

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.017 du 14 mars 2023

A. 226.129/VI-21.312

En cause : **l'association sans but lucratif**

AIDE À L'ENFANT,

ayant élu domicile chez
M^e Etienne PIRET, avocat,
rue Antoine Dansaert 92
1000 Bruxelles,

contre :

l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi,

en abrégé ACTIRIS,

ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Catherine JIMENEZ, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 août 2018, l'association sans but lucratif AIDE À L'ENFANT demande l'annulation de :

- « - la décision se présentant comme adoptée le 4 juillet 2018 par la partie adverse, décision apparemment notifiée par Monsieur Paul CIERBAUX Directeur — Programmes d'emploi, subventions et accompagnement des licenciements collectifs,
- décision de référence "360/AD/2273/1"
- décision gelant le poste 001 de la convention ACS n° 980118 actuellement inoccupé au sein de la partie requérante ».

II. Procédure

Un arrêt n° 243.318 du 21 décembre 2018 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

La contribution et le droit visés respectivement aux articles 66, 6°, et 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.

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

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 24 octobre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 23 novembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

M. Imre Kovalovszky, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jérôme Kriwin, *loco* M^e Etienne Piret, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Juliette Van Vyve, *loco* M^{es} Catherine Jimenez et Michel Kaiser, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 243.318 du 21 décembre 2018 qui a rejeté la demande de suspension.

Suite aux développements intervenus ultérieurement, il convient de préciser cet exposé des faits comme suit :

Par un courrier du 8 juillet 2019, le directeur « Programmes d'Emploi Subventions et d'Accompagnement des licenciements collectifs » de la partie adverse a fait savoir à la partie requérante que le Ministre de l'emploi avait décidé, le 14 mai 2019, de supprimer la convention n° 980108 conclue le 4 juin 1998 entre la partie requérante et la partie adverse, soit la convention par laquelle le poste ACS dont l'acte attaqué opère le gel a été octroyé.

Le 6 septembre 2019, la partie requérante a introduit un recours en annulation ainsi qu'une demande de suspension à l'encontre de cette décision du 14 mai 2019. Cette affaire a été enrôlée sous le numéro G/A 229.045/VI-21.595.

Par son arrêt n° 247.533 du 13 mai 2020, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension, considérant ne pas être compétent pour en connaître dès lors que l'objet du recours porte sur ce qui apparaît constituer un incident d'exécution de la convention litigieuse.

Par un arrêt n° 249.470 du 13 janvier 2021, le Conseil d'État a constaté le désistement d'instance en application de l'article 17, § 7, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et de l'article 11/3 du Règlement général de procédure.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le requérant avait perdu tout intérêt au recours et, qu'en tout état de cause, le Conseil d'État était manifestement incompétent pour en connaître.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

Après avoir relevé la nature particulière de la décision de la partie adverse de geler le poste ACS 001 attribué en exécution de la convention n° 980108, la partie adverse explique que l'acte attaqué semble a priori indissociable de l'existence de cette convention, essentiellement parce que ledit acte ne pourrait trouver sa source juridique que dans celle-ci et parce qu'il met fin aux droits subjectifs que chacune des parties était en droit d'exiger de son exécution.

Elle estime que, dans l'hypothèse où le litige porterait en réalité sur l'exécution de conventions ayant trait à des droits subjectifs, il relèverait alors de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Elle rappelle que, dans un arrêt n° 238 604 du 22 juin 2017, le Conseil d'État s'est déjà déclaré incompétent en matière de suppression de postes ACS aux motifs qu'il était mis fin aux conventions passées avec la requérante, non pas en raison d'un motif d'intérêt public ou de la violation des dispositions de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés ou de la législation sociale et du travail, mais bien à cause du constat que l'employeur ne respectait pas ses obligations découlant des conventions précitées.

Selon la partie adverse, il est indifférent que la requérante conteste la réalité de cette violation des conventions et la qualification des manquements relevés dès lors que seul le juge 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. Elle souligne qu'il ressort des motifs exprimés dans l'acte attaqué ainsi que des pièces du dossier administratif produit que le gel temporaire du poste 001 attribué à la partie requérante par la convention n° 980118 a été décidé en raison des manquements relevés dans le chef de la requérante à ses obligations, à savoir :

- l'utilisation de la prime ACS à d'autres fins que le paiement de la rémunération ;
- la dissimulation ou la transmission délibérée à ACTIRIS de fausses informations ;
- l'impossibilité de consulter le règlement de travail ;
- la non-transmission des attestations de l'ONSS et du précompte professionnel ;
- le non-renouvellement d'agrément, de reconnaissance des instances de tutelle pour le secteur et/ou les activités de l'asbl ;
- le non-encadrement des travailleurs ACS.

Elle relève que ces constats constituent des manquements aux dispositions de la convention conclue avec la requérante et justifient l'adoption de la mesure provisoire de gel du poste ACS accordé le temps qu'une décision soit adoptée, par l'autorité compétente, sur la suppression de ce poste.

Elle constate que ce que la requérante conteste en réalité est la qualification retenue de « manquements contractuels » par la partie adverse pour justifier le gel du poste ACS lui ayant été octroyé et estime que le recours relève donc bien de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Elle explique que le fait que la notification de l'acte attaqué indique la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat résulte d'une erreur dans la phase de notification de l'acte et ne saurait justifier la compétence de celui-ci.

Elle rappelle que selon les conceptions les plus généralement admises, l'existence d'un droit subjectif est conditionnée par la réunion de deux éléments, à savoir, d'une part, le pouvoir d'exiger d'un tiers un certain comportement, le cas échéant en recourant à une juridiction et, d'autre part, un intérêt propre et individualisé dans le chef de celui qui exige l'exécution de cette obligation. Elle considère qu'en l'espèce, la requérante tire bien un droit subjectif de la convention n° 980118 conclue avec la partie adverse dans la mesure où elle peut bénéficier d'une subvention pour un de ses travailleurs. Elle a un intérêt propre et individuel financier évident à revendiquer le respect de ce droit à la subvention. C'est donc devant les juridictions de l'ordre judiciaire qu'elle doit porter sa réclamation et faire valoir les raisons pour lesquelles elle considère que les fautes qui lui sont reprochées ne constituent pas des manquements conventionnels de nature à lui refuser son droit à la subvention de façon temporaire et/ou définitive. En effet, selon elle, il est peu contestable que c'est en exécution de la convention précitée que lesdits griefs ayant conduit à l'adoption de l'acte attaqué ont été constatés et formalisés.

B. Mémoire en réplique

Après avoir reproduit l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'arrêt n° 238 604 du 22 juin 2017 cité par la partie adverse, la partie requérante estime que les enseignements de cet arrêt ne sont pas transposables en l'espèce. Elle relève que l'acte attaqué ne s'entend pas d'une décision de résiliation de contrat, comme dans le cas appréhendé par l'arrêt précité, mais d'une décision de geler un poste ACS inoccupé, en interdisant à la partie requérante de publier une offre et de procéder à un engagement « jusqu'à nouvel ordre ».

La partie requérante fait valoir qu'en la présente espèce, il n'est pas débattu de l'interprétation de la convention entre parties et/ou de l'existence ou non de manquements contractuels dans le chef de la partie requérante mais bien notamment de la violation par la partie adverse des articles 23, alinéa 1^{er} et/ou 26 alinéa 1^{er} de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement d'Actiris, de l'incompétence de l'auteur de l'acte querellé et de la violation par la partie adverse de l'article 46 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 précité. Elle estime qu'en l'espèce, la contestation ne porte pas exclusivement sur une contestation portant sur l'exécution d'un contrat.

Elle considère qu'au regard de l'article 14 § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le recours formé par la partie requérante tend

indubitablement à l'annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, d'un acte d'une autorité administrative. Elle relève encore qu'au terme de la décision attaquée, la partie adverse mentionne elle-même que ladite décision est susceptible de recours en annulation devant le Conseil d'Etat et conclut en déclarant que son recours en annulation relève donc bien de la compétence du Conseil d'Etat.

Subsidiairement, elle fait encore valoir qu'« il n'est à tout le moins pas justifié qu'il ne relève pas de la compétence de celui-ci ».

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. Selon l'article 145, celles qui ont pour objet des droits politiques sont également du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. En vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section du contentieux administratif du Conseil d'État statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives.

Le Conseil d'État est, en règle, sans compétence pour se prononcer sur un litige portant sur les droits subjectifs résultant de l'exécution d'une convention et pour censurer les actes des autorités administratives qui procède de l'exécution de cette convention.

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 suspendre, modifier ou de résilier unilatéralement le contrat en question, 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 suspension d'une convention s'identifie, en réalité, dans une contestation portant exclusivement sur l'exécution du contrat litigieux, quelle que soit par ailleurs la motivation alléguée pour suspendre celui-ci.

L'article 46 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-

Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés auquel se réfère l'acte attaqué dispose comme suit :

« Lorsque l'employeur ne respecte pas les dispositions du présent arrêté, de la convention ou de la législation sociale et du travail, Actiris peut, en cas d'urgence impérative et à titre de mesure provisoire, décider de ne plus affecter de titulaire aux emplois ACS inoccupés. Cette mesure est communiquée immédiatement au ministre et reste applicable jusqu'à la date à laquelle le ministre prend une décision ».

La convention dont il est fait état dans cet article 46 est celle que vise, par ailleurs, l'article 30 du même arrêté, lequel est libellé comme suit :

« Les ministres communiquent leur décision à Actiris.
Si la décision des ministres est favorable, Actiris conclut une convention avec l'employeur.
La convention précise les activités, le nombre, la fonction, la durée d'occupation et le régime de travail des ACS, les modalités de prime, les pièces justificatives nécessaires et, le cas échéant, le régime relatif à l'octroi d'avances. La convention précise si l'employeur engage des ACS en vue de leur faire effectuer des prestations auprès de tiers ».

L'employeur susceptible de faire l'objet de la mesure prévue par l'article 46 est celui qui est partie à la convention et qui, par l'effet de celle-ci, est tenu au respect de ses dispositions, mais également de celles de l'arrêté du 28 novembre 2002 précité et de la « législation sociale et du travail », étant entendu qu'une méconnaissance de ces dispositions peut, nonobstant le caractère législatif ou réglementaire qu'elles revêtent le cas échéant, être sanctionnée sur le plan des relations contractuelles établies entre l'employeur et l'autorité, par la mesure prévue à l'article 46, laquelle doit, pour cette raison, être considérée comme un acte procédant de l'exécution du contrat. Il s'ensuit que la contestation qui peut surgir à propos de l'application de l'article 46 par l'autorité, en raison d'une prétendue méconnaissance des dispositions visées à cet article, doit s'analyser en une contestation relative à l'exécution de la convention qui lie l'employeur à l'autorité.

En l'espèce, l'acte attaqué et le dossier administratif révèlent qu'il n'est pas mis fin à la convention passée avec la requérante en raison d'un motif d'intérêt public, mais bien par application de l'article 46 de l'arrêté du 28 novembre 2002 précité, et ce sur la base de faits que l'autorité a, pour appliquer cette disposition, considérés – à tort ou à raison – comme constitutifs de manquements reprochés à la requérante, à savoir l'utilisation par l'employeur de la prime ACS à d'autres fins que la rémunération du travailleurs, la dissimulation ou la transmission à ACTIRIS de fausses informations, l'impossibilité de consulter le règlement de travail, la non-transmission des attestations de l'ONSS et du précompte professionnel, le non-renouvellement de l'agrément O.N.E. de la requérante comme école des devoirs et

l'absence d'encadrement de ses travailleurs par la requérante.

Il s'ensuit, d'une part, que l'acte attaqué est fondé sur une prétendue violation d'obligations que la convention litigieuse impose (fût-ce en combinaison avec d'autres dispositions) à la requérante et, d'autre part, que la contestation qu'élève le présent recours porte sur ce qui apparaît ainsi constituer un incident d'exécution de la convention litigieuse, à savoir l'exercice, par l'autorité, de la faculté de suspendre cette convention en cas de méconnaissance d'obligations qui, dans le chef de la requérante, résultaient nécessairement de cette convention.

Le Conseil d'État, qui n'est pas juge de l'exécution du contrat, ne peut connaître d'un recours qui porte en réalité sur celle-ci, en dépit de ce qu'il vise formellement une décision unilatérale de l'autorité administrative et conteste la légalité de cette décision.

Par ailleurs, la circonstance que, dans la notification de sa décision au requérant, la partie adverse a fait mention de la possibilité d'introduire un recours en annulation est sans incidence sur l'appréciation de la compétence du Conseil d'État. En effet, les règles qui fixent les attributions respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État procèdent de la Constitution et les parties ne peuvent y déroger.

Le Conseil d'État est dès lors incompétent pour connaître du recours.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante et la partie adverse sollicitent toutes deux une indemnité de procédure de 840 euros.

Dès lors que la présente requête en annulation doit être rejetée, la section du contentieux administratif étant sans compétence juridictionnelle pour en connaître, la partie requérante ne peut être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il apparaît toutefois, à la lecture de l'acte attaqué, que la partie adverse a induit en erreur la partie requérante quant à la possibilité d'introduire le présent recours devant le Conseil d'Etat, ce que ne conteste d'ailleurs pas la partie adverse.

Dans ces circonstances, la partie adverse ne peut pas non plus être considérée comme la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 précité de sorte qu'aucune des parties ne peut prétendre à l'octroi d'une indemnité de procédure.

S'agissant des autres dépens, la circonstance que la partie adverse a induit la partie requérante en erreur quant à la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État justifie qu'ils soient mis à sa charge.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros et les contributions de 40 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 14 mars 2023 par :

Imre Kovalovszky,
Vincent Durieux,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Vincent Durieux

Imre Kovalovszky