

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.237 du 9 décembre 2022

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 collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock, 114, bte 12
1200 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 Le Logis Quaregnonnais, Elena Millitari et la commune de Quaregnon demandent, d'une part, l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon [du 9 mai 2019], 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 [cette société] 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, la suspension de l'exécution de cet arrêté.

Dans leur mémoire en réplique, elles demandent l'extension de l'objet du recours à l'arrêté du 18 décembre 2019 du Gouvernement wallon qui prolonge la mission du commissaire spécial C.B. auprès de la première partie requérante jusqu'au 30 juin 2020 et modifie ses missions.

II. Procédure

Un arrêt n° 246.245 du 3 décembre 2019 a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 8 janvier 2020, les parties requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2022.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente 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 Clémence Merveille, *loco* M^{es} Michel Kaiser et Emmanuel Gourdin, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, 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. L'essentiel des faits utiles sont exposés dans l'arrêt n° 246.245 précité. Il convient de s'y référer.

2. Postérieurement à cet arrêt, le 18 décembre 2019, le Gouvernement wallon décide de prolonger la mission du commissaire spécial C.B. auprès de la première partie requérante jusqu'au 30 juin 2020, et de modifier sa mission.

Le dossier administratif ne contient pas de notification de cette décision à la première partie requérante.

IV. Recevabilité et demande d'extension de l'objet du recours

IV.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

a) Demande d'extension de l'objet du recours

Les parties requérantes relèvent que la partie adverse a considéré que la durée d'un an reconductible visée dans le premier acte attaqué prenait cours à l'adoption de la décision du 6 décembre 2018, de sorte qu'elle a adopté le 18 décembre 2019, une décision visant à prolonger l'acte attaqué.

Elles indiquent qu'en substance, cette décision a pour objet de prolonger la désignation du commissaire spécial avec les mêmes modalités que celles de l'acte attaqué et moyennant deux minimales modifications concernant deux de ses missions (soit la suppression d'une mission qui a déjà été réalisée et l'actualisation d'une autre mission relative à la fusion de la première partie requérante, vu son état d'avancement).

Elles estiment que la recevabilité du recours ne dépend pas du sort de cette dernière délibération du 18 décembre 2019. Selon elles, indépendamment d'une éventuelle prolongation, les destinataires d'une décision les privant de leurs fonctions ou de leurs prérogatives pendant une année, ont un intérêt à attaquer cette décision, même si la durée d'une procédure contentieuse au Conseil d'État excède cette durée. Elles sollicitent dès lors l'extension de l'objet du présent recours à la décision du 18 décembre 2019 précitée.

Sur la recevabilité de cette demande d'extension, elles font valoir que lorsque « la décision attaquée est remplacée en cours d'instance par une décision qui n'en diffère pas substantiellement, ou, tout au moins, qui ne corrige pas les irrégularités dénoncées par la requête, le Conseil d'État n'hésite en général pas à étendre l'objet du recours à la nouvelle décision ». Elles estiment avoir respecté les balises fixées par la jurisprudence du Conseil d'État quant à la possibilité d'étendre l'objet du recours pendant: la même argumentation juridique est développée pour contester la nouvelle décision, et la demande d'extension de l'objet du recours est formée dans le délai prescrit pour solliciter l'annulation de l'acte visé par cette demande. En l'espèce, elles constatent que les notifications de la décision du 18 décembre 2019 produites au dossier administratif ne contiennent pas de mention des voies de recours, de sorte que le délai de recours ne prend cours que quatre mois plus tard, conformément à l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, si bien que l'extension de l'objet du recours est recevable *ratione temporis*. Elles observent, en outre, que cette décision du 18 décembre 2019 n'a pas été notifiée aux deux premières d'entre elles de sorte que ce délai n'a pas commencé à courir en ce qui les concerne.

b) Recevabilité ratione personae

1. Dans la requête introductive, la première partie requérante fait valoir qu'en sa qualité de destinataire de l'acte attaqué, elle justifie d'un intérêt personnel direct à agir contre la décision litigieuse, laquelle porte atteinte à son autonomie. Elle estime que l'introduction d'un recours contre la décision nommant le commissaire spécial et redéfinissant ses missions se situe incontestablement hors du cadre de la mission qu'il a été chargé d'exécuter en se substituant aux organes de gestion.

Au vu des incertitudes pouvant peser sur l'avenir de la première partie requérante, les deuxième et troisième parties requérantes, soit la présidente du conseil d'administration et la commune de Quaregnon, actionnaire de la société de logement concernée, précisent s'être jointes au recours dans la mesure où les décisions attaquées ont pour effet de les priver de leurs prérogatives et garanties.

2. En réplique, la première partie requérante estime que, dans un État de droit, le destinataire d'un acte administratif causant grief doit pouvoir le soumettre à la censure d'un organe juridictionnel qui en vérifiera la légalité, et que « l'on ne peut sérieusement considérer que cette garantie sera valablement assurée par la possibilité (certes "assez théorique") que le commissaire spécial, bénéficiaire de l'acte attaqué, querelle lui-même la décision qui lui procure un avantage, à savoir sa propre

désignation ». En l'espèce, elle mentionne que son conseil d'administration a adopté, en sa séance du 12 juin 2019, la décision de soumettre au Conseil d'État la décision le privant de ses pouvoirs, décision qui est devenue définitive, ce qui ne saurait être remis en cause.

Elle ajoute qu'en tout état de cause, l'octroi au commissaire spécial de pouvoirs à ce point dérogatoires ne peut être interprété que strictement.

3. Dans son dernier mémoire, en réponse à une exception d'irrecevabilité quant à leur intérêt, développée par la partie adverse dans son propre dernier mémoire, les parties requérantes rappellent les enseignements de l'arrêt de l'Assemblée générale du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 qui implique que « la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste ». Elles constatent ainsi qu'est consacré le maintien de l'intérêt de requérants dans des recours dirigés contre de simples mesures d'ordre (telles qu'une mesure de suspension préventive), voire simplement contre un acte dont il ressort une appréciation négative de leurs prestations. Elles font valoir qu'il en va d'autant plus ainsi lorsque l'acte attaqué vise à sanctionner. Elles observent qu'en l'espèce, les décisions attaquées se fondent sur l'article 174 du Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD), lequel est contenu dans une section intitulée « des sanctions » et que, par celles-ci, elles ont été privées de leurs fonctions et de leurs prérogatives respectives pendant près de deux ans. Elles affirment que la circonstance que ces décisions ont cessé de produire leurs effets n'enlève rien à l'atteinte à l'intérêt moral dont elles peuvent se prévaloir.

B. La partie adverse

1. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité en ce qui concerne la première partie requérante. Elle estime que dès lors que le Gouvernement wallon a entendu que le commissaire spécial exerce l'ensemble des prérogatives des organes de gestion, les termes « pour ce faire » (après l'énoncé de ses missions), ne limitant pas ses prérogatives exclusives, l'acte attaqué prive le conseil d'administration de la première partie requérante de ses compétences, comme le précise de manière explicite le courriel d'accompagnement de la ministre du Logement. Elle en conclut que la première partie requérante n'a pas pu légalement introduire la requête en annulation. Elle admet que l'acte attaqué n'a pas pour effet de priver la première partie requérante de sa personnalité juridique, mais que celle-ci passe toutefois, pour les actes de gestion, par l'intermédiaire des décisions du commissaire spécial.

2. Dans son dernier mémoire, elle constate que les actes attaqués ne sont plus en vigueur et estime que les parties requérantes ne tirent plus aucun avantage à ce qu'ils disparaissent de l'ordonnancement juridique. Il lui semble qu'il faut conclure que celles-ci n'ont plus d'intérêt à l'annulation de ces actes, dès lors qu'elle n'aperçoit pas les inconvénients que permettrait d'éviter la disparition *ex tunc* des actes attaqués.

IV.2. Examen

A. Sur la recevabilité ratione personae

Dans l'arrêt n° 246.245, précité, rendu sur la demande de suspension, il a été jugé ce qui suit :

« 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 ».

La partie adverse ne conteste pas, dans son mémoire en réponse, le maintien de la capacité d'ester en justice à l'encontre d'un acte qui porte atteinte à l'autonomie de l'organe en question, comme c'est le cas en l'espèce.

Par ailleurs, l'article 2, dernier alinéa, de 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 », inséré par l'acte attaqué, limite, par les mots « Pour ce faire », la substitution du commissaire spécial aux organes de gestion aux missions énumérées précédemment dans ce même article parmi lesquelles ne figure pas celle d'ester en justice contre les décisions attaquées.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

B. Sur la question du maintien de l'intérêt

De manière générale, il doit être rappelé qu'aux termes de l'article 19,

alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours.

Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

En l'espèce, les décisions attaquées sont prises en application de l'article 174 du CWLHD, lequel prend place dans la section 5 qui traite « des sanctions », leur auteur estimant que le commissaire spécial du Gouvernement auprès de la première partie requérante doit disposer des pleins pouvoirs et se substituer aux organes de gestion de cette dernière pour accomplir pleinement ses missions. Ainsi, les actes attaqués mettent en œuvre une modalité d'une sanction définie dans la disposition précitée et privent les parties requérantes de l'essentiel de leurs fonctions et de leurs prérogatives respectives pendant un peu plus d'un an. Par conséquent, celles-ci conservent à tout le moins un intérêt moral à voir disparaître de l'ordonnancement juridique les décisions contestées.

C. Sur l'extension de l'objet du recours

Un recours ne peut être étendu en cours de procédure qu'aux actes indissolublement liés à l'acte attaqué, lorsque, notamment, ceux-ci le modifient ou le remplacent sans en différer essentiellement.

En l'espèce, la décision prise par le Gouvernement wallon le 18 décembre 2019 prolonge le mandat du commissaire spécial C.B. auprès de la première partie requérante jusqu'au 30 juin 2020 et lui assigne des missions similaires à celles antérieurement fixées, en lui donnant également le pouvoir de se substituer aux organes de gestion de la société de logement, de sorte qu'il peut être conclu que cet acte est indissolublement lié au premier acte attaqué.

Par ailleurs, il ne ressort pas du dossier administratif que cette décision a été notifiée à la première partie requérante. Seule la notification au commissaire spécial mandaté dans le cadre de l'exercice de la tutelle auprès de cette société y figure. Partant, aucun élément ne contredit l'affirmation de la première partie requérante selon laquelle elle a pris connaissance de cette décision par la note d'observations et la consultation du dossier administratif, de sorte qu'elle a agi dans le délai requis.

La demande d'extension de l'objet du recours est accueillie.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen « de la violation de l'article 174, § 2, du CWLHD, du principe général de droit exprimé par l'adage *audi alteram partem* et du principe général du respect des droits de la défense, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir ».

2. Dans la requête, elles considèrent que, par les décisions attaquées, la partie adverse décide de mettre sous tutelle la première d'entre elles via l'envoi d'un commissaire spécial, lequel reçoit le pouvoir de se substituer à ses organes de gestion, pour organiser la disparition de la société de logement. Elles estiment que l'article 174, § 2, précité prévoit qu'avant de faire l'objet d'une sanction, les représentants de la société de logement de service public doivent être entendus par le conseil d'administration de la Société wallonne du Logement (SWL) et que les principes généraux visés au moyen s'opposent à ce qu'une décision telle que l'acte attaqué soit adoptée avant que son destinataire ne soit matériellement mis en mesure de faire valoir ses observations, en connaissant les motifs précis et la portée de la mesure envisagée, en ayant accès au dossier, en disposant d'un délai raisonnable pour préparer sa défense, en se faisant accompagner, en faisant entendre des témoins, etc.

3. Elles constatent que la seule audition qui s'est tenue préalablement à l'adoption de l'acte attaqué remonte au 1^{er} octobre 2018, ce qu'elles estiment être insuffisant.

Elles rappellent que la convocation à cette audition énonçait, sans autre précision, qu'« en sa séance du 16 juillet 2018, le Conseil d'administration de la SWL a décidé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article 174 du [CWLHD] », alors que la portée de l'acte attaqué dépasse la teneur de ce qui a pu faire l'objet de cette audition, dès lors qu'il décide, en substance, que la première partie requérante doit disparaître contre son gré et le plus rapidement possible.

Elles sont d'avis que c'est préalablement à l'audition que la première d'entre elles aurait dû savoir que ladite audition avait pour objet de permettre à la SWL de décider d'une mise sous tutelle et de l'envoi d'un commissaire spécial. Elles ajoutent que la première partie requérante aurait dû être préalablement informée qu'à la suite de cette audition, il pourrait être décidé que ce commissaire spécial aurait pour mission de procéder à la fusion de celle-ci avec une autre société de logement et qu'ensuite celui-ci se substituerait à ses organes de gestion. Sur ce dernier point, elles estiment qu'il s'agit là d'un revirement notable par rapport à la situation telle qu'elle fut présentée lors de cette audition, puisque le directeur général de la SWL avait conclu cette audition en préconisant « que la SLSP prenne elle-même la gestion en mains, avec l'aide de la tutelle et d'un commissaire spécial, sans que l'éventuel commissaire spécial ne se substitue aux organes de gestion, ce qui n'est pas opportun » et que la ministre a confirmé le 26 février 2019, en commission du logement du Parlement wallon, qu'il n'est pas question « d'imposer une fusion avec une société déterminée ».

4. Elles soutiennent que l'acte attaqué constitue une mesure grave, au surplus justifiée par des dysfonctionnements imputés à la première partie requérante, de sorte qu'à tout le moins, l'ensemble des garanties inhérentes au principe *audi alteram partem* devaient être respectées pour que cet acte puisse être adopté en pleine connaissance de cause.

5. Dans le mémoire en réplique, elles précisent que leurs critiques valent également à l'encontre de la décision du 18 décembre 2019, visée par la demande d'extension de l'objet du recours, dès lors que celle-ci a prolongé l'acte attaqué sans aucunement procéder à une nouvelle audition.

B. La partie adverse

1. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que l'article 174, § 2, du CWLHD prévoit que, préalablement aux sanctions reprises au § 1^{er}, à savoir le rappel à l'ordre, l'injonction de mettre fin aux faits non respectueux de la légalité, l'octroi d'un pouvoir d'annulation par le commissaire, une sanction, une

mise sous contrôle de gestion, une mise sous tutelle par le Gouvernement wallon, une mise sous plan de gestion et un retrait d'agrément, le conseil d'administration de la SWL entend les représentants mandatés par la société de logement de service public. Elle relève que, le cas échéant, l'audition permet à la SWL de formuler une proposition de mise sous tutelle de ladite société et que, lorsqu'une telle proposition est formulée, il appartient au Gouvernement de prendre les mesures suivantes :

- décider de la mise sous tutelle ;
- fixer, sur la proposition de la SWL, l'étendue de la mission du commissaire spécial et sa durée ;
- décider si le commissaire spécial peut se substituer aux organes de la société ;
- fixer les émoluments et frais de déplacements du commissaire spécial.

2. Elle indique que la convocation du 10 août 2018 à l'audition du 6 septembre 2018 (reportée au 1^{er} octobre 2018) mentionne expressément que :

- « Le Conseil d'administration de la [SWL] a décidé de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article 174 du [CWLHD] à l'encontre de la SLSP Le Logis Quaregnonnais » ;
- « Dans ce cadre, et conformément au paragraphe 2 de l'article 174 du CWLHD, la SWL procédera à l'audition des représentants que les instances de la SLSP auront mandatés à cet effet » ;
- « Lors de l'audition du jeudi 6 septembre prochain, les représentants mandatés par la SLSP auront la possibilité de déposer un mémoire écrit, de déposer des pièces, de faire valoir l'ensemble de leurs observations, d'être accompagnés ou représentés par un avocat s'ils le souhaitent, et éventuellement, de solliciter l'audition de témoins. La [SWL] se réserve néanmoins la possibilité d'examiner la pertinence des demandes éventuelles relatives à l'audition de témoins ».

3. Elle est d'avis que, dès lors que la première partie requérante était informée que l'audition du 1^{er} octobre 2018 se tenait dans le cadre l'article 174 du CWLHD, elle devait savoir que le Gouvernement wallon pouvait « d'initiative » décider que le commissaire spécial se substituerait aux organes de la société. Elle constate que, cependant, la première partie requérante a décidé de ne pas déposer de mémoire et de ne pas se faire assister par un avocat pour l'audition.

Elle estime, par ailleurs, que le contenu des missions du commissaire spécial n'a pas changé entre la décision du 6 décembre 2018 et l'arrêté du 9 mai 2019 et que seule a changé l'étendue de ses pouvoirs.

4. À titre surabondant, elle soutient que l'extension des pouvoirs du commissaire spécial fait suite à un constat du précédent commissaire spécial qu'il

perdait un temps précieux à courir après les personnes qui détenaient le pouvoir de signature et que, sans substitution, il en était réduit à n'être qu'un consultant offert par la Région wallonne sous le contrôle du conseil d'administration. Elle précise que les considérations qui ont conduit à l'extension des compétences du commissaire spécial ne sont pas liées au comportement de la première partie requérante et ne sont pas infamantes.

5. Dans son dernier mémoire, elle affirme que les parties requérantes ne pourraient tirer aucun avantage concret d'un arrêt d'annulation jugeant fondé le moyen pris de la violation du principe *audi alteram partem* à l'égard d'une décision qui n'est plus en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020.

V.2. Examen

A. Sur la recevabilité

L'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée dans le dernier mémoire de la partie adverse est identique à celle soulevée plus généralement à l'égard du recours. Son examen appelle la même conclusion.

B. Sur le fond

1. L'article 174 du CWLHD prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. En cas de non-respect des dispositions légales et réglementaires qui lui sont applicables, la société fait l'objet :

1° d'un rappel à l'ordre ;

2° [d']une injonction de mettre fin aux faits non respectueux de la légalité dans un délai fixe par la Société wallonne du Logement qui ne peut dépasser le mois.

Cette injonction est accompagnée de l'application d'une sanction visée aux 2°*bis* à 7° du présent article, à mettre en œuvre dans le cas où il est constaté qu'il n'est pas mis fin aux faits non respectueux dans le délai fixé, après que la société concernée a fait valoir ses observations ;

2°*bis* d'un pouvoir d'annulation par le commissaire visé à l'article 166 de toute décision prise par la société.

Le Gouvernement fixe, sur la proposition de la Société wallonne du Logement, les modalités et l'étendue du pouvoir du commissaire. Il prend sa décision dans un délai de trente jours francs à dater de la notification de cette proposition. A l'expiration de ce délai, la proposition de la Société wallonne du Logement est réputée refusée ;

3° d'une sanction financière fixée par le Gouvernement sur proposition de la Société wallonne du Logement.

Les montants prélevés au titre de sanction financière sont versés sur un compte spécial ouvert auprès de la Société wallonne du Logement et affectés au Fonds de solidarité visé à l'article 172 du Code, selon les conditions et modalités déterminées par le Gouvernement ;

4° d'une mise sous contrôle de gestion.

Le Gouvernement décide, sur la proposition de la Société wallonne du Logement, de la mise sous contrôle de gestion.

Il prend sa décision dans un délai de trente jours francs à dater de la notification de cette proposition.

À l'expiration de ce délai, la proposition de sanction est réputée refusée.

Il fixe, sur la proposition de la Société wallonne du logement, les modalités et l'étendue de la mise sous contrôle et sa durée ;

5° d'une mise sous tutelle par le Gouvernement wallon, conformément au § 3 du présent article ;

6° d'une mise sous plan de gestion ;

7° d'un retrait d'agrément.

§ 2. Préalablement, le Conseil d'administration de la Société wallonne du logement entend les représentants mandatés par la société.

S'il échet, suite à cette audition, le conseil d'administration de la Société wallonne du Logement, selon le cas, prononce la sanction ou propose au Gouvernement, dans le cas visé au § 1^{er}, 4°, la mise sous tutelle de la société.

§ 3. La mise sous tutelle visée au paragraphe 1^{er} est concrétisée par l'envoi d'un commissaire spécial au sein de la société.

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.

À l'expiration de ce délai, la proposition de sanction est réputée refusée.

Il fixe, sur la proposition de la Société, l'étendue de la mission du commissaire spécial et sa durée.

Sur la décision du Gouvernement, le commissaire spécial peut se substituer aux organes de la société.

Le commissaire spécial ne peut bénéficier que d'émoluments et de frais de déplacement qui sont fixés et pris en charge par le seul Gouvernement.

§ 4. Lorsque le commissaire a connaissance du non-respect, par la société, des dispositions du présent Code, de ses arrêtés d'exécution et des règlements pris en exécution de ceux-ci, il en informe immédiatement la Société wallonne du Logement et le Gouvernement. La Société wallonne du Logement en informe immédiatement son conseil d'administration. Lorsque la Société a connaissance du non-respect, par une société, des dispositions du présent Code et de ses arrêtés d'exécution, elle en informe immédiatement son conseil d'administration et le Gouvernement.

À défaut pour le conseil d'administration de la Société de prendre ou de proposer une des sanctions visées par le présent article, dans un délai de trente jours à dater de la prise de connaissance visée à l'alinéa qui précède, le Gouvernement peut se substituer au conseil d'administration de la Société. Il en informe immédiatement la Société wallonne du logement et la société.

§ 5. Lorsque le Gouvernement fait usage de son pouvoir de substitution visé au paragraphe 4, il notifie à la société sa décision dans un délai de trente jours, à dater de l'expiration du délai visé au paragraphe 4, alinéa 2, après avoir entendu les représentants mandatés par la société. Une copie de cette notification est adressée à la Société ».

2. Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Ce principe ne peut toutefois être confondu avec le principe des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l'administré de faire valoir son point de vue par des observations écrites est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*.

3. La décision de la partie adverse du 6 décembre 2018, précitée, indique expressément 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 ». En conséquence, le Gouvernement wallon a décidé la mise sous tutelle et la désignation d'un commissaire spécial, lequel se voit assigner différentes missions précises.

Les deux décisions attaquées modifient substantiellement cette première décision dans la mesure où, en application de l'article 174, § 3, alinéa 6, précité, leur auteur donne le pouvoir au commissaire spécial désigné de se substituer aux organes de gestion de la première partie requérante pour mener à bien les missions qui lui sont assignées pendant la durée de son mandat.

Une telle substitution de pouvoirs s'analyse comme une mesure grave prise à l'égard des parties requérantes puisqu'elle prive la première de ses organes de gestion statutaires et les deuxième et troisième de leurs fonctions et prérogatives.

Par ailleurs, si les décisions attaquées ne contiennent effectivement aucune considération infamante, il n'en demeure pas moins qu'elles sont prises en raison du comportement des organes de gestion de la première partie requérante puisqu'il n'est pas contesté qu'elles font suite au « constat du précédent commissaire spécial qu'il perdait un temps précieux à courir après les personnes qui détenaient le pouvoir de signature et que, sans substitution, il en était réduit à n'être qu'un consultant offert par la Région wallonne et ce gratuitement et sous le contrôle du conseil d'administration ».

La décision du 6 décembre 2018, précitée, a été précédée d'une audition des représentants de la première requérante par la SWL qui s'est tenue le 1^{er} octobre 2018. Cependant, au cours de celle-ci, le dirigeant de cette dernière qui présidait la réunion a indiqué qu'il « n'était pas opportun » que l'« éventuel Commissaire spécial » se substitue aux organes de gestion. Par conséquent, la substitution du commissaire spécial aux organes de gestion de la première partie requérante n'a pas été envisagée au cours de cette audition et les représentants de celle-ci n'ont pu faire valoir leurs observations à propos de cette mesure. Par ailleurs, il ne ressort d'aucun document du dossier administratif que de telles observations aient été sollicitées ensuite, par exemple par écrit.

Il en résulte que l'auteur des deux arrêtés attaqués n'a pas respecté le principe du contradictoire avant de prendre ses deux décisions.

4. Dans cette mesure, le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

Le deuxième moyen suffit à fonder l'annulation des deux actes attaqués, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner le premier et le troisième moyens.

VII. Indemnité de procédure

Dans leur mémoire en réplique ainsi que dans leur dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent « une indemnité de procédure liquidée au montant majoré (840 euros) », à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

Sont annulés les arrêtés suivants :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 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 ;
- l'arrêté du 18 décembre 2019 du Gouvernement wallon qui prolonge la mission du commissaire spécial C.B. auprès de la société de logement de service public "Le Logis Quaregnonnais" à Quaregnon jusqu'au 30 juin 2020.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 1200 euros, les deux contributions de 20 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 280 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 9 décembre 2022, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly