

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.244 du 18 mai 2017

A.216.371/VI-20.948

En cause : **l'association sans but lucratif
JOBELIX**, en liquidation,

ayant élu domicile chez
M^e Patricia MINSIER, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

le centre public d'action sociale d'Ixelles

ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry STIEVENARD et
Nathalie LAMBRECHT, avocats,
route de Lennik 451
1070 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 7 juillet 2015, l'association sans but lucratif JOBELIX, en liquidation, demande l'annulation de "la décision du conseil de l'action sociale du CPAS d'Ixelles du 22 juin 2015 de «résilier pour des motifs d'intérêt général la concession de service public et domaniale consentie à l'ASBL JOBELIX, avec effet au 1^{er} octobre 2015»".

II. Procédure

Un arrêt n° 231.966 du 15 juillet 2015 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil

d'État ont été acquittés.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Raphaël BORN, 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 des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 17 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mars 2017 à 10 heures.

M. Serge BODART, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Bertrand HEYMANS, *loco* M^e Patricia MINSIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Mathieu VELGHE, *loco* M^{es} Thierry STIEVENARD et Nathalie LAMBRECHT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Raphaël BORN, auditeur, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

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

Les principaux faits de la cause ont été présentés comme suit dans l'arrêt du Conseil d'Etat n° 231.966, du 15 juillet 2015:

" Considérant que la requérante expose comme suit les éléments de la cause :

«1. Les faits

1. La requérante est l'ASBL JOBELIX, soit une association ayant pour but de "soutenir d'initier, d'encadrer et de mettre en œuvre tout projet ou toute action

visant à promouvoir et à favoriser l'insertion sociale et professionnelle s'adressant prioritairement aux publics émergeant aux Centres Publics d'Action Sociale" [...]. Elle s'est vu reconnaître la qualité d'entreprise d'économie sociale.

2. Le 28 juin 2012, la partie adverse décide de consentir, au bénéfice de la requérante, une concession de service public et domaniale prenant cours le 1^{er} septembre 2012, jusqu'au 31 août 2014 [...].

Plus précisément, la concession domaniale porte sur un bâtiment situé chaussée de Boondael 94 à 1050 Ixelles. Il s'agit d'une ancienne maison de repos, d'une superficie de 6420 m². La concession de service public porte, quant à elle, sur la gestion et l'exploitation de ce bâtiment, en vue d'y développer des activités intégrées favorisant les apprentissages par le travail et les mises en situation professionnelle des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale et/ou à l'aide sociale.

Les conditions et modalités de cette concession résultent du "cahier des clauses et conditions contractuelles relatif à la concession domaniale et de service public portant sur un bâtiment appartenant au centre public d'action sociale d'Ixelles, situé chaussée de Boondael 94 à 1050 Ixelles" [...] et de l'offre déposée par la requérante [...].

Il n'est pas inutile de reproduire ici le préambule dudit cahier, qui permet de comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent ces concessions :

"Le centre public d'action sociale de la commune d'Ixelles [...] est propriétaire d'un immeuble sis 94, chaussée de Boondael à Ixelles, affecté jusqu'il y a peu à l'accueil et l'hébergement des personnes âgées.

Cette affectation a pris fin suite à la construction d'une nouvelle maison de repos et de soins adaptée aux nouvelles normes applicables aux résidences de personnes âgées. L'immeuble constituant l'ancienne maison de repos et de soins est donc actuellement vide, libre d'occupation et libre de charges.

Le bâtiment nécessitera, à moyen terme, de lourds travaux de rénovation afin que la pérennité de ce bien faisant partie du patrimoine public soit assurée en vue de son affectation aux missions légales du CPAS.

Parmi ces missions, le CPAS doit tout mettre en œuvre pour assurer une insertion socio-professionnelle des personnes à qui il fournit une aide. Cette mission a été renforcée dans le cadre de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, lequel doit prioritairement prendre la forme d'un emploi.

Le CPAS souhaite donc voir cet immeuble devenir un support d'activités pour des entreprises locales d'insertion professionnelle et il va solliciter, dans cet esprit, toutes les sources de subsides disponibles pour sa revalorisation.

Dans un premier temps, le souci du CPAS est de donner sans retard à l'immeuble une nouvelle affectation à moindre coût en vue d'une utilisation en logements présentant un intérêt général, en lien avec certaines de ses missions.

En effet, les chambres qui étaient auparavant occupées par les résidents (soit au total 105 chambres permettant d'héberger 129 personnes) pourraient être réaffectées, moyennant certains aménagements limités, en logements pour étudiants.

Vu la pénurie croissante de logements destinés aux étudiants dans la Région de Bruxelles-Capitale, le CPAS participerait ainsi à l'effort des pouvoirs publics en cette matière.

Par ailleurs, le bâtiment comprend plusieurs salles polyvalentes situées au rez-de-chaussée, ainsi que des cuisines au sous-sol.

L'exploitation et la gestion du bâtiment transformé en salles polyvalentes et en logements pour étudiants peuvent donc constituer un excellent moyen de développement intégré d'activités favorisant les apprentissages par le travail et les mises en situation professionnelle de publics fragilisés, bénéficiaires de droits à l'intégration sociale et/ou de l'aide sociale.

Dans cette optique, il paraît opportun de confier la gestion de ces nouvelles activités, au titre d'une concession de service public, à un concessionnaire agréé en

qualité d'initiative d'économie sociale d'insertion, dans la mesure où la délivrance de cet agrément implique que ce type d'opérateur dispose des techniques et de moyens d'encadrement adaptés à l'action sociale en faveur des publics fragilisés sur le marché du travail. Par ailleurs, la mission d'insertion professionnelle des CPAS conventionnant avec des initiatives d'économie sociale d'insertion agréées et encouragées par l'État fédéral, au travers d'une intervention financière majorée lors de l'engagement de personnes dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi organique des CPAS [sic].

Accessoirement à cette concession de service public, le CPAS d'Ixelles accorde au concessionnaire, pour la réalisation de ses missions, une concession domaniale portant sur le bien concédé".

Par une décision du 24 avril 2014, le Conseil de l'Action sociale de la partie adverse a décidé de proroger cette concession pour une durée de cinq ans à dater du 1^{er} septembre 2014 [...].

3. Le CPAS d'Ixelles et l'ASBL JOBELIX ont, par ailleurs, et indépendamment des concessions précitées, conclu une convention à durée indéterminée "relative à la mise en œuvre du programme d'actions de l'ASBL JOBELIX" en date du 10 juin 2009 [...].

Par celle-ci, le CPAS s'est notamment engagé, moyennant le paiement d'une certaine somme par l'ASBL, à mettre à disposition de l'Association "les savoir-faire et compétences de membre(s) de son personnel affecté à la cellule d'insertion socioprofessionnelle Cap Emploi, qui agiront en qualité de référents et de conseils dans le cadre de la mise en œuvre et de la réalisation de l'objet social de l'Association, et ce, principalement en vue d'opérationnaliser des stratégies concertées d'insertion durable, sociale et professionnelle, des publics les plus fragilisés sur le marché de l'emploi".

Cette collaboration s'est matérialisée par l'implantation dans les locaux de JOBELIX d'un puis de deux agents d'insertion du CPAS d'Ixelles, restés sous l'autorité hiérarchique de ce service.

4. Le CPAS et la requérante ont entretenu des bonnes relations jusqu'au mois de juin 2014.

5. Le 18 juin 2014, le CPAS écrit à la requérante que le conseil de l'action sociale envisage d'abroger la disposition de la convention précitée qui prévoyait la mise à disposition de savoir-faire et de compétences.

Ce projet repose sur le constat selon lequel les projets de la requérante sont à présent développés et reconnus et selon lequel la prolongation de la concession domaniale et de service public lui ouvre de nouvelles perspectives d'engagement [...].

6. Le 7 juillet 2014, la présidente de la requérante écrit au CPAS.

Elle expose que les agents "mis à disposition" jouent un rôle de première importance dans le cadre de ses activités et qu'elle a pu constater les conséquences catastrophiques de la suppression envisagée de cette aide dès lors que depuis plusieurs mois déjà, ces deux personnes ont quitté ses services – l'une ayant été appelée à exercer des fonctions supérieures au sein de CPAS, l'autre étant en congé de maternité – sans être remplacées.

La Présidente sollicite, par conséquent, que de nouvelles modalités de partenariat soient trouvées et s'oppose à l'abrogation de la disposition litigieuse de la convention.

Le CPAS ne réservera aucune suite à ce courrier et ne remplacera jamais les deux membres du personnel précité.

7. Par un courriel du 28 août 2014, le Secrétaire du CPAS écrit à la requérante [...].

Il fait état de ce que le Bureau permanent a, en sa séance du 27 août 2014, décidé de "poser un diagnostic clair et objectif sur l'évaluation des différents partenariats que le CPAS entretient avec nombre d'ASBL dans le cadre de l'insertion socio-professionnelle".

Il ne transmet pas le procès-verbal de séance du Bureau permanent mais soutient que plusieurs questions se posent quant aux perspectives de l'activité de la requérante et quant "aux problèmes de gestion du personnel art. 60, mis en évidence par les entretiens individuels". Ces prétendus "problèmes de gestion" ne sont pas décrits et la requérante n'est pas informée de ce qui lui est précisément reproché.

Il propose une réunion le 18 septembre 2014 et informe la requérante que, dans l'attente d'explications, les postes article 60 devenus vacants ne seront pas remplacés.

8. Par un courriel du 29 août 2014, le Directeur de la requérante explique notamment n'avoir aucune connaissance des problèmes qui auraient été mis en évidence dans les cadre des entretiens individuels. Il expose qu'il aurait préféré "être informé et entendu sur les sujets" dont question "avant d'avoir à gérer, voire subir, les probables conséquences dommageables d'une décision unilatérale" [...]. Au vu de la décision du CPAS de surseoir au remplacement des postes "article 60", il sollicite que la réunion soit fixée le plus tôt possible. *In fine*, la réunion sera avancée par la partie adverse au 17 septembre 2015 [lire 2014], soit un jour avant la date initialement proposée.

9. Le 8 septembre 2015 [lire 2014], le Directeur de la requérante "demande à nouveau de faire connaître les problèmes de gestion des «article 60» qui justifient" la décision de surseoir au remplacement des "article 60" [...].

Il écrit : "Je vous indique, pour autant que de besoin, qu'il s'agit là d'une demande qui se fonde sur les principes de bonne administration et principalement sur les règles impératives de motivation des actes administratifs et de publicité de l'administration. Je vous demande donc de nous communiquer l'extrait du procès-verbal relatif à cette décision, ainsi, le cas échéant, que les rapports de l'administration, en ce qu'ils nous concernent, et qui auraient été remis aux membres de l'instance qui a statué".

Il précise que : "Outre que notre entrevue [...], qui n'aurait de raison d'être, pour ma part, qu'après que nous ayons reçu les informations ci-avant demandées, je vous réitère la demande de nos Administrateurs de pouvoir être reçus et entendus par votre Conseil ou l'instance qui a décidé de surseoir à l'exécution des conventions conclues avec le Conseil de l'action sociale".

Le CPAS ne réserve pas suite aux demandes de la requérante.

10. Le 17 septembre 2014, les représentants de la requérante sont reçus par le Président et le Secrétaire du CPAS, alors même qu'ils n'ont pas connaissance des griefs portés à l'encontre de l'ASBL et qu'ils ont demandé à être informés de ceux-ci.

11. Le 19 septembre 2014, la requérante écrit le courrier suivant aux membres du Conseil de l'action sociale [...] :

"Nos représentants ont été reçus le 17 septembre dernier par Monsieur le Président et Monsieur le Secrétaire du CPAS dans le cadre d'une évaluation des partenariats avec nos associations.

Sur la base des rapports qui nous ont été faits, cette audition nous semble avoir fait peu de cas de l'équité et de l'objectivité qui devraient pourtant présider ce genre de rencontre.

À ce stade et sans pouvoir répondre aux allégations, considérations, accusations et suspicions qui nous ont été rapportées, nous devons relever:

- l'absence totale d'information préalable sur les griefs qui ont été formulés en

séance;

- l'impossibilité conséquente d'apporter des réponses aux questions et accusations dont nous prenions connaissance en séance;
- l'absence totale de recherche contradictoire de la vérité quant aux faits à l'origine des griefs formulés;
- la reconnaissance, sous le statut de vérités établies, de déclarations de plaignant(s) dont on ignore le nombre et l'identité ainsi que les données contextuelles de leur(s) démarche(s);
- l'irrégularité de la procédure d'audition en ce qu'elle aurait été décidée en point divers (non inscrit à l'ordre du jour) d'un Bureau Permanent du CPAS et qu'elle déroge aux procédures établies par le Conseil qui prévoient les auditions devant le Conseil ou un Comité spécial;
- l'irrégularité de la décision d'abrogation unilatérale de la convention de collaboration du 10 juin 2009, sans préavis et alors même que le Conseil de l'action sociale avait demandé que nous soit soumise une proposition à cet égard et que nous lui rendions un avis;
- l'irrégularité d'une décision de suspension du remplacement des postes "art. 60" vacants, en ce que cette décision aurait été prise par le Bureau Permanent en point divers (non inscrit à l'ordre du jour) et singulièrement parce que cette décision n'aurait pu être et n'a jamais été prise par ledit Bureau Permanent.

En vertu des règles de bonne administration et pour les raisons principales et essentielles reprises ci-avant, nous vous réitérons notre demande d'audition devant le Conseil ou une instance collégiale *ad hoc*, sur la base du procès-verbal de la rencontre du 17 septembre 2014 et d'un rapport complet qui nous seront remis préalablement (au moins quinze jours) et qui doivent nous permettre d'appréhender précisément, sur la base d'éléments matériels (rapports d'entretiens, de constatations, courriels, etc) et de manière exhaustive, les dysfonctionnements observés par le CPAS.

Dans l'espoir d'un accueil favorable de la présente requête et dans l'intérêt de la continuité des services offerts par JOBELIX et PARACONSTRUCT et de la préservation des emplois créés, nous vous adressons nos meilleures salutations".
Le CPAS ne fait pas suite aux demandes de la requérante.

12. Le 13 octobre 2014, la requérante écrit au CPAS par courrier recommandé et le met en demeure notamment de communiquer les motifs de la décision de surseoir à remplacer les postes "article 60" vacants ainsi que les modalités de délibérations y relatives.
Elle conteste cette décision tant sur la forme que sur le fond [...].

13. Le 17 octobre 2014, le CPAS répond au courrier précité du 13 octobre 2014 [...] :

"Nous accusons bonne réception de votre courrier du lundi 13 octobre 2014 dont le contenu a retenu toute notre attention.

Toutefois, nous tenons à en restituer la teneur dans le contexte d'une évaluation du partenariat entre le CPAS d'Ixelles et JOBELIX-PARACONSTRUCT.

Cette évaluation a débuté il y a plusieurs semaines et comportait notamment notre rencontre du 17 septembre 2014. Cette analyse n'est pas encore clôturée à ce jour. Nous ne manquerons pas bien entendu de sensibiliser le Conseil du CPAS d'Ixelles quant aux conclusions de cette évaluation. Seul, cet organe compétent sera habilité à statuer sur la poursuite du partenariat et nous ne manquerons pas, bien évidemment, de vous en tenir informé".

14. Par un courrier du 14 novembre 2014, le conseil de la requérante écrit au secrétaire du CPAS d'IXELLES, un courrier rédigé notamment comme suit [...] :
"Mon client me remet un dossier duquel il ressort que suite à une décision unilatérale du CPAS prise le 28 août 2014, les remplacements des postes "article 60" vacants au sein de l'ASBL PARACONSTRUCT sont suspendus.

Lors de la rencontre d'évaluation qui s'est tenue ce 17 septembre 2014 en vos locaux, le conseil d'administration de PARACONSTRUCT a été informé des propos calomnieux que vous avez tenus à l'encontre de leur ASBL et de Monsieur Serge MOUSSET, administrateur délégué.

Dès lors, afin de prendre connaissance des "prétendues preuves" en votre possession et me permettre d'y répondre utilement, et ce conformément à la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration (M.B. 19 décembre 1997) et à l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, le Conseil d'administration, réuni le 29 septembre dernier, vous demande de m'adresser les documents dont vous avez fait état et auxquels vous en référiez lors de cette entrevue.

Il s'agit notamment et principalement d'échanges de courriers ou courriels et de leur(s) annexe(s) :

1. avec le SPF Intégration sociale et son Président, Monsieur Julien VAN GEERTSOM;

2. avec le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et son Inspectrice, Madame Gaby HOUDEZ.

Ma mandante vous demande également le procès-verbal exhaustif de cette réunion qui a fait l'objet d'un enregistrement.

[...]"

15. Par un courrier du 26 novembre 2014, le secrétaire du CPAS fait valoir, notamment, que les questions posées et demandes formulées relèvent de la compétence du CPAS en tant qu'institution et non de sa personne [...]. Il n'y réserve donc pas suite.

16. Par un courrier du 27 novembre 2014, le conseil de la requérante écrit cette fois au Président et aux membres du Conseil de l'action sociale. Il leur demande de lui indiquer l'état de la procédure d'enquête et sollicite de pouvoir accéder au dossier constitué à son encontre [...]. Ce courrier ne connaîtra, une fois encore, pas de suite.

17. Le 17 décembre 2014, le Président de la requérante se voit adresser un "projet de note d'accord" concernant les relations CPAS/JOBELIX [...].

Le préambule de cette note précise que "les conseillers de la majorité (MR/PS/FDF) du CPAS d'Ixelles, se sont réunis les 1^{er} et 10 décembre 2014 en présence de Monsieur Willy DECOURTY, Bourgmestre d'Ixelles et de Madame Dominique DUFROUNY, 1^{ère} Échevine, afin de redéfinir le cadre de la collaboration entre le CPAS et les sociétés d'économie sociale JOBELIX et PARACONSTRUCT".

Cette note est rédigée comme suit :

"1. L'actuel Directeur de JOBELIX et de PARACONSTRUCT, Monsieur Serge MOUSSET, démissionnera de ses fonctions opérationnelles pour le 31 mars 2015 au plus tard.

2. À dater du 31 mars 2015, Monsieur Serge MOUSSET, n'occupera aucune fonction dans un des organes de gestion et/ou de contrôle de JOBELIX, qu'il s'agisse du Conseil d'administration, de l'Assemblée générale ou dans un quelconque Comité stratégique ou de gestion.

3. À dater du 30 juin 2015, Madame Julie MOULIA, actuelle Présidente du Conseil d'administration de JOBELIX, démissionnera de ses fonctions.

4. La structure PARACONSTRUCT, déménagera de ses installations basées dans l'ancien Home van Aa pour le 31 mars 2015 au plus tard.

5. À dater du 15 décembre 2014, la relation opérationnelle entre le CPAS d'Ixelles et JOBELIX, s'effectuera uniquement et exclusivement via des contacts réguliers entre Monsieur Paul DARQUENNES, actuel Directeur-adjoint de JOBELIX et Monsieur Jacques RUCQUOI, Secrétaire du CPAS d'Ixelles et ses services ISP.

6. Le CPAS d'Ixelles est tout à fait disposé à rencontrer rapidement Monsieur DARQUENNES, Directeur-adjoint de JOBELIX, afin de définir concrètement un nouveau cadre de collaboration entre les deux partenaires.

7. Le CPAS s'engage à renouer avec JOBELIX dans le cadre de la politique d'insertion socio-professionnelle en appuyant ce dernier par :

- une réponse positive à sa demande dans le renouvellement des «article 60»;
- la désignation d'un référent de Cap Emploi qui se chargera de superviser la relation entre JOBELIX et le CPAS d'Ixelles.

8. Dans le cadre du repositionnement de la relation opérationnelle entre JOBELIX et le CPAS d'Ixelles, il conviendra à dater du 5 janvier 2015 d'établir entre les partenaires un bilan trimestriel concret de l'état de cette collaboration.

9. JOBELIX s'engage à ne donner aucune suite judiciaire au courrier du 28 novembre 2014 de Maître Lydie ROBERT, adressé au Président et aux membres du Conseil de l'Action sociale. Il convient que cet engagement fasse l'objet d'une confirmation écrite par la Présidente du Conseil d'administration de JOBELIX.

10. JOBELIX s'engage à renoncer au recours introduit contre la décision d'attribuer le marché de la distribution du journal communal d'Ixelles à une société d'économie sociale autre que JOBELIX. Cet engagement fera également l'objet d'une confirmation écrite de la part de la Présidente du Conseil d'administration de JOBELIX.

11. La Présidente du Conseil d'administration de JOBELIX, s'efforcera de convaincre Monsieur Serge MOUSSET, de renoncer à une quelconque poursuite judiciaire à l'encontre de Monsieur Jacques RUCQUOI, Secrétaire du CPAS d'Ixelles.

12. Au cas où les articles 1, 2, 5, 6, 9 et 10 du présent accord ne se concrétiseraient pas, le CPAS d'Ixelles maintient bien entendu sa volonté de ne plus adjoindre de travailleurs sous statut «Article 60» à JOBELIX et PARACONSTRUCT".

18. Le 16 janvier 2015, le conseil de la requérante écrit au CPAS notamment en ces termes [...] :

"Vous n'avez pas daigné répondre à mon courrier recommandé du 28 novembre dernier, préférant poursuivre sur la voie que je dénonçais dans ce courrier et faisant fi de la collaboration entre parties.

Mes propos sont confirmés par «l'accord» que vous avez rédigé, unilatéralement, au cours des réunions des 1^{er} et 10 décembre 2014 et que vous entendez imposer à mes mandantes.

Ce document, que vous trouverez en annexe, a été adressé par Monsieur BACK à la Présidente de JOBELIX avec la signature électronique du CPAS d'Ixelles.

Cet «accord» s'apparente à une véritable cabale contre JOBELIX, PARACONSTRUCT et plus particulièrement Monsieur MOUSSET.

Ce document met à jour la stratégie que vous avez déployée depuis août dernier pour saboter le travail de JOBELIX et PARACONSTRUCT et, par la même, les missions de service public réalisées par ces associations.

Votre accord unilatéral n'est pas opposable à mes mandantes qui n'entendent pas s'y conformer.

[...]

Je relève, en outre, qu'aucune décision de suspendre les «article 60» n'a été notifiée officiellement à ma cliente.

Je relève également que, dans votre «stratégie de pourrissement», vous veillez à ne communiquer aucun résultat de l'enquête que vous avez prétextée pour cesser la collaboration.

[...]»".

Le 25 juin 2015, la requérante est informée par courrier de la décision du 22 juin 2015 du conseil de l'action sociale de la partie adverse de :

- mettre fin à la collaboration et à tout partenariat du CPAS d'Ixelles avec l'ASBL JOBELIX, avec effet au 1^{er} octobre 2015, pour violation des obligations incombant à l'ASBL JOBELIX en tant que partenaire d'insertion du CPAS, cette décision portant tant sur la convention relative à la mise en œuvre du programme d'action de l'ASBL JOBELIX du 10 juin 2009 que sur la convention cadre de partenariat "article 60 § 7" et ses avenants;
- résilier pour des motifs d'intérêt général la concession de service public et domaniale consentie à l'ASBL JOBELIX le 28 juin 2012 et renouvelée le 23 avril 2014 relativement au bâtiment Espace ELIX, avec effet au 1^{er} octobre 2015.

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

" LE CONSEIL,

Vu la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, en particulier les articles 60, § 7, 79 et 111;

Vu la convention relative à la mise en œuvre du programme d'action de l'ASBL JOBELIX du 10 juin 2009;

Vu les conventions cadres de partenariat «article 60 § 7» conclues avec les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT;

Vu la concession domaniale et de services publics du 28 juin 2012 renouvelée le 23 avril 2014 portant sur le bâtiment du CPAS «Espace ELIX»;

Vu le dossier annexé à la convocation;

Vu le courrier envoyé au Conseiller Philippe BRUNELLI et au Conseiller Julie MOULIA le 16 juin 2015 en même temps que les convocations;

Vu le courriel envoyé par le Conseiller Philippe BRUNELLI aux Conseillers de l'action sociale le 21 juin 2015;

Entendu le Président dans son exposé sur l'objet de l'ordre du jour;

Entendu le Secrétaire en ses explications;

Entendu les membres du Conseil;

Attendu que les membres du Conseil ont pu prendre connaissance du dossier complet, qui a été mis à leur disposition conformément à l'article 30 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS et pendant la présente séance;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que les faits mis à charge des ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT et de leurs dirigeants et personnel d'encadrement constituent des violations graves des obligations incombant à tout partenaire d'insertion du CPAS et rendent dès lors toute poursuite de la collaboration avec ces deux ASBL impossible;

Qu'il est reproché en particulier aux ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT, leurs direction et personnel d'encadrement, les manquements suivants d'avoir violé (i) leurs obligations légales pesant sur tout partenaire de CPAS en matière de réinsertion professionnelle mettant au travail des articles 60 § 7 bénéficiaires de l'aide sociale population particulièrement précarisée sur le marché du travail (ii) leur objet et finalité sociale en vertu desquelles elles garantissent au CPAS l'utilisation de cette main-d'œuvre précarisée conformément aux objectifs de missions de service public de réinsertion professionnelle et (iii) leurs engagements contractuels visant à la réalisation de ces objectifs.

Que les obligations essentielles mises à charge du partenaire d'insertion et violées par les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT, leur direction et personnel d'encadrement, portent notamment sur les obligations suivantes:

1. Fournir aux travailleurs «article 60 § 7» mis à disposition, public fragilisé sur le marché du travail, un travail adapté selon le profil des travailleurs mis à disposition et exercer les obligations liées à l'autorité hiérarchique dans le respect de la loi, notamment en matière de traitement non abusif, discriminatoire ou harcelant.
2. Garantir un encadrement, un accompagnement et suivi psycho-social adapté dans les mises en situation professionnelles des travailleurs «article 60 § 7», impliquant notamment d'assurer : (i) la sélection, surveillance, accompagnement et formation du personnel d'encadrement; (ii) la communication, la compréhension et le respect de la ligne hiérarchique et des consignes, de même que (iii) la nécessaire acceptation d'un cadre normatif de fonctionnement et la différenciation entre les comportements fonctionnels et dysfonctionnels en milieu de travail.
3. Respecter la législation relative au bien-être des travailleurs en matière de prévention des risques, notamment en matière psycho-sociale (notamment la consommation d'alcool) et de prévention des accidents du travail. Garantir un encadrement de qualité de vie sur le lieu de travail.
4. Participer à la formation des travailleurs «articles 60 § 7» : fournir les connaissances techniques du métier et la formation de base nécessaires à l'accomplissement des tâches; collaborer aux formations professionnelles qualifiantes réalisées en alternance avec la mise en situation de travail supervisée durant les horaires de travail et aménager les horaires afin de permettre au travailleur de réaliser la formation professionnelle; réaliser des formations formatives permanentes.
5. Collaborer en permanence avec le CPAS, employeur des travailleurs «article 60 § 7», et lui fournir toutes les informations relatives à la mise en œuvre des missions de service public et de toute difficulté ou problème rencontré avec les travailleurs «article 60 § 7» mis à disposition du partenaire d'insertion.

Que la violation par les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT, leur direction et personnel d'encadrement, des obligations essentielles de service public en matière de réinsertion professionnelle apparaît des manquements suivants :

1. Avoir autorisé, toléré et couvert des comportements et des propos manifestement racistes et xénophobes à l'égard de travailleurs «article 60 § 7» du CPAS;
2. Avoir autorisé, toléré et couvert que la direction et le personnel d'encadrement exercent leur autorité à l'égard de travailleurs «article 60 § 7» en étant régulièrement sous influence de l'alcool, voire en état d'ébriété, avec comme conséquence des comportements inadéquats, voire abusifs;
3. Avoir autorisé et toléré que certains travailleurs «articles 60 § 7» consomment des boissons alcoolisées sur ou à proximité de leur lieu de travail au vu et su de tous, notamment en compagnie de la Direction et du personnel d'encadrement;
4. Avoir omis d'informer clairement les travailleurs «article 60 § 7» de la ligne hiérarchique confiée à un de leur ancien collègue «article 60 § 7», régulièrement en état d'ébriété, ce qui a généré une confusion totale relativement à l'exercice de l'autorité patronale dans le chef des travailleurs «article 60 § 7»;
5. Avoir autorisé et toléré des abus manifeste d'autorité de la part du personnel d'encadrement : surveillance harcelante et/ou discriminatoire et arbitraire dans la répartition des tâches;
6. Avoir omis de fournir du travail et autorisé ou toléré des injonctions données aux travailleurs «article 60 § 7», soit de les libérer avant la fin de l'horaire convenu selon la méthode «fini travail, fini journée», soit au contraire de travailler lentement, ou de recommencer des travaux déjà faits, pour ne pas qu'ils restent à

rien faire, avec pour conséquence que certains se promènent dans les couloirs ou se cachent dans les toilettes pour que le temps passe; alors que paradoxalement la direction et le personnel d'encadrement :

- gèrent le respect des horaires de travail, notamment les arrivées tardives de façon manifestement inadéquate par un affichage aux valves de notes de service reprenant les travailleurs retardataires nominativement désignés.
- gèrent le respect des «pauses-cigarette» de façon chaotique voire discriminatoire.
- ne donnent aucune suite à des abandons de chantier de certains travailleurs sans autorisation.

7. Avoir omis d'organiser le travail et de respecter le régime des congés des travailleurs «article 60 § 7» : réticence à l'octroi de congé par l'encadrement, erreur sur les soldes de jours de congé, refus arbitraire et injustifié de prendre congé.

8. Avoir autorisé ou toléré l'utilisation de travailleurs «Art. 60 § 7» à des prestations de travail en violation des conditions de travail (lieu, horaire, etc.) à des fins privées au profit direct ou indirect du directeur et de sa famille, au sein d'une taverne gérée par lui dans le cadre de ses activités privées, et d'appartements privés situés dans le même immeuble, propriété de son père.

9. Avoir failli aux obligations du partenaire d'insertion en matière de bien-être au travail des travailleurs mis à sa disposition et en particulier la prévention des accidents du travail en affectant un travailleur «article 60 § 7» à des tâches privées ne correspondant pas à son profil de fonction, et en omettant de communiquer au CPAS les informations requises en cas d'accidents du travail à répétition, incidents qui ont conduit le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale à communiquer le dossier à l'Inspection sociale, qui a ouvert une enquête, toujours en cours, sur la légalité de l'utilisation des travailleurs «article 60 § 7» mis à disposition par le CPAS.

10. Avoir omis d'assurer la supervision le personnel d'encadrement sur les chantiers [sic.], où des travailleurs «article 60 § 7» sont mis au travail et abandonnés à leur sort, avec comme conséquence que certains travailleurs «article 60 § 7» s'auto-déclarent «responsable d'équipe».

11. Avoir failli aux obligations d'assurer la sécurité la plus élémentaire relativement à la gestion de l'Espace ELIX (i) en autorisant un membre de son personnel d'encadrement à y résider alors que les espaces résidentiels sont exclusivement réservés aux logements d'étudiants de l'ULB et (ii) en tolérant que celui-ci ait des comportements mettant en péril la sécurité des personnes et des biens suite à un début d'incendie provoqué par ledit responsable dans la chambre d'étudiant qu'il occupait et retrouvé en état d'ébriété et dans un état second, ayant conduit à devoir défoncer sa porte pour trouver la cause de ce début d'incendie et y mettre fin;

12. Avoir autorisé ou toléré d'utiliser l'espace ELIX à des fins de «fêtes privées» organisée par la Direction, et à ce point arrosées d'alcool que certains des travailleurs «article 60 § 7» du CPAS ont été amenés à «relever des convives tombés tellement ils avaient bu»;

13. Avoir failli à toutes les obligations du partenaire d'insertion relatives à la formation des travailleurs «article 60 § 7» : aucune formation ni collective ni individuelle n'a été effectuée comme le prévoyait le plan de formation du CPAS en raison du refus de libérer les travailleurs «article 60 § 7» pour suivre des cours de formation adaptée;

14. Avoir manqué à toutes les obligations du partenaire d'insertion en terme d'information et de collaboration permanente, transparente et loyale à l'égard du CPAS, voire même avoir autorisé ou toléré des attitudes d'obstruction et de pressions et des propos injurieux à l'égard des organes, agents et travailleurs «article 60 § 7» du CPAS;

Considérant que la direction des deux ASBL a été auditionnée par le CPAS et que l'inconsistance des explications fournies par leur direction feignant d'être «tombée

des nues» et de n'être au courant de rien, sans répondre aux questions de fond, dénigrant les travailleurs ayant témoigné et injuriant au passage les responsables du centre, n'ont fait que confirmer les manquements apparus de l'enquête menée par la Cellule CAP EMPLOI;

Considérant que la direction des ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT ont adressé directement aux conseillers de l'action sociale leur position et leurs moyens de défense;

Considérant que l'instruction effectuée à l'initiative du Président du CPAS suite à la constatation de ces manquements et à la réaction de la direction des ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT a fait apparaître des éléments interpellants quant à la légalité de la constitution et du fonctionnement de l'ASBL JOBELIX, à savoir :

- la possibilité que la constitution de l'ASBL JOBELIX soit jugée comme une construction juridique illégale mise sur pied afin de contourner les conditions strictes prévues par l'article 79 alinéa 2 de la loi organique CPAS qui renvoient aux articles 118 à 135 de la même loi et visent à offrir des garanties au CPAS, notamment en permettant au CPAS d'exercer le pouvoir décisionnel au sein de ses organes sociaux (AG, CA, Gestion journalière);
- l'engagement du Directeur de l'ASBL JOBELIX dans les liens d'un faux contrat d'emploi salarié dans l'unique but de le rémunérer grâce à des subsides indus, alors qu'il est patent que l'intéressé ne s'est jamais trouvé dans un lien de subordination par rapport à l'ASBL ou à ses organes et est donc un faux salarié;

Considérant que, pour tous ces motifs, il y a lieu de résilier la collaboration du CPAS avec les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT en raison des manquements graves commis par ces deux ASBL, leur direction et leur personnel d'encadrement;

Considérant que les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT sont dirigées par la même direction et que l'ASBL JOBELIX fait partie du Conseil d'administration de PARACONSTRUCT;

Considérant que la violation par l'ASBL JOBELIX, son dirigeant et son personnel d'encadrement, de ses missions d'insertion socio-professionnelle confiées par le CPAS ainsi que de son objet et de sa finalité sociale impose la résiliation de la concession octroyée par le CPAS à l'ASBL JOBELIX portant sur l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX composé notamment de logements pour étudiants de l'Université Libre de Bruxelles, dès lors que l'octroi de cette concession à l'ASBL JOBELIX était précisément fondé sur l'objet et la finalité de cette entreprise d'insertion sociale visant la réinsertion professionnelle de travailleurs «article 60 § 7» mis à sa disposition par les CPAS, dont celui d'Ixelles et toutes les obligations qui en découlent;

Qu'en outre, cette violation par l'ASBL JOBELIX, ses dirigeants et son personnel d'encadrement de l'objet même de cette concession est de nature à faire courir des risques aux travailleurs «article 60 § 7» du CPAS, ainsi qu'à l'Université Libre de Bruxelles et aux étudiants qui y sont logés, risques que le Conseil de l'action sociale ne peut pas accepter de courir;

Que la résiliation de la concession portant sur l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX par l'ASBL JOBELIX est donc motivée par un motif d'intérêt général;

Que le Conseil charge les Président et Secrétaire de prévenir immédiatement l'ULB de cette résiliation et de la reprise directement par le CPAS avec effet au 1^{er} octobre

2015 de l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX;

Considérant qu'en ce qui concerne ces décisions de résiliation, le Conseil se déclare suffisamment informé des faits et considère qu'il n'est pas nécessaire, d'entendre préalablement en leurs explications les dirigeants des ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT, dès lors que le Conseil a pris connaissance du rapport de leur audition par le Président et par le Secrétaire du Centre relativement aux faits constatés par les membres de la Cellule Cap Emploi du CPAS, ainsi que de leurs explications contenues dans le courrier qu'ils ont adressé après cette audition directement aux conseillers de l'action sociale, explications dont les conseillers ont ainsi pris connaissance;

DÉCIDE,

- de mettre fin à la collaboration et tout partenariat du centre avec les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT en raison des manquements décrits dans la présente délibération avec effet au 1^{er} octobre 2015, et de charger le Président et le Secrétaire de leur notifier cette décision.
- de résilier la concession de service public et domaniale consentie à l'ASBL JOBELIX relativement au bâtiment ELIX avec effet au 1^{er} octobre 2015 pour les motifs d'intérêt général décrits dans la présente délibération, et de charger le Président et le Secrétaire de notifier cette décision aux ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT ainsi qu'à l'Université Libre de Bruxelles en avertissant cette dernière de la reprise par le CPAS avec effet au 1^{er} octobre 2015 de l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX;
- de transmettre la présente délibération pour information en un exemplaire au Collège des Bourgmestre et Echevins d'Ixelles et au Collège Réuni de la Commission Communautaire Commune de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à la loi".

IV. Recevabilité du dernier mémoire de la requérante

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse demande au Conseil d'Etat de décréter le désistement d'instance de la requérante. Elle fait valoir qu'il résulte de l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations que les décisions de l'ASBL relatives à la dissolution de l'association, à sa liquidation et à la nomination et à la cessation de fonctions des liquidateurs ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour de leur publication aux annexes au Moniteur belge.

Or, elle relève que la copie de la décision de l'assemblée générale de la requérante, qui a notamment désigné un liquidateur, n'a été déposée au greffe du tribunal de commerce francophone de Bruxelles que le 26 octobre 2016 et finalement publiée aux annexes du Moniteur belge le 9 novembre 2016. Elle considère donc que cette décision, notamment en ce qu'elle désigne un liquidateur, ne lui est opposable qu'à partir du 9 novembre 2016. Il s'ensuit, selon elle, que le dernier mémoire de la

requérante, en liquidation, représentée par son liquidateur, est irrecevable, étant daté du 24 octobre 2016, parvenu au greffe le 26 octobre 2016 et notifié à la partie adverse par courrier du greffe du 27 octobre 2016, c'est-à-dire avant que la désignation du liquidateur ne lui soit opposable et ne le soit au Conseil d'Etat.

Elle estime, dès lors, qu'il y a lieu de constater qu'aucune demande de poursuite de la procédure n'a été envoyée dans le délai de trente jours à dater de la notification du rapport de l'auditeur et de décréter le désistement d'instance, conformément à l'article 21, alinéa 7, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

IV.2. Appréciation

L'article 19, alinéa 6, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit:

" Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter".

En l'espèce, le présent recours a été introduit par l'avocat de la requérante. Cet avocat est dès lors présumé avoir été mandaté par la personne qui représente ou représentait valablement la requérante et la partie adverse n'en apporte pas la preuve contraire. Il est, à cet égard, sans pertinence de relever que la désignation du liquidateur de la requérante n'était, à la date du dépôt du dernier mémoire, pas opposable aux tiers, dès lors qu'il n'est pas démontré que l'avocat de la requérante n'était pas valablement mandaté pour poser cet acte de procédure.

Il s'ensuit que le dernier mémoire de la requérante est recevable et qu'il n'y a pas lieu de décréter le désistement d'instance.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La requérante justifie la compétence du Conseil d'Etat par les termes de l'acte attaqué selon lesquels cet acte est adopté pour des motifs liés à l'intérêt général. Elle se réfère aux arrêts Rudelopt, n° 174.964 du 25 septembre 2007, et Watco, n° 142.998 du 12 avril 2005, qui vont en ce sens, de même que l'arrêt Doutreloux, n° 228.100 du 22 juillet 2014 qui a considéré que la décision d'octroi d'une concession

n'était pas adoptée en vertu de la composante contractuelle mais d'autorité, de sorte qu'il relève de la compétence du Conseil d'Etat "lorsque seule sa légalité objective" est contestée. La requérante fait valoir qu'elle se limite à contester la légalité objective de la décision de la partie adverse de résilier les concessions de service public et domaniale qui lui ont été consenties jusqu'en 2019, pour des motifs d'intérêt général.

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste la compétence du Conseil d'Etat pour connaître de la résiliation d'un contrat. Elle rappelle les règles de répartition juridictionnelle prévues aux articles 144 et 145 de la Constitution. Elle souligne que le Conseil d'Etat les interprète comme justifiant son incompétence lorsqu'il doit statuer sur des contestations relatives aux contrats, qu'il s'agisse d'un recours ayant pour objet l'annulation, l'exécution, les sanctions de l'inexécution ou la résiliation du contrat conclu entre les parties. Ces contestations portent sur des droits civils en vertu de l'article 1134 du Code civil. La partie adverse cite à cet égard l'arrêt *De Wolf*, n° 67.990 du 5 septembre 1997. Elle considère que la décision de résilier un contrat est indissociable de ce contrat et de son exécution. En l'espèce, elle entend donc que l'acte attaqué ne constitue pas un acte détachable mais procède de la mise en œuvre du contrat et non d'une décision administrative unilatérale.

La partie adverse répond ensuite aux arguments déduits des arrêts *Rudelopt*, n° 174.964 du 25 septembre 2007, et *ASBL Tourisme social de Chimay*, n° 186.074 du 4 septembre 2008. Dans le premier arrêt, elle relève que les motifs de la décision tenaient, non à l'inexécution de la convention, mais à la mise en péril de l'ordre public et de la sécurité. Dans le premier arrêt, il ne s'agissait pas d'une décision de résiliation du contrat mais d'une décision par laquelle l'autorité n'a pas autorisé l'occupation de la voirie. Du deuxième arrêt, la partie adverse déduit l'existence de deux fondements possibles à une décision, à savoir un "fondement interne au contrat" ou le "droit de résiliation contractuel" et un "fondement externe au contrat" ou le "pouvoir d'action unilatéral de l'autorité concédante". Ce deuxième fondement, qui justifie la compétence du Conseil d'Etat, peut inclure tant des problèmes d'ordre public ou de sécurité que des cas d'application de la loi du changement du service public, pour se conformer aux exigences variables de l'intérêt général.

La partie adverse exprime son désaccord par rapport aux jurisprudences *Rudelopt* et autres précitées, estimant qu'en vertu de l'article 1134 du Code civil, toute décision de rupture de convention de concession "est nécessairement adoptée en vertu du contrat qu'elle a conclu, tel qu'il est régi par l'article 1134 du Code civil". De plus,

une autorité publique ne peut servir que l'intérêt général.

En toute hypothèse, la partie adverse estime que l'acte attaqué ne résulte que de la mise en œuvre du droit de résiliation consacré par l'article 83 du cahier des clauses et conditions contractuelles, pour faute grave ou répétée du concessionnaire. Elle se réfère aussi à l'article 31 de la convention cadre de partenariat du 26 juin 2012 qui prévoit une faculté de résiliation "pour manquement grave". Elle estime que ces clauses ne se contentent pas de rappeler le pouvoir de résiliation unilatérale de l'autorité mais instituent et modalisent un pouvoir de résiliation contractuel, comme le permet le Code civil. Il ne s'agit, selon elle, que d'un pacte comissoire exprès que la partie adverse a entendu mettre en œuvre, en raison des manquements de la requérante à ses obligations conventionnelles. La partie adverse se réfère, en ce sens, à l'un des motifs de l'acte attaqué mais, aussi, à l'arrêt du Conseil d'Etat Bricteux, n° 212.077 du 16 mars 2011 ou, par analogie, à l'arrêt du Conseil d'Etat SPRL Etude Jacques Andrianne et Andrianne, n° 209.843 du 16 décembre 2010. Elle estime que la même conclusion doit s'appliquer en l'espèce, la requérante ne soutenant au demeurant pas que l'acte attaqué ne constituerait pas la mise en œuvre de la clause de résiliation contenue à l'article 83 du cahier spécial des charges. Quand bien même elle le soutiendrait, la partie adverse rappelle que le Conseil d'Etat ne peut être ni juge ni interprète du contrat et ne peut se déclarer compétent au motif qu'une partie dénierait que la décision de résiliation puisse se fonder sur une clause du contrat. Ce pouvoir incombe au seul juge judiciaire. La partie adverse se prévaut du fait qu'elle a repris l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX, ce qui constitue la mise en œuvre de l'article 1144 du Code civil.

La partie adverse souligne encore que le fait d'avoir invoqué des motifs d'intérêt général à l'appui de la résiliation ne change rien à la circonstance qu'il s'agit de la mise en œuvre de la clause de résiliation prévue par le contrat, "les motifs de résiliation visés par cet article 83 ressortissant à l'intérêt général".

Elle en conclut que l'acte attaqué n'est pas un acte détachable de la convention et n'est donc pas susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat. La compétence est d'ordre public et il importe donc peu que la requérante se limite à contester la légalité objective de la décision de la partie adverse de résilier la convention.

C. Mémoire en réplique

La requérante souligne que la résiliation de la concession domaniale et de

service public a été justifiée par des motifs d'intérêt général, ce qui en fait un acte détachable de la convention et, dès lors, susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Elle rappelle l'extrait relatif à cette question de l'arrêt Rudelopt. Elle rejette l'argument selon lequel, dans cette affaire, l'objet du recours était une décision de refus d'autorisation d'occupation de voirie. La partie requérante invoque aussi l'arrêt ASBL Tourisme social de Chimay où le Conseil d'Etat a souligné que la résiliation intervient sur la base des droits et obligations des parties découlant du contrat et non en vertu d'un pouvoir de révocation unilatérale.

La requérante conteste, par ailleurs, le raisonnement de la partie adverse selon lequel la distinction précitée méconnaîtrait l'article 1134 du Code civil. Elle rappelle que le contrat de concession est un contrat mixte, de portée réglementaire et contractuelle. Il est, par essence, précaire "dès lors que l'autorité peut toujours exercer son pouvoir d'action unilatéral, pour des motifs d'intérêt général". La requérante écarte tout parallèle avec la résiliation d'un contrat "classique" tel un contrat de travail, en ce sens que ce type de contrat ne peut se résilier qu'en application de la clause contractuelle de résiliation, alors qu'en l'espèce, la résiliation résulte non d'une telle clause mais du pouvoir de décision unilatérale de la partie adverse.

La requérante se fonde encore sur le fait que la partie adverse n'a pas fait application de l'article 83 du contrat de concession, lequel est prévu en cas de "violation grave ou répétée des obligations du concessionnaires" et suppose la mise en demeure de remédier aux manquements constatés dans les quinze jours. L'acte attaqué précise au contraire qu'il s'agit d'une résiliation pour motif d'intérêt général. De même, la requérante fait valoir que la résiliation de la "collaboration" de la partie adverse avec la requérante et PARACONSTRUCT pour "manquements graves" "ne concerne pas la concession mais cette collaboration. Dans l'arrêt Bricteux susmentionné, la requérante relève que la résiliation était fondée sur une disposition contractuelle, contrairement au cas d'espèce. Quant à l'arrêt SPRL Etude Jacques Andrianne et Andrianne, elle expose que ce n'était pas la résiliation d'une convention qui y était visée, mais la résiliation partielle, soit une modification de cette convention. Selon la requérante, il ne s'agissait en outre pas, dans ce cas, d'une concession résiliée pour motif d'intérêt général.

La requérante en conclut que "la décision de résilier une concession pour des motifs d'intérêt général est détachable – et détachée d'ailleurs – du contrat dans la mesure où elle n'y trouve pas sa source".

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat ne partagerait pas ce raisonnement,

elle propose que soit posée une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, relative à l'éventuelle discrimination induite par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, selon qu'il admet que ce dernier connaisse des recours contre la décision de conclure une convention de concession mais refuserait d'en connaître si l'objet du recours est une décision unilatérale de mettre fin à celle-ci pour des motifs d'intérêt général.

D. Dernier mémoire de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante reproche à la partie adverse de tenir un double discours. Elle relève ainsi que si devant le Conseil d'Etat la partie adverse soutient que le présent recours ne relève pas de sa compétence, elle a soutenu la thèse inverse devant le juge des référés civils. Elle rappelle à cet égard que, dans son ordonnance, le Président de la chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles a ainsi considéré que:

" Le CPAS d'Ixelles soutient que le litige ne ressort pas de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire.
Il considère, en effet, que l'objet réel de l'action de l'ASBL JOBELIX tend exclusivement à faire contrôler la légalité de la décision du 22 juin 2015 — ce pour quoi le Conseil d'Etat est seul compétent, à l'exclusion des Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire, en vertu des articles 145 de la Constitution et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.
[...]
Il s'ensuit que l'objet réel et direct du recours ne concerne pas un litige portant sur des droits subjectifs (à savoir l'exécution du contrat), pour lequel en principe, le Conseil ne peut se prononcer compte tenu des articles 144 et 145 de la Constitution mais tend en réalité à faire contrôler la légalité d'un acte pris par une autorité administrative, ce pourquoi le Conseil d'Etat est seul compétent, à l'exclusion des Cours et Tribunaux de l'ordre judiciaire et a déjà rendu une décision".

La requérante en conclut que l'auteur de l'acte attaqué reconnaît la compétence du Conseil d'Etat pour connaître d'un recours dirigé à l'encontre de cet acte. Elle estime que "ce faisant, il confirme donc bien que l'acte attaqué a été adopté en vertu de son pouvoir de résiliation unilatérale, et non en vertu de son pouvoir de résiliation contractuelle".

Elle ajoute que "dans cette mesure et dès lors que l'acte attaqué ne se réfère à aucun moment à l'article 83 de la convention de concession qui prévoit une clause de résiliation contractuelle, il ne semble pas nécessaire de chercher à identifier plus avant la nature du pouvoir que la partie adverse a exercé en adoptant l'acte attaqué". Il s'agit bien, selon elle, de son pouvoir de résiliation unilatérale. Elle précise encore que "soutenir l'inverse reviendrait d'ailleurs [...] à porter atteinte à l'autorité de

chose jugée de l'ordonnance du Président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles".

Pour le surplus, la requérante réitère, en substance, son argumentation antérieure et rappelle que "le dispositif de l'acte attaqué motive la résiliation de la concession en se référant à des motifs d'intérêt général". Elle ajoute que "le courrier de notification de la décision est, lui aussi très clair", en ce qu'il précise que le conseil de l'action sociale a décidé de "résilier pour des motifs d'intérêt général la concession de service public et domaniale consentie à l'ASBL JOBELIX le 28 juin 2012 et renouvelée le 23 avril 2014 relativement à l'Espace ELIX, avec effet au 1^{er} octobre 2015". Elle estime donc que la motivation de la décision attaquée étant claire, il n'y a pas lieu d'avoir égard à "l'esprit" de cette décision.

La requérante fait encore valoir que "c'est la convention de collaboration et de partenariat, et non la convention de concession, qui est résiliée «en raison des manquements décrits dans la présente délibération avec effet au 1^{er} octobre 2015»". Elle considère que "même s'il fallait considérer que la nature de la résiliation ne peut être déduite du seul dispositif de l'acte attaqué, encore faudrait-il constater que les obligations qui auraient été violées ne sont, pour la majorité, pas des obligations imposées à l'ASBL JOBELIX dans le cadre de la convention de concession". Ainsi, selon elle, "l'article 83 de la convention de concession prévoit que les manquements graves qui peuvent justifier une résiliation unilatérale doivent consister en des violations des obligations du concessionnaire". Or, elle conteste la matérialité des "prétendues violations d'obligations contractuelles" qui lui sont reprochées. Après les avoir examinés et contestés un par un, elle conclut que "ces griefs sont donc inadmissibles et ne peuvent servir à démontrer que l'acte attaqué serait fondé sur des manquements contractuels".

Après avoir encore souligné que "l'acte attaqué ne se réfère à aucun moment à la clause de résiliation conventionnelle prévue dans l'article 83, preuve s'il en est qu'elle ne le fonde pas [et que] la partie adverse n'a mis en œuvre aucune des modalités de résiliation conventionnelle", la requérante réitère son point de vue selon lequel "l'acte attaqué a bien été adopté en vertu du pouvoir de résiliation unilatérale de l'autorité, et [le Conseil d'Etat] est compétent pour connaître du présent recours".

V.2. Appréciation

Le Conseil d'Etat est, en règle, sans compétence pour censurer l'acte par lequel une autorité administrative met fin à un contrat lorsque cet acte procède de

l'exécution du contrat. Il ne peut, certes, être exclu que, lorsque le principe de mutabilité impose à l'autorité d'adapter son action aux exigences fluctuantes de l'intérêt général et que – pour rencontrer cette exigence – elle décide de modifier ou de résilier unilatéralement une concession domaniale ou de service public, le Conseil d'État soit bien compétent pour connaître d'un recours dirigé contre une telle décision.

Cette hypothèse particulière ne peut être confondue avec celle dans laquelle le recours introduit devant le Conseil d'État contre un acte – certes unilatéral – de résiliation s'identifie, en réalité, dans une contestation portant exclusivement sur l'exécution du contrat litigieux, quelle que soit par ailleurs la motivation alléguée pour mettre fin à celui-ci.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'acte attaqué entend résilier une convention de concession domaniale et de service public. Les parties s'opposent, en revanche, sur le motif réel de l'acte attaqué. Alors que la requérante soutient que celui-ci est motivé par des considérations d'intérêt général et qu'il constitue dès lors un acte unilatéral de l'autorité, susceptible d'être déféré à la censure du Conseil d'Etat, la partie adverse soutient, quant à elle, qu'il est motivé par les manquements répétés de la requérante à ses obligations et procède, par conséquent, de l'exécution du contrat.

La motivation de l'acte attaqué relève une série de faits qualifiés successivement de "violations graves des obligations incombant à tout partenaire du CPAS" et de "manquements [à]: (i) leurs obligations légales pesant sur tout partenaire de CPAS en matière de réinsertion professionnelle mettant au travail des articles 60 § 7 bénéficiaires de l'aide sociale population particulièrement précarisée sur le marché du travail (ii) leur objet et finalité sociale en vertu desquelles elles garantissent au CPAS l'utilisation de cette main-d'œuvre précarisée conformément aux objectifs de missions de service public de réinsertion professionnelle et (iii) leurs engagements contractuels visant à la réalisation de ces objectifs".

Après avoir rappelé la teneur des "obligations essentielles mises à charge du partenaire d'insertion et violées par les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT", cette motivation énumère une série de faits reprochés à celles-ci, à leur direction et à leur personnel d'encadrement. Elle conclut cette énumération en indiquant que "pour tous ces motifs, il y a lieu de résilier la collaboration du CPAS avec les ASBL JOBELIX et PARACONSTRUCT en raison des manquements graves commis par ces deux ASBL, leur direction et leur personnel d'encadrement". Elle souligne également que l'octroi de la concession à la requérante étant "fondé sur l'objet et la finalité de cette entreprise d'insertion sociale visant la réinsertion professionnelle de

travailleurs", la violation par celle-ci de ses missions d'insertion socio-professionnelle ainsi que de son objet et de sa finalité sociale impose la résiliation de ladite concession.

L'ensemble des motifs et des faits énumérés dans l'acte attaqué ont trait à la manière dont la requérante et l'ASBL PARACONSTRUCT se sont acquittées de leurs obligations dans le cadre de la concession qui leur avait été octroyée. Ce sont donc bien des considérations liées à l'exécution, ou à l'inexécution, par la requérante du contrat de concession qui ont amené la partie adverse à résilier celle-ci.

Certes, la motivation de l'acte attaqué se termine par le constat que les manquements reprochés à la requérante sont "de nature à faire courir des risques aux travailleurs «article 60 § 7» du CPAS, ainsi qu'à l'Université Libre de Bruxelles et aux étudiants qui y sont logés, risques que le Conseil de l'action sociale ne peut pas accepter de courir" et "que la résiliation de la concession portant sur l'exploitation et la gestion du bâtiment ELIX par l'ASBL JOBELIX est donc motivée par un motif d'intérêt général". De même, le dispositif de l'acte attaqué renvoie aux "motifs d'intérêt général décrits dans la présente délibération".

Il convient toutefois de relever que si les motifs "décrits dans la décision" peuvent, en effet, être reliés à des considérations d'intérêt général, cela résulte, en l'espèce, de l'objet de la concession litigieuse, qui poursuit elle-même un objectif d'intérêt général, voire de la nature même des manquements reprochés à la requérante, qui entraînent un risque pour les travailleurs et les occupants du bâtiment dont l'exploitation lui a été concédée. L'acte attaqué ne se fonde donc pas sur des motifs d'intérêt général étrangers à l'exécution du contrat, mais sur la méconnaissance alléguée d'obligations qui découlent du contrat de concession. La circonstance que ces obligations servent aussi l'intérêt général ne suffit pas à modifier la nature de l'acte attaqué, lequel procède bien d'un litige portant sur la mise en œuvre du contrat et non d'une décision administrative unilatérale basée sur des considérations étrangères à celui-ci. Il importe peu à cet égard que ne soit pas visée dans l'acte attaqué la clause du contrat de concession qui autorise la résiliation de celle-ci "en cas de violation grave ou répétée des obligations du concessionnaire".

Il est, par ailleurs, sans pertinence de relever que la chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles s'est déclarée incompétente pour connaître de la demande de suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte attaqué dans le cadre du présent recours. Il convient à cet égard de rappeler que le juge des référés statue au provisoire, sur la base d'une

appréciation *prima facie*, qui ne lie pas le juge du fond. Contrairement à ce que soutient la requérante dans son dernier mémoire, l'appréciation à laquelle il procède dans ce cadre n'est pas investie d'une autorité de chose jugée liant le Conseil d'Etat. Il est, pour le surplus, indifférent au regard de l'examen de la compétence du Conseil d'Etat que la partie adverse ait soutenu devant le juge des référés une thèse différente de celle qu'elle développe dans le cadre de la présente procédure.

Partant, le Conseil d'Etat est sans compétence pour connaître du présent recours.

VI. Questions Préjudicielles

VI.1. Demande de la requérante

Dans son dernier mémoire, la requérante invite, à titre subsidiaire, le Conseil d'Etat, s'il ne devait pas suivre son raisonnement, à poser à la Cour constitutionnelle les deux questions suivantes:

- " L'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il serait interprété de telle manière qu'un recours au Conseil d'Etat ne pourrait être introduit par une partie à une convention de concession contre la décision unilatérale de mettre fin à celle-ci pour des motifs d'intérêt général alors qu'un tel recours est ouvert aux requérants qui souhaitent obtenir l'annulation de la décision unilatérale de conclure pareille convention ?

Les articles 11bis et 14 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la perte d'intérêt en cours d'instance, liée à des circonstances étrangères à la volonté du requérant, aurait pour effet de faire perdre à celui-ci le droit de solliciter une indemnité réparatrice devant le Conseil d'Etat, contrairement à la situation de ceux qui conservent un intérêt au recours?"

VI.2. Appréciation

La première question préjudicielle que propose de poser la requérante part du postulat que l'acte attaqué est une décision unilatérale de mettre fin à la convention pour des motifs d'intérêt général. Or, il a été constaté plus haut que cet acte procède d'un litige portant sur la mise en œuvre du contrat. Il n'y a dès lors pas lieu de poser cette question, qui est étrangère aux circonstances de la cause.

La seconde question que la requérante invite le Conseil d'Etat à poser porte sur les conséquences éventuelles d'une perte d'intérêt en cours d'instance sur la possibilité de solliciter une indemnité réparatrice. Dès lors que le présent recours n'est

pas écarté pour défaut d'intérêt, cette question est également étrangère à la présente cause, en sorte qu'il n'y a pas lieu de la poser.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la partie adverse demande que lui soit octroyée "une indemnité de procédure liquidée à 700 euros (montant de base de l'indemnité de procédure)".

Dans son dernier mémoire et à l'audience, la requérante sollicite, si elle devait être déboutée de son recours, que l'indemnité de procédure au paiement de laquelle elle serait condamnée soit ramenée à son minimum, soit 140 euros. Elle invoque à l'appui de cette demande les circonstances de l'espèce, à savoir que :

- " - la partie adverse s'est expressément référée à des motifs d'intérêt général et n'a pas appliqué les modalités de la résiliation contractuelle, de sorte que le requérant a raisonnablement pu penser que votre Conseil s'estimerait compétent pour connaître du présent recours;
- la partie adverse estime, elle aussi, que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un recours visant à contester la légalité objective de l'acte attaqué, comme elle a eu l'occasion de l'écrire dans le cadre de la procédure judiciaire".

L'article 30/1, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat précitées, se lit comme suit:

- " § 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :
 - 1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
 - 2° de la complexité de l'affaire;
 - 3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation".

En l'espèce, la requérante n'invoque aucun motif correspondant à l'une des trois hypothèses visées dans cette disposition. Elle ne relève, par ailleurs, pas de la catégorie de personnes visées à l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois coordonnées précitées. Sa demande ne peut, par conséquent, pas être accueillie.

Dès lors que la partie adverse obtient gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui octroyer une indemnité de procédure de 700 euros.

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

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le dix-huit mai deux mille dix-sept par :

MM. Jacques JAUMOTTE,
David DE ROY,
Serge BODART,
Vincent DURIEUX,

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

Le Greffier,

Le Président,

Vincent DURIEUX.

Jacques JAUMOTTE.