

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.689 du 8 février 2018

A. 219.954/XI-21.260

En cause : **le Centre public d'Action sociale d'Andenne**,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS,
avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. l'Etat belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration,

2. l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur,

3. l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Classes moyennes,
des Indépendants, des PME,
de l'Agriculture et de l'Intégration sociale,
ayant élu domicile chez
Me Alain DETHEUX, avocat,
rue du Mail 13
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Ville d'Andenne,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS,
avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 août 2016, le Centre public d'Action sociale d'Andenne sollicite l'annulation de « [l'] arrêté royal du 17 mai 2016 fixant les critères de répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile », publié au Moniteur belge du 10 juin 2016 et *addendum* au Moniteur belge du 29 juillet 2016.

II. Procédure

Une ordonnance n° 698 du 6 décembre 2016 a accueilli la requête en intervention introduite le 7 octobre 2016 par la Ville d'Andenne.

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

Mme l'auditeur Florence PIRET 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 requérante, adverse et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 septembre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 5 octobre 2017.

M. Luc CAMBIER, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Virginie FEYENS, loco Mes Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Héloïse du ROY, loco Me Alain DETHEUX, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et Me Virginie FEYENS, loco Mes Jean BOURTEMBOURG et Nathalie FORTEMPS, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

Mme l'auditeur Florence PIRET a été entendue en son avis.

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. Données de la cause

1. L'article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers dispose comme il suit :

« Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée conformément à la présente loi ou l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale

conformément à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ».

L'accueil visé à l'article 3 donne lieu à la désignation par la partie adverse soit d'une structure d'accueil qui octroie une aide matérielle au bénéficiaire de l'accueil, soit d'un centre public d'action sociale qui lui accorde une aide financière.

2. Il ressort de l'économie générale de la loi que l'aide matérielle qui est accordée dans une structure d'accueil est la règle, alors que l'aide sociale octroyée par un centre public d'action sociale constitue l'exception.

Plus précisément, les articles 9 à 11 de la loi du 12 janvier 2007 précitée déterminent les cas dans lesquels l'accueil est organisé dans une structure d'accueil sous la forme d'une aide matérielle et les hypothèses plus exceptionnelles où est désigné, comme lieu obligatoire d'inscription, un centre public d'action sociale pour l'octroi d'une aide sociale.

L'aide matérielle est octroyée au sein d'une structure d'accueil communautaire ou individuelle qui est :

- soit gérée par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après : FEDASIL) (article 62 de la loi du 12 janvier 2007);
- soit gérée par un partenaire, c'est-à-dire une personne morale de droit public ou de droit privé chargée par FEDASIL de dispenser l'aide matérielle, aux frais de ce dernier (article 62 de la loi du 12 janvier 2007);
- soit organisée par les centres publics d'action sociale, les structures d'accueil étant alors qualifiées d' « initiatives locales d'accueil » (ILA), elles font l'objet d'une convention conclue entre le centre public d'action sociale et FEDASIL (article 64 de la loi du 12 janvier 2007). En exécution de l'article 64 de la loi, l'arrêté royal du 24 juillet 2012 règle le remboursement par FEDASIL des frais relatifs à l'aide matérielle accordée par les C.P.A.S. à un bénéficiaire de l'accueil hébergé dans une initiative locale d'accueil.

3. L'article 56 de la loi du 12 janvier 2007 précitée précise les compétences de FEDASIL en matière d'accueil des bénéficiaires de l'accueil. Il dispose comme il suit :

« § 1^{er}. L'Agence a notamment pour mission d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil.

Elle peut octroyer des subventions en relation avec ses missions.

§ 2. Dans le cadre des missions visées au § 1^{er}, l'Agence exerce les compétences suivantes :

1° l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil au sein des structures d'accueil communautaires qu'elle gère;

2° le contrôle de l'exécution des conventions relatives à l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires de l'accueil avec les partenaires, conclues conformément à l'article 64;

3° la désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire d'inscription, conformément au Livre II;

4° l'organisation du paiement d'une allocation journalière et de la prestation de services communautaires conformément à l'article 34.

§ 3. L'Agence assure la préparation, la conception et l'exécution de la politique».

4. La loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale définit notamment les missions de ces centres.

L'article 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976 dispose ainsi que « [s]ans préjudice des dispositions de l'article 57*ter*, le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité ».

L'article 57*ter* de la même loi précise ce qui suit :

« L'aide sociale n'est pas due par le centre lorsque l'étranger enjoint de s'inscrire en un lieu déterminé en application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers bénéficie de l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil chargée de lui assurer l'aide nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par dérogation à l'article 57, § 1^{er}, le demandeur d'asile auquel a été désigné comme lieu obligatoire d'inscription en application de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, une structure d'accueil gérée par l'Agence ou par un partenaire de celle-ci ne peut obtenir l'aide sociale que dans cette structure d'accueil, conformément à la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs et de certaines autres catégories d'étrangers [...] ».

Par ailleurs, l'article 57*ter*/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 prévoit ce qui suit :

« En vue d'assurer une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes, le C.P.A.S. est tenu de créer des initiatives locales d'accueil visées à l'article 64 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, définit les critères de cette répartition en tenant compte de la situation spécifique de chaque commune. Ce plan de répartition prend effet à partir d'une date fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. A défaut de créer des initiatives locales d'accueil, le C.P.A.S. peut se voir appliquer une sanction financière dont les modalités et l'affectation sont fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

Cette disposition a été rétablie par l'article 25 de la loi du 8 mai 2013 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale. L'article 25 a été adopté à la suite du dépôt d'un amendement apporté au projet de loi, que ses auteurs ont justifié comme suit :

« Conformément à l'accord de gouvernement, cette disposition donne une base légale à la mise en place d'un plan de répartition en aide matérielle. Cette disposition ne sera mise en œuvre que si le Conseil des ministres constate que le plan de répartition sur une base volontaire ne suffit pas ».

6. Le 17 mai 2016 est adopté l'arrêté royal fixant les critères d'une répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile.

Il s'agit de l'acte attaqué.

L'article 1^{er} contient la définition de plusieurs termes utilisés dans l'arrêté royal.

Les articles 2 à 7 sont relatifs aux critères de répartition entre les communes des places d'accueil à créer dans le cadre des initiatives locales d'accueil (ILA).

Les articles 8 à 10 déterminent les modalités et l'affectation des sanctions financières à appliquer aux C.P.A.S. qui restent en défaut d'ouvrir les places fixées dans le plan de répartition.

IV. Examen des moyens

IV.1 Le premier moyen

Thèse des parties requérante et intervenante

La partie requérante prend un premier moyen « du défaut de motivation, de la violation de l'article 11 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, de l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, des articles 10 et 11 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elle conteste la pertinence des critères de répartition entre les communes des places d'accueil à créer ainsi que de la pondération appliquée à ces critères, alors que les articles 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 et 11, § 3, de la loi du 12 janvier 2007 exigent une répartition harmonieuse qui

reflète la situation spécifique de chaque commune. Elle ajoute que le rapport au Roi est muet sur ces motifs. Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir qu'aucune pièce du dossier administratif n'indique pourquoi les critères retenus par l'acte attaqué et leur pondération sont pertinents pour déterminer une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes. Selon elle, c'est à tort que la partie adverse estime que les observations de la section de législation du Conseil d'Etat ont été suivies. Elle soutient à cet égard que les passages du rapport au Roi relatifs aux critères de répartition et à leur pondération – ajoutés à la suite de l'avis de la section de législation – « s'inscrivent dans un raisonnement circulaire, voire tautologique », qui informent tout au plus de ce qui relève de l'évidence, « à savoir que les critères de population et de revenus imposables tiennent compte de la situation socio-économique de la Commune, tandis que ceux de nombres de places d'accueil et de bénéficiaires de l'aide sociale tiennent compte des efforts déjà fournis et de la situation démographique de la Commune ». La partie requérante ajoute que le rapport au Roi ne donne aucune motivation quant à la pondération des critères et n'exposent pas pourquoi il fait prévaloir le critère démographique sur le critère socio-économique, ni en quoi les pondérations retenues permettent une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes.

Dans une deuxième branche, elle soutient que l'arrêté royal attaqué crée une discrimination entre les communes et les C.P.A.S. selon qu'existent déjà, sur leur territoire, des places dans d'autres structures d'accueil gérées par des personnes privées. Selon elle, rien ne justifie que ces places, qui n'ont pas été créées par les communes et les C.P.A.S., soient prises en compte à hauteur de 75% pour déterminer les initiatives locales d'accueil (ILA) à ouvrir, à peine, pour les C.P.A.S., de subir des sanctions financières. En réplique, la partie requérante critique tout d'abord le fait que les places d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales d'accueil (ILA) créées par des C.P.A.S. ne sont prises en considération « qu'à hauteur de 75% », pour, ensuite, contester le fait que ces places d'accueil sont prises en considération, ce qui favorise les communes et les C.P.A.S. qui « ne sont en rien responsables de la création de ces "autres" places d'accueil » et « feraient des efforts moindres que d'autres CPAS [...] qui bénéficieraient de la présence sur le territoire de structures organisées par un autre niveau de pouvoir, au détriment d'autres CPAS faisant davantage d'efforts en termes de création d'initiatives locales d'accueil ». Elle considère que cette « différence de traitement » n'est pas proportionnée au but poursuivi qui est de favoriser les communes et les C.P.A.S. qui créent des initiatives locales d'accueil.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante réitère son argumentation et affirme qu'il n'a pas été tenu compte des observations émises par la section de législation du

Conseil d'Etat. Elle fait valoir que la partie adverse reste en défaut d'expliquer concrètement les critères retenus ainsi que leur pondération et soulignent que d'autres critères auraient pu être retenus tels que le nombre de logements inoccupés, le nombre de logements sociaux, l'assujettissement à un plan de gestion, la présence d'équipements d'intérêt collectif, la position géographique ainsi que la superficie de la commune. Elle critique la prise en compte, dans une proportion de 75%, des places d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales dès lors que ce régime tend à favoriser « des CPAS qui n'ont pas nécessairement consentis plus d'efforts que d'autres » et fait valoir que le régime est discriminatoire dans la mesure où il avantage « les communes et les CPAS qui feraient des efforts moindres que d'autres CPAS mais qui bénéficieraient de la présence sur leur territoire de structures organisées par un autre niveau de pouvoir, au détriment d'autres CPAS faisant davantage d'effort en terme de création d'ILA [...] ».

La partie intervenante développe la même argumentation que celle de la partie requérante.

Appréciation

Première branche

Contrairement à ce que laissent entendre les parties requérante et intervenante, l'article 11, § 3, alinéa 2°, 2, de la loi du 12 janvier 2007 dont la violation est invoquée, n'a pas vocation à assurer une répartition harmonieuse entre les communes de l'aide matérielle octroyée dans les structures d'accueil organisées par les C.P.A.S. sur la base de l'article 64 de la loi du 12 janvier 2007. En effet, cette disposition a un champ d'application beaucoup plus limité puisqu'il ne vise que deux hypothèses spécifiques où FEDASIL est amené à désigner, comme lieu obligatoire d'inscription, un centre public d'action sociale pour l'octroi d'une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale. Cette disposition est dès lors étrangère au plan de répartition visé par l'acte attaqué relatif à la création de places d'accueil en initiative locale d'accueil où les bénéficiaires reçoivent une aide matérielle. Le moyen manque dès lors en droit en tant qu'il invoque la violation de l'article 11, § 3, alinéa 2, 2°, de la loi du 12 janvier 2007.

Dans le rapport au Roi, l'auteur du projet justifie à suffisance le choix des critères sur la base desquels le plan de répartition est établi.

Ce rapport part du constat qu'à la suite de la crise des réfugiés de l'été 2015, le nombre de places d'accueil « est passé de 18.000 places au mois de juin 2015 à

33.500 places fin décembre 2015 » et que les nombreuses initiatives pour créer ces places ont fait « peser une charge considérable sur certaines communes où ont été ouvertes des structures d'accueil ». Selon le rapport au Roi, « [c]et ensemble de mesures exceptionnelles, doit être progressivement complété par un système qui permet une répartition la plus harmonieuse possible des places d'accueil sur le territoire ». Il convenait donc d'exécuter l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976, lequel offre « la possibilité de recourir à un plan de répartition tout en maintenant le principe de la délivrance d'une aide matérielle et non financière ».

Ce même rapport au Roi précise que « [l]es articles 2, 3 et 4 contiennent les dispositions qui vont permettre de déterminer le nombre de places d'accueil à créer par commune, par l'application d'un processus comportant trois étapes : l'application d'un critère d'exemption, le calcul au moyen d'une formule du nombre de places à créer et l'application d'un plafond de places à créer ».

Le critère d'exemption est prévu par l'article 2 « pour ne pas alourdir la charge sur certaines communes qui font déjà proportionnellement plus d'efforts que d'autres communes ». Aucune nouvelle place d'accueil ne doit être créée sur le territoire des communes dont « le nombre de places d'accueil pour 1000 habitants est deux fois supérieur au nombre de places d'accueil par millier d'habitants ». Pour déterminer le nombre de places d'accueil déjà existantes sur le territoire des communes, « [l]es places constituant des initiatives locales d'accueil sont comptabilisées à hauteur de 100% alors que toutes les autres places d'accueil sont comptabilisées à hauteur de 75% ».

Pour les communes qui ne sont pas exemptées, le nombre de places à créer est fixé par la résolution d'un calcul, qui prend en compte plusieurs paramètres. Le rapport au Roi indique que « [l]es critères de calcul ont été choisis pour atteindre la répartition la plus équilibrée possible, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre les différents C.P.A.S. du Royaume ». A cet égard, il est précisé ce qui suit :

« Deux critères ont été retenus pour tenir compte de la situation socio-économique prévalant dans chaque commune : il s'agit du total des revenus imposables nets et du nombre de bénéficiaires par millier d'habitants du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale.

Les deux autres critères ont été retenus afin de prendre en considération la situation démographique de chaque commune et les efforts parfois importants déjà fournis par certaines communes en termes d'accueil de demandeurs d'asile. Il s'agit, pour chaque commune, du nombre d'habitants et du nombre de places d'accueil qui y sont déjà ouvertes.

Ces deux critères permettent d'assurer que le nombre de places à créer en initiative locale d'accueil soit proportionnel à la population et aux efforts déjà consentis pour ouvrir des places d'accueil.

Les quatre critères de répartition sont donc les suivants :

- 1) Le nombre d'habitants inscrits dans la commune. Le nombre d'habitants pris en compte est celui existant au 1^{er} janvier de l'année où est pris l'arrêté royal fixant la date d'activation d'une tranche du plan de répartition.
- 2) Le total des revenus imposables nets dans la commune selon les dernières données fiscales disponibles auprès du Service Public Fédéral Finances, au moment où est pris l'arrêté royal fixant la date d'activation d'une tranche du plan de répartition.
- 3) Le nombre de places d'accueil par commune, selon qu'il s'agit d'une initiative locale d'accueil (prise en compte à 100%) ou d'un autre type de place (pris en compte à 75%), toujours au moment où est pris l'arrêté royal fixant la date d'activation d'une tranche du plan de répartition. Une distinction est donc une nouvelle fois faite entre ces deux catégories de places, leur conférant ainsi une pondération différente pour les mêmes raisons que l'application du critère d'exemption.
- 4) Le nombre de bénéficiaires par millier d'habitants du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale du C.P.A.S. (pour lequel le C.P.A.S. perçoit un remboursement de l'Etat), au moment où est pris l'arrêté royal fixant la date d'activation d'une tranche du plan de répartition.

Chacun de ces quatre critères se voit attribuer un poids spécifique dans le calcul, soit :

- 1) population : 35%
- 2) revenus imposables : 20%
- 3) nombre de places d'accueil pour 1000 habitants : 30%
- 4) bénéficiaires de l'aide sociale pour 1000 habitants : 15%

Une fois que le nombre de places d'accueil d'une tranche est fixé par le Conseil des Ministres, l'application de la formule permet d'obtenir le nombre de places en initiative locale d'accueil à créer sur le territoire de chaque commune.

Si le résultat du calcul du nombre de places est un nombre non entier, ce nombre est alors arrondi au nombre entier inférieur s'il est inférieur à 0,5 et au nombre entier supérieur s'il est égal ou supérieur à 0,5 ».

Le rapport au Roi donne ensuite un « exemple fictif de l'application de la formule figurant à l'article 3 ».

L'article 4 fixe un plafond de nombre de places à créer par commune, « afin d'éviter que l'application de la formule de répartition ait pour conséquence que certaines communes doivent ouvrir deux fois plus de places d'accueil sur leur territoire que la moyenne globale de places d'accueil par milliers d'habitants », c'est-à-dire le nombre de places d'accueil pour être exempté.

Le système de répartition, le choix des critères et leur pondération tiennent compte de l'objectif poursuivi par le législateur « d'assurer une répartition harmonieuse des places d'accueil entre les communes » par la création d'initiatives locales d'accueil. Conformément à la volonté du législateur, les critères de répartition tiennent compte de « la situation spécifique de chaque commune » (article 57^{ter}/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 précitée).

En effet, une répartition égalitaire aurait conduit à imposer à chaque C.P.A.S. la création d'un nombre identique de places en initiative locale d'accueil. L'introduction d'un critère d'exemption, d'un plafond, ainsi que de critères de répartition permettent de garantir une répartition harmonieuse qui tienne compte de la situation spécifique de chaque commune, relativement à sa population (nombre d'habitants), sa capacité (socio-économique) et les efforts déjà fournis en matière d'accueil (nombre de places d'accueil déjà existantes sur le territoire de la commune).

Les parties requérante et intervenante n'expliquent pas concrètement en quoi le système mis en place et le choix des critères seraient déraisonnables ou reposeraient sur des motifs irréguliers. Elles n'établissent pas davantage que le poids équivalent attribué à chacun des critères (population – 35%, capacité – 35%, nombre de places d'accueil déjà existantes – 30%) serait non pertinent ou déraisonnable.

Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Deuxième branche

Concernant le fait, d'une part, que les places d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales d'accueil ne sont prises en considération « qu'à hauteur de 75% » et, d'autre part, que ces places sont prises en considération « à hauteur de 75% », il y a lieu de considérer que les parties requérante et intervenante reprochent en substance à l'acte attaqué de prendre en considération les places d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales alors que l'objectif poursuivi serait de favoriser les communes et les C.P.A.S. qui créent des initiatives locales d'accueil.

Dans le rapport au Roi, il est précisé ce qui suit :

« Afin de prendre en considération les places d'accueil déjà existantes sur le territoire des communes, une distinction est faite selon que les structures déjà implantées sur le territoire d'une commune sont des initiatives locales d'accueil ou des structures d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales d'accueil.

La distinction ne prend pas en compte le caractère structurel ou d'urgence des places d'accueil, ni l'aspect collectif ou individuel des places. Les places constituant des initiatives locales d'accueil sont comptabilisées à hauteur de 100% dans le calcul du nombre de places alors que toutes les autres places d'accueil sont comptabilisées à hauteur de 75%. Ainsi, à titre d'exemple, s'il existe sur le territoire d'une commune 15 places en initiative locale d'accueil ($15 \times 100\% = 15$) ou 20 places dans un autre type de structure d'accueil ($20 \times 75\% = 15$), leur prise en compte dans la formule de calcul sera équivalente.

Afin de ne pas alourdir la charge de certaines communes qui font déjà proportionnellement plus d'efforts que d'autres communes, un système d'exemption est mis en place [...].

[...]

Les deux autres critères ont été retenus afin de prendre en considération la situation démographique de chaque commune et les efforts parfois importants déjà fournis par certaines communes en termes d'accueil de demandeurs d'asile. Il s'agit, pour chaque commune, du nombre d'habitants et du nombre de places d'accueil qui y sont déjà ouvertes.

Ces deux critères permettent d'assurer que le nombre de places à créer en initiative locale d'accueil soit proportionnel à la population et aux efforts déjà consentis pour ouvrir des places d'accueil.

Les quatre critères sont donc les suivants :

1) [...]

2) [...]

3) Le nombre de places d'accueil par commune, selon qu'il s'agit d'une initiative locale d'accueil (prise en compte à 100%) ou d'un autre type de place (pris en compte à 75%), toujours au moment où est pris l'arrêté royal fixant la date d'activation d'une tranche du plan de répartition. Une distinction est donc une nouvelle fois faite entre ces deux catégories de places, leur conférant ainsi une pondération différente pour les mêmes raisons que l'application du critère d'exemption.

4) [...]

[...] ».

Le critère du « nombre de places d'accueil pour 1000 habitants » vise toutes les places d'accueil en structure d'accueil, tout en attribuant un poids plus important aux places créées par les C.P.A.S. en initiative locale d'accueil.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérante et intervenante, les communes qui abritent sur leur territoire des structures d'accueil qui ne sont pas des initiatives locales d'accueil doivent également fournir des efforts, « s'agissant [comme le souligne la partie intervenante elle-même] d'accueillir de nouveaux ressortissants communaux ». Que les places d'accueil aient un caractère structurel ou d'urgence, qu'elles soient collectives ou individuelles, qu'elles soient ou non créées par un C.P.A.S., elles alourdissent la charge des communes, s'agissant notamment d'assurer le suivi administratif de la structure d'accueil et l'intégration de celle-ci dans la commune. Ainsi, la prise en considération des critères du nombre d'habitants

inscrits dans la commune et du nombre de places d'accueil sur son territoire permet, comme le souligne le rapport au Roi, « d'assurer que le nombre de places à créer en initiative locale d'accueil soit proportionnel à la population et aux efforts déjà fournis pour ouvrir des places d'accueil ».

Il est pertinent et raisonnable de prendre en considération toutes les places d'accueil existantes sur le territoire d'une commune, tout en attribuant un poids supplémentaire aux places créées en initiative locale, puisque ce type d'accueil nécessite, de la part des C.P.A.S., un engagement de nature différente. Au surplus, l'acte attaqué n'établit aucune différence de traitement entre les C.P.A.S. qui se voient tous appliqués les mêmes critères d'exemption, les mêmes critères de répartition et l'application d'un même plafond au-delà duquel aucune nouvelle place ne doit être créée. La seconde branche n'est dès lors pas fondée.

Le premier moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

IV.2 Deuxième moyen

Thèse des parties requérante et intervenante

La partie requérante prend un deuxième moyen « du défaut de motivation, de la violation de l'article 57ter/1 de la loi organique des centres publics d'action sociale, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Constitution, et de l'excès de pouvoir ». Elle soutient qu'en déléguant au Roi la compétence de fixer les modalités et l'affectation des sanctions financières à appliquer à défaut pour les C.P.A.S. de créer les initiatives locales d'accueil, l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 la prive de la garantie fondamentale consacrée par l'article 14 de la Constitution de voir fixer par la loi elle-même tous les éléments essentiels de l'incrimination, telles les peines qui peuvent être infligées et les règles de procédure applicables. Elle fait valoir que « de telles sanctions constituent des sanctions à ce point lourdes qu'il s'agit de sanctions pénales » et demande qu'« une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle au sujet de la conformité de l'article 57ter/1 de la loi organique des C.P.A.S. aux articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Constitution ». Dans son mémoire en réplique, elle expose que la différence de traitement procède de ce que l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 la prive d'une garantie fondamentale dont bénéficient sans restriction les autres justiciables. Se référant notamment à un avis de la section de législation, elle fait valoir que l'article 14 de la Constitution est applicable aux sanctions de nature pénale au sens de la Convention des droits de l'homme. Elle répète que le régime de sanction mis en place, qui la prive de la

garantie de voir fixer dans la loi les éléments essentiels d'un système de sanction, est en soi discriminatoire, puisque tous les autres justiciables bénéficient de cette protection. Elle ajoute vouloir étendre son moyen à la violation des articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'agissant de dispositions touchant à l'ordre public. Elle fait valoir que les sanctions financières établies par l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 revêtent un caractère pénal au sens des dispositions conventionnelles précitées et que celles-ci exigent du législateur qu'il fixe lui-même les peines applicables, en ce compris la procédure et les taux de ces peines. Elle demande donc également d'interroger la Cour constitutionnelle en regard des articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du principe général de droit de la légalité des peines.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante, se référant à un arrêt de la Cour de cassation du 14 janvier 2004, fait valoir qu'une peine au sens des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution s'entend d'un « mal infligé à titre de sanction d'un acte que la loi défend ». Se référant par ailleurs à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 182.399, elle fait valoir qu'une sanction administrative qui s'avère particulièrement lourde doit être assimilée à une peine au sens de l'article 14 de la Constitution dès lors qu'elle revêt un caractère punitif et dissuasif. Elle souligne que les sanctions qui pourraient être infligées au CPAS d'Andenne si aucune des 32 places d'accueil n'était créée pourrait, conformément à l'article 9, § 2, de l'acte attaqué, dépasser un montant de 200.000 euros. Elle confirme en conséquence sa demande de question préjudicielle par rapport à l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976. Elle fait valoir que, dans son arrêt n° 61/2015 du 21 mai 2015, la Cour constitutionnelle a déclaré qu'au regard du principe de la légalité des peines, une délégation faite au Roi n'est admissible que si la loi d'habilitation est suffisamment précise et que l'intervention du Roi ne porte que sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Elle considère que l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 qui confie au Roi le pouvoir de fixer les modalités et l'affectation de la sanction financière méconnaît le prescrit de l'article 14 de la Constitution.

Elle fait également valoir que les articles 6 et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont bien applicables compte tenu de fait que le mécanisme de l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 vise à sanctionner une infraction à la loi, qu'il s'adresse à la généralité des personnes susceptibles de commettre le comportement infractionnel et vise à protéger des valeurs ressortissant du droit pénal dès lors que la création d'ILA tend à garantir « la protection de la dignité humaine des demandeurs d'asiles ». Elle souligne en outre la

gravité des sanctions financières pouvant être infligées et en déduit qu'elles revêtent un caractère punitif et dissuasif de sorte qu'il s'agit bien d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle relève enfin que même si l'exigence de légalité prévue par l'article 7 de la Convention n'exclut pas que les sanctions puissent être fixées par le Roi, il lui appartenait de respecter les principes de clarté et de prévisibilité. Elle relève à cet égard que l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué qui prévoit que « le CPAS qui demeure en défaut de créer la totalité des places d'accueil peut se voir appliquer une ou plusieurs sanctions financières par l'Agence », ne détermine pas les conditions pouvant amener l'agence à décider d'appliquer ou non d'éventuelles sanctions.

La partie intervenante reproduit, à l'identique, l'ensemble des développements du mémoire en réplique et du dernier mémoire du requérant.

Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que l'article 57^{ter}/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 s'applique à l'ensemble des C.P.A.S. du Royaume en sorte qu'il n'existe aucune différence de traitement qui pourrait être qualifiée de discriminatoire. Se référant à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle et plus particulièrement à son arrêt n° 44/2011 du 30 mars 2011, elle ajoute que la nature pénale d'une sanction administrative au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas pour conséquence que cette sanction serait de nature pénale au sens de la législation belge, en sorte que l'article 14 de la Constitution ne leur est pas applicable. Elle relève, pour le reste, que les sanctions financières édictées par l'acte attaqué sont conformes à l'article 6 de la Convention précitée, dès lors qu'elles ne peuvent être imposées qu'après que le C.P.A.S. a fait part de ses éventuelles causes de justification et qu'elles sont susceptibles de recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que l'arrêt du Conseil d'Etat n° 182.399 est invoqué à tort par les parties requérante et intervenante. Elle relève que la sanction administrative modalisée par l'acte attaqué, même si elle peut porter sur un montant conséquent, ne revêt pas de caractère punitif ou dissuasif mais a un caractère plutôt incitatif et vise à exercer une certaine pression sur les CPAS qui ne souhaiteraient pas ouvrir le nombre de places d'accueil auquel ils sont tenus dans le cadre du plan de répartition harmonieuse desdites places d'accueil. Elle souligne que la Cour constitutionnelle a déjà déclaré, dans son arrêt n° 86/2015 du 11 juin 2015, que les sanctions administratives pouvant être infligées aux intermédiaires

d'assurance sur la base de l'article 300 de la loi du 4 avril 2014 ne peuvent être assimilées à des peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution, même s'il peut s'agir d'une peine au sens des article 6 et 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle relève à cet égard que l'article 7 de la Convention qui consacre le principe de la légalité des peines n'exclut pas qu'elles puissent être instaurées par le pouvoir exécutif. Elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question de la conformité de l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 aux articles 12 et 14 de la Constitution.

Appréciation

Conformément à l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat a l'obligation de poser à la Cour la question préjudicielle suggérée par une partie sauf lorsque la Cour constitutionnelle « a déjà statué sur une question ou un recours ayant un objet identique ».

Même si les arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 44/2011 et 86/2015 portaient également sur des sanctions administratives et si la Cour a considéré que « la qualification pénale des sanctions administratives au sens des article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas pour conséquence que cette sanction serait de nature pénale au sens de la législation belge », cette appréciation a été émise lors d'un contrôle de validité qui portait sur des normes législatives différentes de celle en cause dans la présente affaire. S'agissant de l'arrêt n° 44/2011, il convient de souligner que la question ne portait pas sur un contrôle de constitutionnalité au regard de l'article 12 de la Constitution. Enfin et par rapport à l'arrêt n° 86/2015, il importe de relever que le contrôle des limites de l'habilitation conférée au pouvoir exécutif pour fixer le régime des amendes administratives se posait dans un contexte différent dès lors que le législateur avait lui-même fixé le montant maximum des amendes pouvant être infligées aux entreprises d'assurances. Il résulte des considérations qui précèdent que la Cour ne s'est pas, à ce jour, prononcée sur une question ou un recours ayant un objet identique à la question préjudicielle suggérée par les parties requérante et intervenante.

Il y a dès lors lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec ses articles 12 et 14 ainsi qu'au principe de légalité des peines en ce qu'il délègue au Roi la compétence de fixer les modalités et l'affectation des sanctions financières à appliquer à défaut pour le CPAS de créer des

initiatives locales d'accueil sans que soient fixés par la loi elle-même les éléments essentiels de l'incrimination, telles les peines qui peuvent être infligées et les règles de procédure applicables ? »,

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 57^{ter}/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec ses articles 12 et 14 ainsi qu'au principe de légalité des peines en ce qu'il délègue au Roi la compétence de fixer les modalités et l'affectation des sanctions financières à appliquer à défaut pour le CPAS de créer des initiatives locales d'accueil sans que soient fixés par la loi elle-même les éléments essentiels de l'incrimination, telles les peines qui peuvent être infligées et les règles de procédure applicables ? ».

Article 3.

Sur le vu de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle à la question posée à l'article 2, le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés, en ce compris, l'indemnité de procédure.

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

Mme Colette DEBROUX,	président de chambre,
M. Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
M. Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M. Xavier DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT

Colette DEBROUX