

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 246.245 du 3 décembre 2019

A. 228.380/XV-4123

En cause :

1. **la société coopérative à responsabilité limitée**
Le Logis Quaregnonnais,
2. **MILLITARI** Elena,
3. **la commune de Quaregnon**, représentée
par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Emmanuel GOURDIN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 juin 2019, la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) Le Logis Quaregnonnais, Elena MILLITARI et la commune de Quaregnon demandent, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté du Gouvernement wallon, de date inconnue, modifiant la décision du Gouvernement wallon du 6 décembre 2018 mettant sous tutelle la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon et l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 portant désignation d'un commissaire spécial du gouvernement auprès de la société de logement de service public « Le Logis Quaregnonnais » à Quaregnon et octroyant une subvention à la Société wallonne du Logement pour subvenir aux émoluments et frais dudit commissaire spécial, porté à la connaissance de la présidente de la société par un courriel du 14 mai 2019 de Madame la Ministre DE BUE et, d'autre part, l'annulation de ces arrêtés.

II. Procédure

La partie adverse a déposé un dossier administratif et a fait parvenir une note d'observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 24 octobre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 novembre 2019.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Matthieu DE MÛELENAERE, loco M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Emmanuel GOURDIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu 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. Faits

1. La première requérante est une société de logement de service public agréée par la société wallonne du Logement, dont le ressort territorial couvre les communes de Quaregnon et de Wasmuël. La deuxième requérante est la présidente du conseil d'administration de la première.

À partir de l'année 2017, des difficultés sont apparues dans la gestion du parc des habitations sociales relevant du Logis quaregnonnais.

2. Le 16 juillet 2018, le conseil d'administration de la société wallonne du Logement décide d'entamer la procédure de mise sous tutelle prévue par l'article 174 du Code wallon du logement et de l'habitat durable en procédant, le

6 septembre suivant, à l'audition des mandataires de la première requérante. La liste des manquements reprochés aux organes de gestion leur est communiquée le 10 août de la même année.

3. Les parties requérantes indiquent que le 29 août 2018, le conseil d'administration du Logis quaregnonnais décide de licencier le directeur-gérant pour faute grave et de confier la gestion de la société aux président et vice-président dudit conseil.

4. Le 1^{er} octobre 2018, les représentants de la première requérante sont entendus par la société wallonne du Logement.

5. Le 22 octobre 2018, le conseil d'administration de la société wallonne du Logement décide de la mise sous tutelle de la première requérante, en application de l'article 174, § 1^{er}, 5^o et § 3 du Code wallon du logement et de l'habitat durable et propose qu'un commissaire spécial soit désigné pour concrétiser cette mise sous tutelle.

Cette proposition a été transmise au ministre ayant le logement dans ses attributions, par un courrier daté du 8 novembre 2018 et réceptionné le 16 novembre suivant.

6. Le 6 décembre 2018, le gouvernement de la partie adverse prend la décision suivante :

« 1. Considérant que le dossier à charge de la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" présente des informations graves sur diverses carences de gestion;

Considérant la proposition du Conseil d'administration de la Société wallonne du logement du 22 octobre 2018, reçue par la Ministre du Logement le 16 novembre 2018, sur la mise sous tutelle de la société de logement de service public et la désignation d'un commissaire spécial;

Considérant que l'article 174, § 3, du Code wallon du logement et de l'habitat durable stipule que "le Gouvernement décide, sur la proposition de la Société, de la mise sous tutelle. Il prend sa décision dans un délai de trente jours francs à dater de la notification de cette proposition", il est proposé de suivre la proposition de la Société wallonne du logement de désigner un commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon;

Considérant que le même article prévoit que "Le commissaire spécial ne peut bénéficier que d'émoluments et de frais de déplacement qui sont pris en charge par le seul Gouvernement", le Gouvernement décide :

- de mettre sous tutelle la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon;

- de désigner un commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon pour une durée d'un an reconductible. Il aura pour mission de préparer la fusion de la SLSP 5590 "Le Logis Quaregnonnais" avec une société de logement de service public existante dont le territoire est contigu au sien et ce, en vue d'offrir une réelle personnalisation de la prestation publique au profit des usagers;
 - dans l'intervalle, d'évaluer l'efficience de l'organigramme de fonctionnement de la société de logement de service public et des procédures en place en regard des missions de la société de logement de service public;
 - d'évaluer les compétences du personnel;
 - de proposer au Comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux du Gouvernement, en regard des évaluations précitées, des pistes d'évolution et de réorganisation jugées nécessaires, les opportunités d'engagements, de changements de fonctions, de formations et d'externalisations, des outils d'aide à la gestion du personnel, tels que les descriptifs de fonction, les entretiens d'évaluation et de planification, et un mode de gestion immobilière efficient construit autour d'une vision stratégique et de processus de gestion des investissements et de suivi de leur mise en œuvre;
 - d'assister la Société wallonne du logement dans la mise en œuvre des orientations validées par le Comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux du Gouvernement sur base des propositions formulées;
 - d'assister la Société wallonne du logement dans le recouvrement des sommes indûment perçues par l'entreprise AXO dans le cadre de la rénovation de 48 logements à la résidence "Plumat" à Quaregnon.
- Pour ce faire, il ne se substituera pas à ce stade aux organes de gestion.

2. Le Gouvernement charge la Ministre du Logement de l'exécution de la présente décision et de lui soumettre un projet d'arrêté de désignation d'un commissaire spécial, ainsi qu'un projet d'arrêté de subvention à la Société wallonne du logement pour subvenir aux émoluments et frais de celui-ci ».

7. Le 20 décembre 2018, le gouvernement de la partie adverse désigne B.P. à la fonction de commissaire spécial auprès de la première requérante, pour une durée d'un an reconductible prenant cours le 1^{er} janvier 2019.

8. Le 31 décembre 2018, le président du conseil d'administration de la première requérante démissionne et la deuxième requérante lui succède.

9. Dans le courant du mois de janvier 2019, le commissaire spécial rédige un premier rapport sur la situation de la première requérante et le présente au comité d'accompagnement des commissaires spéciaux le 12 février 2019.

10. En réponse à une question parlementaire du 26 février 2019, le ministre de tutelle apporte les précisions qui suivent :

« Il n'est pas question dans la décision du Gouvernement fixant l'étendue de la mission du commissaire spécial de finaliser la fusion du Logis quaregnonnais pour le mois de juin 2019 ni d'imposer une fusion avec une société déterminée. Si ce message a été porté au Conseil d'administration du Logis quaregnonnais, il semble qu'il s'agisse d'une mauvaise compréhension des demandes émanant du comité d'accompagnement des commissaires spéciaux.

[...]

Pour le surplus, je vous rappelle que la décision effective de fusionner le Logis quaregnonnais avec une autre société n'appartient pas au commissaire spécial du Gouvernement.

Seule l'assemblée générale des actionnaires, réunissant principalement les pouvoirs locaux, et la Région disposent du pouvoir de voter la fusion.

[...]

Pour le surplus, des contacts seront pris sous peu par le commissaire spécial afin de mener la concertation entre le Logis quaregnonnais et les sociétés avoisinantes. Les autorités locales seront non seulement concertées, mais elles seront aussi les premiers acteurs de cette fusion en tant qu'actionnaire majoritaire des sociétés ».

11. Le 20 mars 2019, le conseil d'administration de la première requérante se réunit et s'interroge sur le processus de la fusion et sur les raisons pour lesquelles celle-ci devrait se faire rapidement.

12. Le 5 avril 2019, à l'occasion d'une réunion du comité d'accompagnement, le commissaire spécial souhaite être déchargé de ses fonctions. Il invoque, à titre principal, une dégradation de son état de santé.

13. En sa séance du 9 mai 2019, le gouvernement de la partie adverse décide de remplacer le commissaire spécial démissionnaire par un nouveau commissaire, C.B., et apporte des modifications à son arrêté du 20 décembre 2018, précité en étendant les missions du nouveau commissaire désigné.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est rédigé comme suit :

« [...]

Vu la décision du Gouvernement wallon du 06 décembre 2018 de mettre sous tutelle la société de Logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon et d'y envoyer un commissaire spécial du Gouvernement;

Vu la décision du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 désignant Monsieur B.P. en qualité de commissaire spécial du Gouvernement;

Considérant le 2^{ème} rapport du commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société de Logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" au comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux;

Considérant le PV de la réunion du 5 avril 2019 du comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux invitant à la poursuite de la mission et à l'extension de la mission vers un pouvoir de substitution aux organes de gestion de la société;

Vu la démission de Monsieur B.P. de son mandat de commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société de Logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" en date du 15 avril 2019;

Vu la nécessité de procéder au remplacement de Monsieur B.P. sans délai et d'en étendre la mission;

[...]

Article 3.

§ 1^{er}. Dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018, le point 4 est modifié comme suit :

"Informar le Comité d'accompagnement et de suivi des Commissaires spéciaux du Gouvernement, en regard des évaluations précitées :

- a. Des évolutions et réorganisations jugées nécessaires et décidées par le Commissaire spécial;
- b. Des procédures d'engagements, de licenciements, de changements de fonction, de formations et d'externalisations décidées par le Commissaire spécial;
- c. Des outils d'aide à la gestion du personnel mis en place tels que les descriptifs de fonction, la procédure d'évaluation et la planification des besoins en ressources humaines;
- d. Des outils de gestion immobilière développés dont le cadastre du logement public, construits autour d'une vision stratégique";

§ 2. Dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018, le point 5 est modifié comme suit :

"Définir les besoins d'investissement de la société de logement de service public à court et moyen terme au travers d'un plan d'investissement décennal".

§ 3. Dans l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018, le point 6 est modifié comme suit :

"Procéder par toutes voies de droit au recouvrement des sommes indûment perçues par l'adjudicataire du marché de rénovation de 48 logements à la résidence 'Plumat' à Quaregnon".

§ 4. L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 est complété comme suit :

"Pour ce faire, le Commissaire spécial du Gouvernement se substitue aux organes de gestion".

[...] ».

La notification de la séance du 9 mai 2019 du gouvernement de la partie adverse fait apparaître ce qui suit :

« Considérant la proposition du Conseil d'administration de la Société wallonne du logement du 22 octobre 2018, reçue par la Ministre du Logement le 16 novembre 2018, sur la mise sous tutelle de la société de logement de service public et la désignation d'un commissaire spécial auprès de la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais";

Considérant que l'article 174, § 3, du Code wallon du logement et de l'habitat durable stipule que "le Gouvernement décide, sur la proposition de la Société, de la mise sous tutelle. Il prend sa décision dans un délai de trente jours francs à dater à dater de la notification de cette proposition";

Considérant les décisions du Gouvernement des 6 et 20 décembre 2018 de désigner M. B.P. en tant que commissaire spécial du Gouvernement du Logis Quaregnonnais;

Considérant le deuxième rapport (avril 2019) du commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société de logement de service public Le Logis Quaregnonnais au Comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux;

Considérant le PV de la réunion du 5 avril 2019 du Comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux invitant à la poursuite de la mission et à l'extension de la mission du commissaire spécial vers un pouvoir de substitution aux organes de gestion de la société;

Considérant la démission de M. B. P. de son mandat de commissaire spécial du Gouvernement datée du 15 avril 2019;

Considérant la proposition de remplacement de M. B.P. émanant du Directeur général de la Société wallonne du logement datée du 26 avril 2019,

le Gouvernement décide de mettre fin à la mission de commissaire spécial du Gouvernement de M. B. P. à dater du 14 mai 2019 et de modifier sa décision du 6 décembre 2018 comme suit :

"Décide de désigner un commissaire spécial du Gouvernement auprès de la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais", à Quaregnon pour une durée d'un an reconductible.

Il aura pour mission :

- de préparer la fusion de la société de logement de service public 5590 "Le Logis Quaregnonnais" avec une société de logement de service public existante dont le territoire est contigu au sien et ce, en vue d'offrir une réelle professionnalisation de la prestation publique au profit des usagers;
- dans l'intervalle, d'évaluer l'efficacité de l'organigramme de fonctionnement de la société de logement de service public et des procédures en place en regard des missions de la société de logement de service public;
- d'évaluer les compétences du personnel et d'informer le Comité d'accompagnement et de suivi des commissaires spéciaux du Gouvernement, en regard des évaluations précitées : des évolutions et réorganisations jugées nécessaires et décidées par le commissaire spécial, des procédures d'engagements, de licenciements, de changements de fonction, de formations et d'externalisations décidées par le commissaire spécial, des outils d'aide à la gestion du personnel mis en place tels que les descriptifs de fonction, la procédure d'évaluation et la planification des besoins en ressources humaines et des outils de gestion immobilière développés dont le cadastre du logement public, construits autour d'une vision stratégique;
- de définir les besoins d'investissement de la société de logement de service public à court et moyen terme au travers d'un plan d'investissement décennal;
- de procéder par toutes voies de droit au recouvrement des sommes indûment perçues par l'adjudicataire du marché de rénovation de 48 logements à la résidence "Plumat" à Quaregnon.

Pour ce faire, le commissaire spécial du Gouvernement se substitue aux organes de gestion ».

14. Le 14 mai 2019, la deuxième requérante est avisée par le ministre des pouvoirs locaux que C.B. succède à B.P. dans le mandat de commissaire spécial.

Le courriel de la ministre ajoute ce qui suit :

« Conformément à la décision prise par le Gouvernement, la mission de Monsieur C.B. est étendue à la substitution aux organes de gestion de votre Société à dater de ce mercredi 15 mai 2019. Ceci implique que le Conseil d'administration que vous présidez ne peut plus exercer de pouvoir de gestion à dater de ce mercredi 15 mai 2019 ».

IV. Recevabilité de la note d'observations

Le présent recours en suspension a été notifié à la partie adverse le 27 juin 2019. Conformément à l'article 11, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, la partie adverse disposait de 15 jours pour transmettre le dossier administratif ainsi que sa note d'observations, soit pour le 12 juillet suivant. Or, en l'espèce, cette note a été adressée au Conseil d'État le 25 juillet 2019 et doit, en conséquence, être écartée des débats, son contenu ne valant qu'à titre de simple renseignement.

V. Recevabilité

La première requérante fait valoir qu'en sa qualité de destinataire de l'acte attaqué, elle justifie bien de l'intérêt requis pour agir dès lors que cette décision porte atteinte à son autonomie. Elle s'en réfère, sur ce point, à certains arrêts du Conseil d'État.

Au stade actuel de la procédure, il n'apparaît pas que la désignation d'un commissaire spécial, quelle que soit l'étendue de ses pouvoirs, affecte en quoi que ce soit la personnalité juridique de la société de logement ou sa capacité d'ester en justice à l'encontre d'un acte qui est de nature à porter atteinte à son autonomie.

Par ailleurs, par un courrier du 30 juillet 2019, le conseil des requérantes a transmis au Conseil d'État une copie du procès-verbal de la séance du conseil d'administration de la première requérante, du 12 juin 2019, duquel il ressort que Maître Bourtembourg est bien désigné pour agir en suspension et en annulation devant le Conseil d'État contre la décision ici attaquée.

Il s'ensuit que le présent recours est, *prima facie*, recevable.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Exposé de l'urgence

VII.1. Thèse des requérantes

Les requérantes expliquent que la perte d'autonomie de la première et la perte tout autant importante des compétences et prérogatives des deuxième et troisième requérantes, impliquent un préjudice présentant, à l'évidence, le caractère de gravité et d'immédiateté requis pour accorder le bénéfice de l'urgence.

Elles estiment qu'il en va d'autant plus ainsi que ces pouvoirs ont été accordés au commissaire spécial avec l'objectif de faire disparaître la première requérante, dans le cadre d'« une fusion rapide [...] au caractère prioritaire », selon les termes utilisés par la ministre en commission du Logement, le 26 février 2019, au Parlement wallon et rappelés plus récemment dans la presse.

Elles exposent que si les effets de l'acte attaqué ne sont pas levés pendant le traitement de l'affaire en annulation, le commissaire spécial pourra continuer d'imposer le timing, les modalités et les partenaires d'une fusion sur laquelle elles n'auront plus aucune prise, de sorte que le préjudice qui est craint n'est pas seulement grave et immédiat mais pourrait bientôt devenir irréparable.

Au surplus, elles font observer que l'acte attaqué portant, en substance, désignation d'un commissaire spécial investi de tous pouvoirs pour mettre fin le plus rapidement possible et sans concertation préalable à l'existence juridique de la première requérante, a bien évidemment eu des répercussions défavorables dans la presse à leur endroit, « qu'il convient de ne pas laisser prospérer – notamment à l'égard des bénéficiaires des près de 900 habitations sociales gérées par la SLSP et à l'égard des membres de son personnel ».

VII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif est ordonnée « s'il existe

une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ». Il s'ensuit que, sans éléments propres à la cause, l'urgence ne peut être simplement déduite de la durée prévisible d'une procédure au fond, laquelle est sans rapport avec les conséquences de la décision attaquée.

Il appartient ainsi au demandeur en suspension de démontrer *in concreto* que l'exécution de l'acte attaqué occasionnera immédiatement des inconvénients d'une gravité telle qu'il ne serait pas possible d'attendre le terme de la procédure d'annulation.

L'atteinte aux prérogatives des requérantes ne correspond pas à ces exigences. Ce qui importe, au regard de l'urgence, c'est que la mission de service public dont est chargé « Le Logis Quaregnonnais » soit assumée en attendant l'aboutissement de l'affaire. Par ailleurs, les requérantes ne démontrent pas concrètement en quoi la fusion projetée aurait pour effet de compromettre cette mission de service public. Rien n'autorise davantage à soutenir que le remplacement des organes de gestion initiaux, par un commissaire spécial, nuirait aux missions du « Logis Quaregnonnais ». Enfin, il ne ressort pas de l'acte attaqué que le commissaire spécial du gouvernement pourrait décider seul de la fusion de la première requérante avec une autre société de logement de service public, sa mission se limitant à préparer cette fusion laquelle devra être décidée à un autre niveau.

En réalité, l'argumentaire des requérantes revient à demander au juge de l'excès de pouvoir de choisir entre différentes options en opportunité.

Quant aux échos que l'affaire a reçus dans la presse, ils correspondent à un élément du préjudice moral déjà réalisé et le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi la suspension de l'exécution de l'acte attaqué aurait un effet utile à cet égard. L'annulation éventuelle devrait suffire à réparer l'aspect moral du dommage, s'il devait exister.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le trois décembre deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT