

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 186.074 du 4 septembre 2008

A. 188.528/XIII-5002

En cause : **l'Association sans but lucratif
TOURISME SOCIAL DE CHIMAY,**
ayant élu domicile chez
Me Nathalie TISON, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi,

contre :

la Ville de Chimay,
ayant élu domicile chez
Me Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

--

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

Vu la requête unique, introduite le 9 juin 2008 par un pli recommandé à la poste sans apposition du cachet et enregistrée au greffe le 11 juin 2008, par l'association sans but lucratif TOURISME SOCIAL DE CHIMAY en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution :

- " - de la décision du conseil communal du 12.12.2007 dont les bureaux sont sis à 6460 Chimay, Grand-Place, 13 au terme de laquelle il est décidé de suivre l'avis de la commission consultative, de mettre fin à la convention qui lie la ville de Chimay à la requérante et de confier au collège la mise en oeuvre de cette fin de collaboration.
- de la décision du 17.03.2008 du collège communal de la ville de Chimay dont les bureaux sont également sis à 6460 Chimay, Grand-Place, 13 au terme de laquelle ladite convention est résiliée au 31.12.2008 (...);

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

Vu le rapport de M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 2008 fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 2008 à 9.30 heures;

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

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. TISON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DEROUAUX, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Le 11 juin 1987, le conseil communal de la partie adverse décide de confier à la partie requérante la gestion du camping communal et approuve le texte de la convention à intervenir entre les parties.

La convention, signée le 14 septembre 1987, porte ce qui suit :

" La Ville de Chimay, propriétaire du camping communal de Chimay, confie à l'A.S.B.L. «Tourisme social de Chimay» pour une période de vingt années, la gérance du camping de Chimay tel qu'il existe à la date de la signature de la présente.

Le « Tourisme social de Chimay» gérera le camping en bon père de famille, garantira le bon entretien des installations mises à sa disposition et prendra les charges prévues à l'article 1754 du Code Civil.

La Ville fixera, de commun accord avec l'Association sans but lucratif et au profit de celle-ci, le montant de la location à payer, par emplacement, par les campeurs.

La Ville s'engage à n'établir aucune taxe ou redevance et ce pendant toute la période de la convention.

En compensation des investissements réalisés par la Ville, le «Tourisme social de Chimay» s'engage à lui payer la somme annuelle et forfaitaire de trois cent mille francs (300.000 frs).

La Ville supportera le précompte immobilier du bien.

Le «Tourisme social de Chimay» devra souscrire immédiatement une assurance couvrant sa responsabilité civile d'occupant. En matière d'incendie, les dégâts par eau devront être garantis. La Ville devra maintenir son assurance responsabilité civile vis-à-vis des tiers.

La Ville se réserve le droit de contrôle des comptes et budget relatifs au camping communal par l'intermédiaire d'une commission consultative élaborée conformément aux dispositions de l'article 9a, de la loi du 16 juillet 1973.

La Ville se réserve le droit de pouvoir résilier le contrat en cas de faute grave ou en cas de non-respect des obligations découlant de la gérance au terme de chaque année calendrier avec préavis de six mois. D'autre part, l'association sans but lucratif «Tourisme social de Chimay», ne pourra mettre fin au contrat qu'à partir de l'an 1997".

2. Le 7 novembre 1991, "pour une question administrative invoquée par l'administration de la T.V.A" le conseil communal de la partie adverse décide :

- " 1) de modifier la convention signée en date du 14 /09/1987 à passer entre la ville de Chimay et l'A.S.B.L. «Tourisme social de Chimay» telle que décrite en annexe et de proroger la durée jusqu'en 2011.
- 2) de concéder le droit à l'exploitation du camping de Chimay à l'A.S..B.L. «Tourisme social de Chimay» suivant les clauses stipulées dans la convention ci-annexée. (...)".

La convention, signée le 1^{er} novembre 1991, "prend effet au 1/11/91 date à laquelle elle annule celle prise en date du 14/9/87".

3. Le 29 août 2000, le conseil communal de la partie adverse décide d'approuver la convention réactualisée passée entre la ville de Chimay et l'AS.B.L. TOURISME SOCIAL DE CHIMAY jusqu'en 2020.

La convention, signée le 29 août 2000, porte ce qui suit :

- " La Ville de Chimay, propriétaire du camping, concède à l'A.S.B.L. «Tourisme Social de Chimay» pour une période de 20 ans, le droit à l'exploitation du terrain de camping de Chimay contre une redevance annuelle et forfaitaire T.V.A. non comprise de 300.000 francs indexée suivant l'index des prix à la consommation.

Les parties, de commun accord, conviennent de manière explicite que la présente convention ne tombe pas dans le champ d'application de la législation régissant la matière des baux à loyer.

Le «Tourisme Social de Chimay» gérera le camping en bon père de famille, garantira le bon entretien des installations et prendra en charge les réparations ordinaires autres que les grosses réparations.

L'Association sans but Lucratif fixera le montant réclamé aux campeurs pour l'occupation d'un emplacement déterminé.

La Ville s'engage à n'établir aucune taxe et ce pendant toute la période de la convention. La Ville supportera le précompte immobilier du bien.

Le «Tourisme Social de Chimay» devra souscrire immédiatement une assurance couvrant sa responsabilité civile d'occupant. En matière d'incendie, les dégâts par eau devront être garantis. La Ville devra maintenir son assurance responsabilité civile vis-à-vis des tiers.

L'Association sans but lucratif «Tourisme social de Chimay» accorde à la Ville le droit de contrôle des comptes et budget relatifs au camping communal par l'intermédiaire d'une commission consultative élaborée conformément aux dispositions de l'article 9a, de la loi du 16 juillet 1973.

La présente convention prend effet au 29/08/2000, date à laquelle elle annule et remplace celles prises en date du 14/9/1987 et 1/11/1991".

4. Le 11 octobre 2007, le conseil communal de la partie adverse décide de constituer la commission consultative en vue du contrôle des comptes et budget relatifs au camping communal, qui n'avait jamais été mise en place.

Par lettre recommandée le 30 octobre 2007 la partie adverse demande à la partie requérante de lui communiquer, dans un délai de huitaine, une série de documents en vue d'exercer le droit de contrôle sur les comptes et budgets prévu par la convention.

Durant le mois de novembre, les réunions de la commission et les courriers recommandés se succèdent à un rythme accéléré pour réclamer de nouvelles pièces, comme en témoignent plusieurs pièces du dossier administratif.

5. Le 5 décembre 2007 la commission consultative dresse le constat suivant :

" (...)

La commission ne peut que constater qu'il n'est pas normal que cette A.S.B.L. ne réponde pas aux demandes qui lui sont faites, à savoir la remise des comptes particuliers, de la liste du personnel et des PV des CA depuis sa création.

Cependant, à la suite d'un contact avec la Région wallonne, deux éléments sont désormais en notre possession:

- au point de vue du personnel: l'A.S.B.L. bénéficie de points APE pour du personnel censé travailler au camping. Or, il a été constaté lors d'un contrôle que du personnel était mis à la disposition d'une autre A.S.B.L., ce qui aux yeux de la Région wallonne, constitue une infraction grave.
- les comptes particuliers de 2004, avec les noms des fournisseurs, où apparaît le nom de SOGEPRO.

L'administrateur délégué qui a les pouvoirs pour l'administration quotidienne de l'A.S.B.L. peut-il confier un marché à sa société privée? Y a-t-il décision du CA? Si oui, s'est-il retiré lorsque cette décision a été prise? La commission conclut à tout le moins à un manque de transparence.

La Ville de Chimay ne peut cautionner une A.S.B.L. qui

- utilise à mauvais escient les subventions de la Région wallonne
- tergiverse à la demande multiple de communication de documents de base
- pose des questions quant à la transparence des missions confiées à la société privée de son administrateur délégué.

En conséquence, à l'unanimité, la commission décide de proposer au conseil communal le principe de mettre fin à la convention qui lie la Ville de Chimay à l'A.S.B.L. Tourisme Social et de confier au collège la mise en oeuvre de cette fin de collaboration. Parallèlement, il est proposé que les démarches nécessaires soient entreprises afin d'obtenir des points APE pour maintenir le personnel".

6. Le 12 décembre 2007, le conseil communal de Chimay décide de suivre l'avis de la commission consultative et le principe de mettre fin à la convention qui lie la ville à l'A.S.B.L. TOURISME SOCIAL DE CHIMAY et de confier au collège la mise en oeuvre de cette fin de collaboration. Il s'agit du premier acte attaqué.

Cette délibération, après avoir rappelé les échanges de courriers et de documents ayant eu lieu dans le courant du mois de novembre 2007 entre la commission consultative et l'A.S.B.L. requérante, met ensuite en exergue le fait que les responsables de cette dernière ont omis de transmettre un document relatif à un transfert de son personnel APE (Aide à la promotion de l'emploi) vers d'autres associations sans but lucratif alors que de tels transferts sont contraires aux articles 31 et 32 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, qualifie ce comportement de faute grave et invoque, en conséquence, la clause de la convention accordant à la ville de Chimay le droit de résilier le contrat en cas de faute grave ou en cas de non-respect des obligations découlant de la gérance.

7. Le 17 mars 2008, le collège communal de la partie adverse décide "de mettre un terme à la convention qui lie la Ville de Chimay à l'A.S.B.L. Tourisme social de Chimay, telle qu'elle a été approuvée par le Conseil Communal en date du 11 juin 1987 et modifiée par décision du Conseil Communal du 7 novembre 1991 et 19 août 2000".

La résiliation prend effet le 31 décembre 2008. Il s'agit de la seconde décision attaquée.

Tout comme la première décision attaquée, la décision du collège communal met l'accent sur la faute lourde et invoque également la clause de la convention accordant à la ville le droit de résilier le contrat en cas de faute grave ou en cas de non-respect des obligations découlant de la gérance.

8. Par une lettre recommandée du 9 avril 2008, la décision de résiliation de la convention est notifiée à la partie requérante avec, en annexe, la délibération du collège communal du 17 mars 2008;

Considérant que les parties qualifient la convention intervenue entre elles de concession de service public;

Considérant que la partie requérante considère que les deux décisions attaquées relèvent bien de la compétence du Conseil d'Etat eu égard à la circonstance que la résiliation de la convention résulte du pouvoir d'action unilatérale de l'autorité concédante lié à la protection de l'intérêt général; qu'à son estime, il s'agit bien d'une concession de service public où le poids du droit public est plus important que celui du droit des contrats; qu'elle fait également valoir que la convention du 29 août 2000 ne comprenait plus de clause permettant à la ville de Chimay de résilier le contrat en cas de faute grave ou en cas de non-respect des obligations découlant de la gérance, au terme de chaque année calendrier, avec un préavis de six mois; qu'en conséquence, selon la partie requérante, la résiliation de la convention résulte d'une action unilatérale fondée sur l'intérêt général, ne pouvant être interprétée comme la mise en oeuvre d'une clause contractuelle, le recours étant ainsi étranger à la violation d'un droit subjectif;

Considérant que, selon la partie adverse, le droit de résiliation qu'elle a mis en oeuvre trouve son origine dans la délibération du conseil communal de la ville de Chimay du 11 juin 1987 qui a approuvé la convention originale la liant à la partie requérante; que ce droit à résiliation n'a pas pu, selon elle, être supprimé par les avenants qui ont été apportés à la convention par la suite; que c'est pour cette raison qu'elle n'a pas souhaité consacrer davantage de développements à cette question, celle-ci relevant des compétences des juridictions de l'ordre judiciaire;

Considérant que dans son rapport, l'auditeur soulève une exception d'irrecevabilité liée à l'incompétence du Conseil d'Etat eu égard à la circonstance que les deux actes attaqués se fondent expressément sur la clause de résiliation prévue dans la convention originale;

Considérant que les actes attaqués ont pour objet de "mettre fin à la convention qui lie la Ville de Chimay à l'A.S.B.L. Tourisme social" et se fondent, sans équivoque, sur la faculté de résiliation contenue dans le contrat proprement dit ainsi que sur le constat de manquements qualifiés de faute grave; qu'au vu des actes attaqués, la résiliation intervient sur la base des droits et obligations des parties découlant du contrat et non en vertu du pouvoir de révocation unilatérale dans l'intérêt général qui appartient à toute autorité concédante; qu'en de telles circonstances, le Conseil d'Etat ne peut censurer l'acte par lequel une autorité administrative met fin à un contrat lorsqu'il est adopté en vertu d'un droit de résiliation consacré par le contrat lui-même; que, dans ce cas, l'acte procède de la mise en oeuvre du contrat et n'est donc pas une décision administrative unilatérale que le Conseil d'Etat peut annuler;

Considérant qu'en toute hypothèse, le Conseil d'Etat ne peut être ni juge, ni interprète du contrat et ne peut se déclarer compétent au motif que l'une des parties dénie l'existence de la clause contractuelle en vertu de laquelle le contrat a été résilié; que seul le juge de l'ordre judiciaire peut, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution, se prononcer sur cette question relative au contenu même du contrat et sanctionner éventuellement les manquements de l'une ou l'autre des parties; qu'en conséquence, l'exception d'irrecevabilité est accueillie et empêche l'examen de la requête en suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le quatre septembre deux mille huit par :

M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{elle} WIAME, greffier.

Le Greffier.

Le Président f.f.,

V. WIAME.

P. VANDERNACHT.