et l’autre couverte exclusivement par la société Notre Maison sur le quartier de Louvain-la-Neuve;

Attendu que la ville d’Ottignies-LLN fonde sa décision sur le fait que la société I.P.B. n’aurait pas fait de proposition de construction de nouveaux logements pour le plan d’ancrage 2014 - 2016, alors que la société Notre Maison a proposé de nombreux nouveaux logements et s’est inscrite dans une expérience novatrice de Community Land Trust, ainsi que la construction de 50 logements étudiants; démontrant ainsi une meilleure collaboration avec la ville pour la mise en œuvre d’une politique locale du logement;

Attendu qu’en reprochant ainsi la société I.P.B. de ne pas avoir déposé de nouveaux projets pour le plan d’ancrage pour justifier sa décision, la ville d’Ottignies-LLN interprète abusivement les termes des articles 187 et 188 du Code wallon du Logement et de l’Habitat Durable en imputant l’élaboration du programme d’actions en matière de logement aux sociétés de logement de service public, alors que c’est bien à la ville elle-même qu’il incombe d’élaborer ce programme. Les sociétés de logement de service public ne sont dès lors que les opérateurs désignés par la ville pour la mise en œuvre de ce plan;

Attendu que dans ses considérants, la ville elle-même justifie l’absence de nouveaux projets pour I.P.B. en précisant que “l’objectif des 10 % de logements publics (9,53 % actuellement) s’exprime de manière particulière sur le site de Louvain-la-Neuve dans le cadre de l’emphytéose propre à ce site”;

Attendu que tous les ancrages proposés par les autres communes associées concernent des biens fonciers mis à disposition par des institutions publiques;

Attendu qu'à ce jour, les 1241 logements publics situés sur le territoire de la ville sont répartis entre 948 logements, propriété de la société I.P.B. dont le siège social est situé à Court-Saint-Etienne, commune limitrophe d'Ottignies, et 293 logements, propriété de la société Notre Maison dont le siège social est situé à Charleroi;

Attendu que ces chiffres témoignent à suffisance du rôle primordial joué par la société I.P.B. dans la promotion du logement public à Ottignies-LLN;

Attendu qu'à l'exception d'un terrain appartenant à la S.W.L. dont la promotion a été confiée à un partenariat public-privé et où la société I.P.B. peut espérer à terme 10 % des logements à y construire, il n'y a plus de réserve foncière disponible pour du logement public dans la zone couverte par l'I.P.B. sur le territoire d'Ottignies-LLN; et que cette situation a été dénoncée par la société à la ville;

Attendu que nonobstant cette situation, la société I.P.B. a initié plusieurs chantiers de grosse rénovation de son patrimoine sur le territoire de la ville d'Ottignies-LLN avec des subventions de la Région wallonne, mais aussi sur ses fonds propres à concurrence de 20 % de son chiffre d'affaire chaque année;

Attendu que 53 nouveaux logements publics imputés au plan d'ancrage précédent sont en cours de construction ou en attente de permis d'urbanisme sur les derniers terrains propriété de la société I.P.B. encore disponibles;

Attendu qu'au contraire du reste de la ville, la zone de Louvain-la-Neuve offre encore des possibilités du fait de son unique propriétaire (UCL) qui peut encore concéder des terrains par emphytéose, et de la nouvelle révision partielle du plan de secteur qui ouvre 30 nouveaux hectares au logement ces prochaines années;

Attendu que la comparaison que fait la ville entre deux situations totalement différentes sur le plan des disponibilités foncières pour des projets publics est abusive et non fondée;

Attendu que les Administrateurs représentant la Ville au Conseil d'Administration et au Comité Directeur n'ont jamais émis de remarque ou de requête particulière;

Vu que la ville d'Ottignies-LLN a pris sa décision sans aucune concertation préalable avec les instances autorisées des sociétés ni avec les autorités communales concernées;

Vu qu'aux termes des articles 140 à 144 précités du Code wallon du Logement et de l'Habitat Durable, le Gouvernement wallon est seul compétent pour opérer la fusion ou la restructuration des sociétés afin d'adapter leur champ d'activités au territoire communal ou en fonction de la proximité sociale et de gestion de patrimoine ou en fonction de la viabilité économique des sociétés fusionnées ou restructurées;

Attendu que ces conditions ne sont pas rencontrées dans la demande de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve».

Par une délibération du 18 novembre, le conseil d'administration de l'intervenante émet un avis favorable quant à ses capacités financières et organisationnelles pour mener à bien l'opération initiée par la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

Lors de sa séance du 25 novembre, le conseil d'administration de la Société wallonne du Logement, informé de ces délibérations, constate son incompetence pour trancher, seul le Gouvernement étant compétent aux termes de l'article 142 du Code wallon du logement et de l'habitat durable. Le directeur général est toutefois chargé d'entamer une concertation avec tous les acteurs concernés et de «faire rapport pour la séance du Conseil d'Administration fixée au 16 décembre 2013, avant de décider de la transmission du rapport au Ministre du Logement».

Par trois délibérations des 17 et 19 décembre 2013 et du 19 février 2014, les conseils communaux des communes de Grez-Doiceau, Court-Saint-Etienne et Ramillies marquent leur opposition à la demande de scission de la société requérante et au transfert à Notre Maison de tous les logements situés sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Ces délibérations font notamment part du péril que représente le projet de scission de l'I.P.B. pour le logement public sur leurs territoires. Elles dénoncent également l'absence de concertation préalable avec les organes des sociétés et des autres communes associées. Il est notamment précisé que si «une rationalisation des s.l.s.p. en Brabant wallon est souhaitable» et «une réflexion a été lancée à l'échelle du Brabant wallon», «la décision du conseil communal d'Ottignies-Louvain-La-Neuve ne tient aucun compte des impacts sur la politique de logement de notre bassin de vie, le Brabant wallon».

Le 20 janvier 2014, le directeur général de la Société wallonne du Logement fait rapport à son conseil d'administration. Il expose, en substance, qu'il a rencontré les représentants des deux sociétés concernées, ainsi que «les responsables des différentes formations démocratiques du Brabant wallon» et relève ce qui suit :

« Les 4 responsables des fédérations politiques sont ouverts à une réflexion suivie d'une négociation sur un remembrement des aires d'activités pour réaliser des économies d'échelle. Le débat porte essentiellement sur le nombre de s.l.s.p. à maintenir en Brabant wallon, soit 2 ou 3. La difficulté de s'accorder sur ces 2 hypothèses pourrait ouvrir la voie à une troisième, une seule société avec des services de proximité décentralisés (gestion locative, politique sociale et petit entretien).

Il serait donc judicieux que le Conseil d'administration suggère au Gouvernement wallon, de s'assurer au préalable que la mise en œuvre de la restructuration souhaitée par la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, tout aussi légitime qu'elle soit, n'aura pas pour conséquence des demandes de désaffiliation/affiliation et de restructuration en cascade à l'échelle du Brabant wallon, voire au-delà. Une telle instabilité en Brabant wallon, pourrait avoir comme effet de paralyser et à terme d'y mettre en péril, le logement public».

Par une décision du 27 janvier 2014, le conseil d'administration de la Société wallonne du Logement prend acte du rapport de son directeur général et décide «de suggérer au Gouvernement wallon d'organiser, avant toute décision de

remembrement, une négociation à l'échelle du Brabant wallon pour voir dans quelle mesure une solution de consensus pourrait se dégager». Il est précisé que la Société wallonne du Logement est «à la disposition du Gouvernement wallon pour préfigurer diverses hypothèses de travail en termes de remembrement pour en approcher l'incidence en termes de patrimoine, de personnel et établir les simulations financières requises».

Le 13 mars, le Gouvernement wallon «approuve la délibération du conseil communal de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve du 22 octobre 2013» et «décide, en vertu de l'article 142 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, de transférer la propriété et la gestion de l'ensemble des logements situés sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve à une seule société de logement, à savoir, Notre Maison». Par un arrêt n° 230.918 du 20 avril 2015, le Conseil d'État annule la décision précitée, notamment aux motifs suivants :

« Considérant que le dossier ne contient pas de décision motivée du Gouvernement opérant le transfert contesté; que la notification adressée à la requérante ne contient aucune indication quant aux motifs de fait qui ont présidé à l'adoption de la décision litigieuse; que les notes au Gouvernement versées au dossier n'ont pas été jointes à la notification ni communiquées à la requérante, et ne peuvent être prises en considération pour une éventuelle motivation par référence;

Considérant que le Gouvernement ne pouvait, sans violer son obligation de motivation, purement et simplement s'approprier les motifs figurant dans la délibération du conseil communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, alors qu'il avait été informé de l'opposition de la requérante et de plusieurs conseils communaux à l'initiative d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, et des motifs circonstanciés de cette opposition; que le [troisième] moyen est manifestement fondé en sa première branche».

Lors de sa séance du 9 juillet 2015, le Gouvernement wallon décide que «La société de logement de service public "Notre Maison" s.c.r.l. est désignée comme unique société de logement de service public active sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve» et il charge le Ministre du Logement de l'exécution de cette décision.

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée dans les termes suivants :

« Le Gouvernement wallon,
Vu le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, les articles 141, 142 et 143;

Vu le rapport de l'auditeur auprès du Conseil d'État du 13 octobre 2014 concluant à ce que la décision du Gouvernement du 13 mars 2014 doit être tenue pour insuffisamment motivée en ce que le Gouvernement n'exprime pas à suffisance les raisons pour lesquelles il ne retient pas les objections critiques de la société I.P.B. et "ce même de manière sommaire sans avoir à fournir les motifs de [s]es motifs";

Vu la délibération du 22 octobre 2013 du conseil communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et celle du 20 octobre 2013 du conseil d'administration de la s.c.r.l. I.P.B.;

Vu les délibérations des 17 et 19 décembre 2013 et 19 janvier 2014 des communes de Grez-Doiceau, Court-Saint-Etienne et Ramillies, et celles de la Société wallonne du Logement du 25 novembre 2013;

Vu l'extrait du rapport au conseil d'administration de la séance du 25 novembre 2013 n° 364/220/24/2 de la Société wallonne du Logement concernant "Notre Maison";

Vu l'extrait du rapport au conseil d'administration de la séance du 16 décembre 2013 n° 365/220/24/1 de la Société wallonne du Logement concernant "la société coopérative des Habitations sociales du Roman Païs" sc;

Vu l'extrait du rapport au conseil d'administration de la séance du 26 août 2013 n° 361/220/24/7 de la Société wallonne du Logement sur la "immobilière publique du Centre et de l'Est du Brabant wallon";

Vu l'arrêt du Conseil d'État n° 230.918 du 20 avril 2015 annulant la décision du 13 mars 2014 de la Région wallonne relative à la restructuration des sociétés de logement actives sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve;

Considérant que le Gouvernement, soucieux du respect de la règle, délibérant à nouveau, considère les éléments de fait et de droit justifiant de manière précise et adéquate son cheminement vers la décision qu'il prend au terme des présentes;

Considérant que l'article 142 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable autorise le Gouvernement à restructurer les sociétés de logement public, y compris par la voie de scission et de transfert d'une partie de leur patrimoine pour adapter leur champ d'activités au territoire communal;

Considérant que, sur le territoire communal d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, 950 logements sont situés sur Ottignies et 355 logements sont situés sur Louvain-la-Neuve. Ils sont respectivement gérés par deux sociétés différentes en l'espèce I.P.B. et Notre Maison;

Considérant que, même si cette situation trouve son origine dans un programme global visé par l'article 141 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable et que la décision a été prise à l'époque en l'accord avec la ville, le Gouvernement considère que cette situation traitée selon la situation existante d'il y a plus de 13 ans, doit être revue sur pied de l'article 142, notamment pour répondre aux besoins actuels de la population;

Considérant qu'il est admis qu'il n'existe plus que très peu de possibilités de création de logements publics sur le territoire d'Ottignies, alors qu'au contraire, il existe de très larges possibilités de création de logements sur le territoire de Louvain-la-Neuve, possibilités que l'autorité communale, dans son plan bisannuel, a voulu mobiliser pour répondre au besoin pressant de sa population, faisant ainsi, dans le cadre de l'autonomie communale, un choix objectif et justifié par la situation. Il ne revient pas au Gouvernement de mettre en cause pareil choix fait dans le but de satisfaire aux obligations du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. La ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve a donc pu légalement souhaiter ne collaborer sur son territoire qu'avec une seule société, celle avec laquelle il existait encore de grandes possibilités de satisfaire aux besoins du logement, motif que le Gouvernement s'approprie. Aucun arguments soulevés ne vient, à suffisance de fait ou de droit, critiquer ces motifs;

Considérant que l'article 142 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable autorise aussi le Gouvernement à prendre une telle mesure en fonction de la proximité sociale de la gestion du patrimoine;

Considérant que la société "Notre Maison" a installé une antenne administrative et technique à Louvain-la-Neuve, ce qui rencontre ce critère;

Considérant que les deux sociétés sont agréées par la Société wallonne du Logement et qu'elles sont de qualité équivalente et que le

critère retenu pour les départager est celui de la localisation de la société “Notre Maison” à Louvain-la-Neuve, les autres considérations n’étant pas pertinentes [sic];

Considérant que l’article 142 n’impose pas au Gouvernement de justifier sa décision sur la seule viabilité économique des sociétés à restructurer, puisque, d’une part, l’article 142 énonce 3 hypothèses distinctes séparées chaque fois par un “ou” et, d’autre part, l’article 142 vise la viabilité économique des sociétés restructurées c’est-à-dire après restructuration;

Considérant qu’il est évident que le nombre élevé de logements facilite l’optimisation du service au citoyen, ce qui pourrait avoir lieu dans le Brabant wallon par exemple; par la fusion des sociétés disposant de moins de logements. En effet, la bipolarité crée des problèmes administratifs. Notamment, la population dans certains cas ne sait pas à qui s’adresser;

Considérant qu’une décision de fusion entend faciliter l’accès de la population aux logements publics;

Considérant que l’examen des situations des deux sociétés au regard des derniers chiffres validés par la Société wallonne du Logement permet de conclure que la décision prise se justifie :

- avec un patrimoine de 1.719 logements (au 31 décembre 2014), la dette de l’I.P.B. envers la S.W.L. est de 43.626.541,60 EUR (solde restant dû sur les emprunts au 31 décembre 2014). Son compte courant au 31 décembre 2014 présente un solde positif de 532.829,47 EUR;
- ses créances d’arriérés de loyers sont de 238.776,30 EUR (31 décembre 2014);
- son chiffre d’affaire est de 7.672.329,48 EUR (au 31 décembre 2014) (en progression) au sein duquel l’annuité S.W.L. représente 30,52 % pour un loyer mensuel moyen de 307,89 EUR (annuel : 3.694,68 EUR) (au 31 décembre 2013) et un taux de rotation de 3,32 % (au 31 décembre 2014);
- son *cash-flow* libre est largement positif à 1.230.917,36 EUR (31 décembre 2013);

Considérant la cession, suite à la scission de l’I.P.B., du patrimoine qui ne saurait d’ailleurs légalement intervenir, en vertu de l’article 145, § 1^{er}, du Code wallon du Logement et de l’Habitat durable qu’en raison d’indemnisation de la société I.P.B. qui ne saurait donc subir de préjudice financier, de telle sorte que sa situation restera viable. La société n’est pas encore active sur toutes les communes qu’elle dessert et envisage la création de près de 300 logements sur celles-ci au sein desquelles un grand potentiel existe encore puisque 11 des communes affiliées sur 12 ont des projets dans le plan d’ancrage communal;

Considérant qu’aucun élément détaillé et établi avec sérieux éventuellement par un professionnel neutre n’est produit qui établit qu’après transfert des immeubles, du personnel, des dettes liées aux immeubles et des charges, compte tenu de la réglementation, l’I.P.B. ne serait pas viable et, au contraire, l’examen de ses comptes et perspectives laisse penser raisonnablement, que seule ou après une fusion avec une autre société, elle pourra parfaitement répondre à ses obligations et remplir objet;

Considérant que rien dans la situation de Notre Maison ne laisse penser que la décision envisagée ne répond pas à une bonne administration;

- avec un patrimoine de 1.845 logements (au 31 décembre 2014), sa dette envers la S.W.L. est de 62.485.453,68 EUR (solde restant dû sur les emprunts au 31 décembre 2014). Son compte courant au 31 décembre 2014 présente un solde positif de 2.634.265,11 EUR;
- ses créances d’arriérés de loyers sont de 239.406,22 EUR (31 décembre 2014);

- son chiffre d'affaire est de 7.896.159,96 EUR (au 31 décembre 2014) au sein duquel l'annuité S.W.L. représente 37,95 % pour un loyer mensuel moyen de 294,60 EUR (au 31 décembre 2013) (annuel: 3.535,20 EUR) et un taux de rotation de 6,02 % (au 31 décembre 2014);

- son cash-flow libre est largement positif, soit de 621.830,42 EUR (31 décembre 2013);

Considérant que l'annulation de la décision du 13 mars 2014 du Gouvernement wallon par l'arrêt n° 230.918 du 20 avril 2015 est justifiée par des motifs formels».

Cette décision est notifiée à la requérante par un courrier daté du 16 septembre.

Lors de cette même séance du 9 juillet 2015, le Gouvernement charge le ministre du Logement de «confier à la Société wallonne du Logement la réalisation d'un examen, après concertation avec les sociétés et les pouvoirs locaux concernés, des opportunités de fusions ou restructurations des sociétés actives sur le territoire wallon».

Par cinq délibérations des 17 et 31 août, 3 et 8 septembre 2015, les conseils communaux des communes d'Incourt, de Court-Saint-Étienne, de Chaumont-Gistoux, de Ramillies et de Jodoigne demandent au Gouvernement wallon de :

- retirer l'arrêté du 9 juillet 2015 et, préalablement à toute nouvelle décision, de mettre en place une concertation relative à la restructuration des s.l.s.p. à l'échelle du Brabant wallon comprenant tous les acteurs du logement;
- n'opérer une éventuelle restructuration qu'après une analyse détaillée des perspectives à court, moyen et long terme, de la viabilité et de l'offre des services de chacune des s.l.s.p. et des conséquences pour le logement dans les communes concernées.

L'arrêt n° 233.640 du 26 janvier 2016 rejette la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée. Le 7 mars, le ministre du Logement écrit au directeur général de la Société wallonne du Logement :

« Le Gouvernement wallon a, en sa séance du 9 juillet 2015, adopté l'arrêté intitulé "Restructuration des sociétés de logement actives sur le territoire d'Ottignies-Louvain-la-Neuve suite à l'arrêt du 20 avril 2015 n° 230.918".

Ce 26 janvier 2016, le Conseil d'État, saisi d'un recours en suspension introduit par l'I.P.B., a rejeté cette demande.

La mise en œuvre de cette restructuration est notamment subordonnée à l'adoption de deux AGW relatifs aux modalités sociales et financières du transfert, en application des articles 143 et 145, § 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, qui prévoient l'indemnisation de tout préjudice financier et la sauvegarde des droits du personnel.

L'auditeur du Conseil d'État a relevé un point important. Il constate que l'examen de la viabilité économique n'est ni suffisant ni adéquat.

Aussi, afin de permettre au Gouvernement wallon de pouvoir disposer des éléments nécessaires pour fonder sa décision, pourriez-vous :

- Confirmer que les règles d'évaluation prévues dans les deux projets d'AGW d'exécution (personnel et patrimoine) transmis précédemment au ministre Nollet permettent une "indemnisation juste et préalable" du préjudice que subirait I.P.B. suite au transfert, sachant que ces immeubles ont été subsidiés et financés en partie par la Région;
 - Développer un point relatif à la viabilité économique de l'I.P.B. avec un horizon à 10 ans et effectuer une comparaison avec d'autres s.l.s.p. qui, aujourd'hui, disposent de moins de 1000 logements;
 - Établir un tableau des actifs immobiliers à transférer reprenant notamment leur localisation, leur typologie, valeurs à l'acquisition, années de construction, amortissements, prêts et subventions y afférents;
 - Concernant les biens qui seront transférés, reprendre dans un tableau les projets repris au Pivert 1 et 2 ainsi que les travaux de grosses rénovations prévus par l'I.P.B. sans subsidie;
 - Établir un tableau des projets financés par la Région via les précédents plans d'ancrages communaux et prouvant qu'à court terme le patrimoine d'I.P.B. devrait ré-augmenter.
- Je souhaite disposer de ces informations pour le 15 mars au plus tard.
[...].».

Par un courrier du 16 mars 2016, le directeur général de la Société wallonne du Logement répond au ministre en exposant en substance les éléments suivants :

- l'application des règles prévues par les deux avant-projets d'arrêtés d'exécution du transfert litigieux ne permet pas la juste indemnisation du préjudice que subirait l'I.P.B. : d'une part, l'avant-projet d'arrêté fondé sur l'article 145 du Code permettra, à court terme (3 ans), la sauvegarde des droits du personnel, mais ensuite une restructuration profonde du personnel sera nécessaire; d'autre part, compte tenu de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon fondé sur l'article 143 du Code, «il apparaît que l'opération n'est pas économiquement viable» pour l'I.P.B.;
- une comparaison trop rapide avec des s.l.s.p. disposant d'un parc immobilier semblable n'est pas pertinente, car celles-ci ont une structure adaptée à leur volume d'activités, ce qui ne sera pas le cas de l'I.P.B. à court terme : la taille de celle-ci ne sera plus du tout adaptée à son volume d'activité, ce qui engendrera une perte de valeur et appellera une restructuration profonde;
- les 953 logements transférables sont pratiquement tous amortis et ont donc un faible impact sur le résultat comptable de l'I.P.B. au niveau des dotations aux amortissements. Sans ces 953 logements, elle ne disposera que de logements récents sur lesquels de fortes dotations aux amortissements pèsent, le chiffre d'affaire sera diminué et la restructuration envisagée dévalorisera l'I.P.B. au profit de «Notre Maison»;
- en conclusion, «la viabilité économique de l'I.P.B. sera gravement mise à mal dès le transfert des 953 logements» et «ce changement de structure demandera une restructuration de l'ensemble de la s.l.s.p. qui aura un coût financier et un coût humain».

À la demande du ministre, le directeur général établit ensuite, le 23 mai 2016, un rapport pour le conseil d'administration de la Société wallonne du Logement. Ce rapport analyse la viabilité économique de la requérante, notamment sur la base des éléments fournis par celle-ci. Il établit, qu'en cas de transfert, Notre Maison devrait verser à titre d'indemnisation un montant total de 8.531.285,64 euros, soit environ 9.000 euros par logement. Il précise que la faiblesse de ce montant s'explique par le fait que les logements concernés sont relativement anciens et donc d'une valeur comptable faible, alors que la valeur marché estimée de ces 953 logements serait au minimum de 125 millions d'euros. Il analyse la situation comptable de la requérante en réalisant une projection sur dix ans, et considère que le fonds de roulement va s'effriter annuellement, ce qui entraînera un risque d'insolvabilité. Selon ce rapport :

« Des subventions et/ou des recapitalisations seront alors régulièrement nécessaires pour éviter que la s.l.s.p. ne voie tous ses indicateurs passer au rouge. Ces financements peuvent être estimés pour l'année t+9 à +/- 10.000.000 €, montant qui permettrait seulement de rééquilibrer la structure bilantaire et de ramener les liquidités à zéro. Ceci n'empêchera pas la situation de se répéter, la s.l.s.p. étant privée définitivement de ses logements rentables. Un refinancement sera alors toujours nécessaire».

Le directeur conclut dans les termes suivants :

« En privant la s.l.s.p. de ses logements les plus rentables qui équilibrent le résultat comptable, la viabilité de la Société, après transfert des logements dont objet, n'est pas assurée.

La structure financière se déséquilibrera et ne pourra être maintenue temporairement dans le futur que par des financements supplémentaires tels des subsides ou des recapitalisations régulières qui peuvent être estimées pour l'année projetée t+9 à +/- 10.000.000 d'euros. Montant qui permettrait seulement de rééquilibrer la structure bilantaire et de ramener les liquidités à zéro. Ceci n'empêchera pas la situation de se répéter, la s.l.s.p. étant privée définitivement de ses logements rentables. Un nouveau financement sera alors toujours nécessaire.

Vu la faiblesse de l'indemnisation prévue, la réorganisation et la restructuration du patrimoine nécessaires, la solution serait de tenir compte de la valeur de marché des logements transférables. En effet, une "vente" permettrait d'assurer une juste indemnisation ainsi que la viabilité de la société».

Un rapport établi le 29 novembre 2016 par un bureau de réviseurs d'entreprises à la demande de la Société wallonne du Logement évalue la valeur comptable des immeubles transférés à 7,2 millions d'euros et leur valeur vénale, à 133 millions d'euros. Il conclut en préconisant soit l'octroi à la requérante de moyens financiers suffisants qui «pourraient/devraient venir de la s.l.s.p. Notre Maison», soit une révision de la cartographie du logement social de l'ensemble du Brabant wallon.

V. Second moyen

A. Argumentation de la requérante

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, de «la violation du principe de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 141, 142, 187 et 188 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, de la violation du principe général de bonne administration, et notamment du devoir de minutie, de la violation du principe du raisonnable, de la violation du principe d'impartialité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir»;

qu'elle reproche tout d'abord à la partie adverse de s'être fondée sur des documents qui n'ont pas été portés à sa connaissance (extraits de rapports au conseil d'administration de la Société wallonne du Logement des 26 août, 25 novembre et 16 décembre 2013 concernant l'I.P.B., Notre maison et la s.c.r.l. «Habitations sociales du Roman Païs»);

qu'elle affirme ensuite que les «besoins de la population» de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve n'impliquaient nullement de prendre la décision attaquée et que, dans le chef de la population, il n'y a aucune confusion entre les deux sociétés de logements; que, selon elle, ces besoins auraient pu être rencontrés soit en maintenant la situation actuelle, soit par une désaffiliation de la ville avec l'I.P.B., soit, mieux encore, en lui confiant, à elle, la gestion de tous les logements; qu'elle soutient que cette dernière option s'imposait d'autant plus qu'elle détient actuellement plus des trois quarts du parc de logements sociaux sur le territoire de la ville et dispose du plus grand nombre de logements dans toute cette partie du Brabant wallon, qu'elle peut prétendre à une plus grande proximité sociale, que ses résultats témoignent d'une meilleure gestion et optimisation du service au citoyen et que c'est cette option qui avait été envisagée dans le plan global 2001; qu'elle en déduit que la décision attaquée relève d'une erreur manifeste d'appréciation;

qu'elle conteste la pertinence des motifs selon lesquels l'intervenante dispose du plus grand nombre de possibilités de création de logements ou qu'elle répond le mieux au critère de la proximité sociale; que, selon elle :

- la circonstance que Notre Maison dispose de plus de possibilités de création de logements ne justifie pas, en soi, la décision de ne laisser subsister qu'une seule société de logement active sur le territoire de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et d'amputer une autre société de plus de la moitié de ses logements, ce d'autant que les possibilités de construction ne dépendent que de décisions prises par la partie adverse et la ville et que jusqu'alors, Notre Maison s'est montrée moins active et est moins bien implantée que l'I.P.B.;
- le critère de proximité sociale ne se réduit pas à l'installation d'une antenne administrative et technique à Louvain-la-Neuve (composée de cinq employés et de quinze ouvriers dans des locaux éloignés du siège et des activités de Notre maison), alors que la société requérante, elle, est présente dans la zone depuis 1921, a son siège social facilement accessible à proximité immédiate (Court-Saint-Etienne), a développé une régie ouvrière pour répondre aux demandes et dépannages, a dédoublé son secrétariat administratif et technique, a mis en place le premier service

d'accompagnement social des locataires et détient le plus grand nombre de logements au sein de la ville et des environs;

qu'elle fait encore valoir que l'application des deux premiers critères visés à l'article 142 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, soit «l'adaptation du champ d'activité au territoire communal» et «la proximité sociale et de gestion du patrimoine» ne peut porter atteinte au troisième critère de «la viabilité économique des sociétés fusionnées ou restructurées»; qu'elle soutient que l'indemnisation qu'elle va recevoir ne garantit pas sa survie économique à long terme, dès lors que le seuil de viabilité d'une société de logement social est estimé à +/- 1000 logements par la Société wallonne du Logement, que celle-ci, l'I.P.B. et plusieurs communes ont attiré l'attention de la partie adverse à ce propos et qu'actuellement, l'I.P.B. doit compter sur ses logements à Ottignies – dont 62 % sont déjà amortis – pour rester en équilibre et poursuivre ses investissements; qu'elle reproche à la partie adverse de n'avoir procédé à aucune analyse particulière et poussée de sa viabilité à long terme, se limitant à faire état des chiffres actuels de l'I.P.B. et de «perspectives» sans toutefois les développer;

qu'elle expose que c'est la voie la plus dommageable pour elle qui a été choisie, et affirme que la décision attaquée témoigne d'un parti pris, tend purement et simplement à favoriser une société au détriment d'une autre, n'a égard qu'aux besoins de la population d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et se désintéresse de la qualité des services fournis par l'I.P.B. dans les autres communes; qu'elle souligne enfin que l'acte attaqué décide de la scission de l'I.P.B. alors que cette opération n'est pas envisagée par l'article 142 du Code, et rappelle que la note explicative du programme global de 2001 insistait sur la priorité à donner aux fusions par rapport aux restructurations;

B. Argumentation de la partie adverse

Considérant que la partie adverse répond tout d'abord que les rapports des 25 novembre, 16 décembre et 26 août 2013 portent sur l'état financier de certaines s.l.s.p.; qu'elle relève qu'un extrait du rapport du 26 août concernant l'I.P.B. a été communiqué à la partie requérante et que les informations contenues dans les rapports de novembre et de décembre ne concernent pas cette dernière, sont confidentielles et ne lui ont donc pas été notifiées;

Considérant que la partie adverse expose ensuite que l'acte attaqué – qui s'approprie les motifs de la délibération de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve – justifie à suffisance la nécessité de n'avoir qu'une seule société de logement sur le territoire de la ville pour atténuer la bipolarité et tendre vers plus de cohésion, et que la décision de préférer Notre maison repose sur les motifs exacts et admissibles d'atteindre l'objectif de 10 % de logements sociaux fixé par la Région; que, selon la partie adverse, il n'est pas contesté que Notre Maison développe plus de projets de nouveaux logements, en ce compris des projets novateurs comme le *Community Land Trust*; qu'elle souligne qu'une société de logement n'a pas pour objet social de déterminer dans quelle commune elle veut s'implanter, et que c'est à la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve de déterminer ses besoins en matière de logement et de décider qu'il est opportun de ne traiter qu'avec une seule société de logement sur son territoire; qu'elle considère que la requérante demande au Conseil d'État de se substituer à son appréciation, qui repose sur des motifs admissibles en droit et n'est pas entachée d'une erreur manifeste;

qu'elle ajoute qu'elle ne devait pas prendre en compte la situation des autres communes associées puisqu'elle reste inchangée, l'I.P.B. continuant à exercer son activité sur leurs territoires; qu'elle fait valoir qu'en suggérant que la ville aurait mieux fait de se désaffilier de l'I.P.B., la partie requérante invite, à nouveau, le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de la ville; qu'elle rejette la thèse selon laquelle elle aurait voulu privilégier Notre Maison et affirme que la requérante reste en défaut d'apporter la preuve d'un détournement de pouvoir;

qu'elle estime qu'elle a légalement pu mettre en œuvre l'article 142 en fonction de la proximité sociale de la gestion du patrimoine, puisque la présence d'une antenne administrative et technique sur le territoire de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve permet des contacts directs et faciles entre les citoyens et la société de logement, ce qui favorise la proximité sociale et facilite la gestion sociale du patrimoine; qu'elle affirme qu'elle ne devait pas prendre en compte la viabilité économique de la société requérante lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué, puisque l'article 142 permet les fusions ou les restructurations sur la base d'une triple alternative et non de critères cumulatifs, comme en témoigne l'emploi de la locution «ou» utilisée à deux reprises; qu'elle en déduit que, contrairement à l'article 141, l'article 142 ne requiert aucune analyse relative à la viabilité économique des entreprises après restructuration, dès lors que celle-ci est justifiée en fonction de la proximité sociale et de gestion du patrimoine; qu'il suffit, selon elle, que les garanties visées aux articles 143, 144 et 145 du Code soient respectées lorsqu'est mis en œuvre l'article 142;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle et explicite les motifs de la décision attaquée et ceux du choix de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve; qu'elle considère que ces motifs sont exacts et admissibles en droit; qu'elle répète que l'article 142 du Code ne subordonne pas la restructuration à la prise en compte de la viabilité économique puisqu'il énonce une triple alternative; qu'elle cite les articles 143, 144 et 145 du Code et précise que des arrêtés seront adoptés en vue du respect de ces garanties; qu'elle estime que l'acte attaqué n'a pas vocation à déterminer le montant de l'indemnisation et qu'il ne peut donc porter atteinte à la viabilité de la requérante, seuls les arrêtés d'exécution pouvant éventuellement mettre celle-ci en cause; qu'elle estime que l'argumentation relative à la demande d'avis adressée au directeur général en 2016 montre bien que la critique relative à la viabilité porte sur l'exécution de l'acte attaqué et non sur son contenu; qu'elle fait valoir que l'avis de la Société régionale wallonne du Logement a été demandé à propos des mesures d'exécution de l'acte attaqué; qu'elle observe que cet avis examine la valeur comptable, la valeur d'ancrage et la valeur de marché des immeubles à transférer, et qu'il ne peut être soutenu que la viabilité de la requérante serait mise à mal dans toutes ces hypothèses; qu'elle répète que l'acte attaqué n'a pas pour objet de déterminer la hauteur de l'indemnisation et qu'il n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation puisque la détermination de l'indemnisation ne peut résulter que des arrêtés d'exécution; qu'elle cite le rapport du reviseur d'entreprises du 29 novembre 2016 dont elle déduit que c'est bien au niveau des arrêtés d'exécution que la viabilité financière est examinée et assurée, et que l'acte attaqué en lui-même n'y porte pas atteinte; que, subsidiairement, elle considère que la viabilité économique de la requérante a bien été examinée lors de l'adoption de l'acte attaqué, que la restructuration n'y porte pas atteinte et que l'arrêt n° 233.640 du 26 janvier 2016 prononcé en suspension va dans ce sens, et que la partie requérante demande au Conseil d'État de se substituer à elle dans sa liberté d'appréciation;

C. Argumentation de la première partie intervenante

Considérant que la première partie intervenante soutient que le moyen est irrecevable en ce qu'il vise la violation du principe de bonne administration et du devoir de minutie, à défaut d'identifier une règle de droit positif qui aurait été méconnue; qu'elle ajoute que les documents qui sont uniquement mentionnés dans les visas de l'acte attaqué ne font pas partie d'une motivation par référence et ne devaient donc pas être portés à la connaissance de la requérante; qu'elle estime que la partie adverse n'avait pas à prendre en compte les besoins des autres communes desservies, puisqu'elle n'était pas tenue de réaliser un programme global avant tout projet de fusion ou restructuration; qu'elle ajoute que la partie adverse a bien examiné la situation patrimoniale et financière de l'I.P.B. pour s'assurer qu'elle serait toujours à même de desservir les communes dans lesquelles elle est active; qu'elle affirme que le principe de territorialité justifiait de ne garder qu'une S.L.S.P. par commune et que la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve a pu souhaiter conserver la possibilité de développer du logement sur le territoire d'Ottignies où opère la société requérante et donc ne pas envisager de se désaffilier de celle-ci;

Considérant que, s'agissant des motifs qui ont justifié le choix de la ville et de la partie adverse, elle conteste l'affirmation selon laquelle les possibilités de construction dont dispose une société de logement ne dépendent que de décisions prises par la partie adverse et la ville et font valoir que les s.l.s.p. ont un rôle primordial d'initiative dans la création de logements : elles assistent les pouvoirs locaux dans la mise en œuvre des politiques locales de logement (article 131, 8°, du Code) et transmettent aux communes leurs propositions dans le cadre des ancrages communaux successifs; qu'elle rappelle que, dans sa déclaration politique du logement et dans ses différents ancrages, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve a clairement fait savoir qu'elle entendait créer plus de logements, notamment pour atteindre la norme de 10 % de logements publics et éviter les sanctions financières; qu'elle en déduit que c'est à bon droit que la ville a pu reprocher à la requérante de ne pas proposer autant de logements qu'elle-même, qui :

- sur la période de 2008 à 2015, a augmenté son parc immobilier de 448 logements (contre 118 pour l'I.P.B.);
- sur la période de 2007 à 2016, a obtenu l'approbation du financement de 649 nouveaux projets (contre 352 pour l'I.P.B.);
- pour les deux derniers plans d'ancrage 2012-2013 et 2014-2016, a présenté 336 créations de logements qui ont été retenues (contre 93 pour l'I.P.B.);

que, quant au critère de proximité sociale, elle relève qu'outre l'existence d'une antenne à Louvain-la-Neuve, elle est la seule active sur le site où se concentrent les opportunités de logement, alors que la connaissance du terrain de l'I.P.B. se limite au territoire d'Ottignies; qu'elle fait valoir qu'elle est également présente, en ce qui concerne le Brabant wallon, à Chastre, Genappe, La Hulpe, Perwez, Rixensart, Villers-la-Ville et Walhain; que, selon elle, il est inexact d'affirmer que la partie adverse ne serait intéressée que par l'optimisation et le service au citoyen que Notre Maison fournit, au détriment des services rendus par l'I.P.B., dès lors que le principe de territorialité tend, en soi, à améliorer la qualité du service au citoyen alors que la diminution du patrimoine de l'I.P.B. n'affecte pas nécessairement la qualité de ses services et que, dans un second temps, d'autres fusions et restructurations pourront intervenir dans le Brabant Wallon pour augmenter le nombre de logements par s.l.s.p. et respecter le principe de territorialité;

qu'elle fait encore valoir que les considérations de l'acte attaqué relatives à la viabilité économique de l'I.P.B. constituent des motifs surabondants et que l'acte attaqué repose sur d'autres motifs suffisants, déterminants et admissibles, relatifs au principe de territorialité et de proximité sociale; qu'elle considère que l'article 142 emporte une alternative entre les propositions qu'il énonce, et que la partie adverse pouvait mais ne devait pas avoir égard au critère de la viabilité économique de l'I.P.B. après restructuration, de sorte que la requérante n'a pas d'intérêt au moyen ou qu'en tout cas ce grief est dénué de sérieux; qu'elle affirme que «le seuil [de viabilité] des 1.000 logements [...] constitue une simple estimation de la part de la S.W.L., laquelle a assorti ce nombre indicatif de plusieurs exceptions, dont celle d'une société disposant d'au moins 500 logements et présentant un équilibre financier à long terme, comme en l'espèce»; qu'elle rappelle les motifs de l'acte attaqué et en déduit que, contrairement à ce qu'affirme la requérante, la partie adverse ne s'est pas désintéressée des incidences de sa décision pour l'I.P.B. et les communes tierces; qu'elle ajoute que rien ne permet d'affirmer que l'indemnisation qui sera allouée à la société requérante ne permettra pas d'assurer sa viabilité économique à long terme;

qu'elle conteste l'affirmation selon laquelle les résultats de l'I.P.B. témoigneraient d'une meilleure gestion et d'une plus grande efficacité et explique pourquoi, à son sens, la qualité de gestion des deux sociétés peut être considérée comme équivalente; qu'elle ajoute qu'en toute hypothèse, les critères de qualité de gestion et de performance ne peuvent pas être pris en considération pour justifier l'application de l'article 142 du Code; que, quant au prétendu parti pris en sa faveur, elle rappelle qu'il appartient à la requérante d'apporter la preuve d'un détournement de pouvoir, c'est-à-dire de démontrer que la partie adverse a agi principalement ou exclusivement dans un but illicite - *quod non*;

D. Argumentation de la seconde partie intervenante

Considérant que la seconde partie intervenante affirme que seuls les documents qui sont visés par référence à titre de motivation doivent être joints à l'acte attaqué pour permettre à son destinataire de comprendre les motifs qui ne sont pas formellement repris dans l'acte, et qu'en l'espèce, tous les motifs fondant l'acte attaqué sont repris dans le corps de la décision;

qu'elle indique que la décision attaquée a tout d'abord pour objectif de s'adapter à une situation communale, conformément au programme global de 2001, en ne gardant qu'une seule s.l.s.p. sur le territoire de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ce qui permet de rencontrer les 10 % de logements publics exigés par la Région et de garantir plus de cohésion et de rationalisation; qu'elle expose que la préférence a été donnée à Notre Maison «compte-tenu de son dynamisme en terme de nouveaux projets, nécessaire pour repasser le cap des 10 % et de l'implantation d'une antenne administrative à Louvain-la-Neuve, témoignant ainsi de sa proximité sociale de la gestion du patrimoine sur ce site sur lequel il existe de très larges possibilités de création de logements»; qu'elle précise qu'à qualité équivalente, le critère de proximité sociale a été prépondérant, et que ce n'est pas parce que la requérante ne partage pas ce point de vue que les motifs de la décision attaquée sont inadéquats ou erronés;

qu'elle fait valoir que l'article 142 du Code offre au Gouvernement un choix quant au motif qui justifie la fusion, sans pour autant que les autres paramètres ne soient pris en considération dans un examen de la situation; qu'elle estime que la

partie adverse a pu légalement décider de faire le choix de Notre Maison sur la base du critère de proximité visé à l'article 142, «dans la mesure où la viabilité économique de l'I.P.B. n'était pas remise en cause par la restructuration»; qu'elle soutient que la requérante ne démontre pas que sa survie serait menacée et que la partie adverse a pu considérer, sur la base d'un examen détaillé de la comptabilité, que sa viabilité n'était pas mise en péril, ce qu'a reconnu le Conseil d'État dans son arrêt du 26 janvier 2016; qu'elle ajoute qu'en vertu de l'article 143 du Code, la requérante ne pourra subir de préjudice financier sans être indemnisée;

que, dans son dernier mémoire, elle répète cette argumentation et souligne que l'article 3 de l'acte attaqué charge le ministre compétent d'assurer son exécution dans le respect des dispositions qui imposent l'indemnisation de tout dommage subi par la requérante; qu'elle considère que les questions relatives à l'indemnisation et à la viabilité de l'I.P.B. seront donc nécessairement examinées et tranchées dans le cadre de l'exécution de l'acte attaqué, de sorte que les critiques sont prématurées;

VI. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les extraits des rapports au conseil d'administration de la Société wallonne du Logement des 26 août, 25 novembre et 26 décembre 2013 sont uniquement mentionnés dans les visas de l'acte attaqué; qu'ils ne sont pas visés par référence dans la motivation formelle de ce dernier et ne devaient donc pas être communiqués à la requérante en même temps que la décision attaquée; qu'il ressort d'ailleurs de l'examen de ces documents, joints au dernier mémoire de la partie adverse et produits à titre confidentiel, qu'ils ne comportent pas d'éléments de nature à influencer la légalité de l'acte attaqué;

Considérant que l'article 142 du Code wallon du logement et de l'habitat durable habilite le Gouvernement à décider de la fusion ou de la restructuration des sociétés de logement; que le terme «restructuration» vise les opérations de fusions, de scissions et les opérations assimilées, prévues par les articles 670 et suivants du Code des sociétés; que l'objet de l'acte attaqué entre dans les limites de cette habilitation;

Considérant que l'article 142 du Code précise les cas dans lesquels une restructuration des s.l.s.p. peut être décidée : «afin d'adapter leur champ d'activités au territoire communal, ou en fonction de la proximité sociale et de gestion du patrimoine ou en fonction de la viabilité économique des sociétés fusionnées ou restructurées»; que, énonçant les trois objectifs comme des termes alternatifs, cette disposition permet au Gouvernement de décider une restructuration pour atteindre un seul d'entre eux; qu'en l'espèce, la partie adverse a motivé sa décision en se référant à l'adaptation du champ d'activités au territoire communal ainsi qu'à la proximité sociale et de gestion du patrimoine; que l'acte attaqué énonce les raisons pour lesquelles elle a estimé opportun de se rallier au choix de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve en faveur de la première partie intervenante; que la requérante

n'établit pas que ces raisons seraient entachées d'erreur de fait ni d'erreur manifeste d'appréciation et que le Conseil d'État ne peut se substituer à la partie adverse dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation à cet égard;

Considérant, toutefois, que la viabilité économique des sociétés restructurées est citée à l'article 142 comme l'un des objectifs pouvant être poursuivis par le Gouvernement; qu'elle constitue l'une des préoccupations générales du législateur comme en témoignent notamment les articles 170 et suivants du Code précité, qui organisent diverses mesures destinées à remédier aux difficultés financières structurelles de certaines s.l.s.p.; que le Code consacre l'importance de la viabilité financière et fonctionnelle de l'ensemble des s.l.s.p. et que son article 143 s'inscrit dans cette perspective en imposant l'indemnisation de tout préjudice financier qui serait causé à une s.l.s.p. par une restructuration opérée conformément à l'article 142, sans préciser à qui incombe la charge de l'indemnité;

qu'il ressort de ces éléments que les opérations de restructuration ne peuvent être décidées par le Gouvernement en vertu de l'article 142 sans avoir égard à la viabilité et même à l'absence de préjudice financier pour les s.l.s.p. concernées; que si, comme le soulignent les parties adverse et intervenantes, l'indemnisation intégrale du préjudice causé par la restructuration est normalement de nature à garantir que l'activité de la requérante pourra se poursuivre dans de bonnes conditions, encore faut-il que cet élément de l'opération et son impact sur l'avenir des sociétés concernées soit étudié sérieusement avant que le principe de la restructuration ne soit arrêté; qu'il s'agit d'une condition essentielle de la réalisation de l'opération, qui ne peut pas être examinée uniquement *a posteriori*; que, si l'arrêté décidant la restructuration n'a pas pour objet de déterminer la hauteur de l'indemnité, il ne peut cependant être adopté sans une évaluation des possibilités d'indemnisation, nécessaire pour mesurer l'impact de la restructuration sur les s.l.s.p. concernées;

Considérant qu'en l'espèce, à propos de la viabilité économique de l'I.P.B. après restructuration, la motivation de l'arrêté attaqué consiste à:

- citer certains résultats de la société requérante au 31 décembre 2014 (nombre de logements, solde restant dû sur les emprunts contractés auprès de la S.W.L., solde positif du compte courant, créances d'arriérés de loyers, chiffre d'affaire, taux de rotation, *cash-flow* libre positif);
- affirmer que l'indemnisation visée à «l'article 145, § 1^{er} [lire : "article 143"], du Code» évitera à la société requérante de subir un préjudice financier, «de telle sorte que sa situation restera viable»;
- relever que la société requérante «n'est pas encore active sur toutes les communes qu'elle dessert et envisage la création de près de 300 logements sur celles-ci, au sein desquelles un grand potentiel existe encore puisque 11

des communes affiliées sur 12 ont des projets dans le plan d'ancrage communal»;

- mentionner que l'«examen de ses comptes et perspectives laisse penser raisonnablement que, seule ou après fusion avec une autre société, elle pourra parfaitement répondre à ses obligations et remplir son objet»;

- constater qu'«aucun élément détaillé et établi avec sérieux éventuellement par un professionnel neutre [démontrant] qu'après transfert des immeubles, du personnel, des dettes liées aux immeubles et des charges, compte tenu de la réglementation, I.P.B. ne serait pas viable»;

que les avant-projets d'arrêtés relatifs à l'indemnisation, lesquels ne sont pas produits au dossier administratif, n'ont pas été pris en compte lors de l'adoption de l'acte attaqué; qu'il ne résulte ni de la motivation de ce dernier ni du dossier administratif, que la partie adverse ait procédé à un examen suffisant des conséquences économiques et financières de l'opération pour la société requérante et des possibilités de lui assurer effectivement une juste indemnisation; que tant la requérante que plusieurs communes avoisinantes avaient pourtant soulevé ce problème et que la Société régionale wallonne du Logement avait proposé ses services pour une analyse plus approfondie; qu'en tenant pour établi que la requérante pourra, après la restructuration décidée, «parfaitement répondre à ses obligations et remplir son objet» et que «sa situation restera viable», la partie adverse s'est fondée, de manière déterminante, sur un motif dont l'exactitude n'est pas établie; que, dans cette mesure, le second moyen est fondé;

VII. Indemnité de procédure

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante demande que lui soit octroyée une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros, à la charge de la partie adverse; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 2015 relatif à la restructuration des sociétés de logement actives sur le territoire d'Ottignies-Louvain-La-Neuve.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 840 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 700 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 400 euros et à charge des parties intervenantes à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze juin deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY