

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.497 du 6 mai 2020

A. 219.954/XI-21.260

En cause : **le centre public d'action sociale d'Andenne**,
représenté par son conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean BOURTEMBOURG
et Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par :
1. le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration,
2. le Ministre de l'Intérieur,
3. le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants,
des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale,
ayant élu domicile chez
M^e Alain DETHEUX, avocat,
rue de l'Amazone 37
1060 Bruxelles.

Partie intervenante :

la ville d'Andenne,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} 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 [d'une] répartition harmonieuse entre les communes des places d'accueil pour les demandeurs d'asile », publié au *Moniteur belge* du 10 juin 2016 avec un *addendum* publié au *Moniteur belge* du 29 juillet 2016.

II. Procédure

Par un arrêt n° 240.689 du 8 février 2018, le Conseil d'État a sursis à statuer, a posé 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 ? »,

a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire sur le vu de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle à la question posée, et a réservé les dépens, en ce compris, l'indemnité de procédure. Cet arrêt a été notifié aux parties.

La Cour constitutionnelle a répondu à la question préjudicielle par un arrêt n° 60/2019 du 8 mai 2019.

M^{me} Florence Piret, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport complémentaire a été notifié aux parties.

La partie requérante a, par un courrier du 21 août 2019, demandé la poursuite de la procédure.

M. Yves Houyet, président de chambre, a traité l'affaire.

Par une ordonnance du 5 février 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 mars 2020.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, cette audience a été remise *sine die*, les parties ayant été averties par un courriel du 13 mars 2020.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil

d'État et la procédure écrite, les parties ont été invitées à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

Par des courriels du 22 avril 2020, M^e Nathalie Fortemps, avocat, représentant la partie requérante et la partie intervenante, et M^e Alain Detheux, avocat, représentant la partie adverse, ont marqué leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a émis un avis écrit conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de cet avis aux parties en date du 28 avril 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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 sont exposés dans l'arrêt n° 240.689 du 8 février 2018 auquel il y a lieu de se référer.

IV. Les moyens

IV.1. Premier moyen

Par l'arrêt n° 240.689, précité, le Conseil d'État a jugé que le premier moyen n'était fondé en aucune de ses branches.

IV.2. Deuxième moyen

Thèses des parties

Les thèses des parties sont exposées dans l'arrêt n° 240.689, précité.

Appréciation

Par son arrêt n° 60/2019 du 8 mai 2019, la Cour constitutionnelle a dit pour droit que : « [l']article 57^{ter}/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tel qu'il est rétabli par l'article 25 de la loi du 8 mai 2013, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 12 et 14 ainsi qu'avec le principe de légalité des peines ».

Selon la Cour constitutionnelle,

« B.1.2. La disposition en cause a été introduite dans la loi du 8 juillet 1976 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 autres catégories d'étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale".

La justification de l'amendement qui est à l'origine de cette disposition indique :

"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" (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/002, p. 2).

En commission de la Chambre, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a confirmé que l'amendement était conforme à l'accord de gouvernement. Elle a ajouté:

"Ce texte fournit un moyen de pression éventuel, en fournissant au gouvernement les moyens de pallier une situation de crise de l'accueil par un plan de répartition de l'aide matérielle. Des amendes sont par ailleurs prévues dans certains cas" (Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/004, p. 31).

B.2.1. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 57^{ter}/1 de la loi du 8 juillet 1976 avec le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné avec les articles 12 et 14 de la Constitution et avec le principe de légalité des peines, en ce qu'il contient une délégation au Roi portant sur la fixation des modalités et de l'affectation de la sanction financière qu'il prévoit. Cette sanction peut être mise à charge du CPAS qui reste en défaut de créer le nombre de places d'accueil des demandeurs d'asile fixé en vertu du plan de répartition entre les communes, à adopter par le Roi.

B.2.2. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution, dispose :

"Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit".

B.2.3. L'article 14 de la Constitution dispose :

"Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi".

B.3. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

"Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise".

B.4. La sanction financière visée par la disposition en cause n'a pas été conçue par le législateur comme une sanction pénale et elle ne relève pas du droit pénal. Contrairement à ce que prétendent les parties requérante et intervenante devant le juge *a quo*, elle n'a pas pour objet ou pour but de punir un comportement interdit par la loi mais bien d'inciter les CPAS à se conformer au plan de répartition en créant des places d'accueil pour demandeurs d'asile sur leur territoire.

Les articles 12 et 14 de la Constitution ne lui sont donc pas applicables.

B.5. Par ailleurs, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la disposition en cause peut être considérée comme portant une "infraction" au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, il s'impose de relever que cette disposition conventionnelle n'interdit pas au législateur de déléguer au Roi la compétence de déterminer les modalités et l'affectation d'une sanction financière.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative ».

Dans leurs derniers mémoires, les parties requérante et intervenante soutiennent, pour la première fois, que l'article 9, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué viole le principe de clarté et de prévisibilité, consacré par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à défaut de déterminer les conditions qui peuvent amener l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après FEDASIL) à décider d'appliquer ou non d'éventuelles sanctions.

Or, les articles 8 à 10 de l'arrêté royal attaqué déterminent clairement les cas dans lesquels une sanction peut être infligée, les conditions et les modalités de son imposition ainsi que les montants à payer.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

IV.3. Troisième moyen

Thèses des parties

La partie requérante prend un troisième moyen « du défaut de motivation, de la violation de l'article 57 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, de l'article 56, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du principe d'impartialité, du défaut et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, elle soutient que l'arrêté royal attaqué viole l'article 57ter/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 en ce qu'il délègue à FEDASIL la compétence de prononcer des sanctions financières et de conduire la procédure menant à l'imposition de ces sanctions. Elle fait valoir que Roi était sans compétence pour déléguer cette compétence à FEDASIL, le pouvoir de sanctionner des CPAS ne rentrant pas dans les missions de FEDASIL visées à l'article 56, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2007, précitée. Elle ajoute que « [l]'étendue de la délégation de compétence à l'agence ne porte pas sur des mesures dont les principes et les modalités figurent dans l'acte attaqué », qu'« elle ne porte pas sur des points secondaires » et qu'« [i]l n'y va pas non plus d'une délégation qui porte sur des mesures d'une haute technicité ou d'une portée restreinte ».

Dans une seconde branche, elle affirme que FEDASIL ne présente pas les garanties d'impartialité objective requises pour sanctionner les CPAS, dès lors qu'« il lui revient, en premier lieu, d'implémenter la politique d'accueil des demandeurs d'asile et d'hébergement ».

La partie adverse répond, quant à la première branche, que les articles 8 à 10 de l'arrêté royal attaqué fixent les cas dans lesquels une sanction peut être infligée, les modalités de son imposition, les montants à payer ainsi que leur affectation, les prérogatives laissées à FEDASIL étant, en sa qualité de gestionnaire du réseau, uniquement relatives au constat d'infraction et à la notification de la sanction. Se référant à l'article 56 de la loi du 12 janvier 2007, précitée, elle précise qu'il revient à FEDASIL « de vérifier que les places proposées à l'ouverture par les CPAS correspondent aux normes attendues en matière d'hébergement en initiative locale d'accueil » et que FEDASIL « est, de ce fait, le plus à même de constater l'absence de respect du plan de répartition mis en place par l'arrêté attaqué et, par la suite, de notifier aux CPAS les décisions d'infliger une sanction financière, dont le montant, l'affectation et la date de prise de cours ont préalablement été déterminés

par le Roi ». Elle en déduit qu'« [e]u égard tant à la mission de l'Agence qu'aux prérogatives limitées qui lui sont confiées, il doit être considéré que la délégation de compétence est, d'une part, uniquement cantonnée à des points de nature secondaire et, d'autre part, commandée par la nature des choses, l'Agence étant seule responsable de la gestion du réseau d'accueil » .

Quant à la seconde branche, la partie adverse répond que l'article 56 de la loi du 12 janvier 2007, précitée, confie expressément à FEDASIL la responsabilité d'organiser, de gérer et de contrôler l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil, dans l'ensemble du réseau, en ce compris le contrôle de l'exécution des conventions conclues avec les CPAS dans le cadre des initiatives locales d'accueil. Elle soutient que « [c]'est dans le cadre de ce contrôle que FEDASIL est amené, d'une part, à attirer l'attention des CPAS sur le non-respect du plan de répartition mis en place et, d'autre part, à leur notifier les sanctions – dont les montants sont préétablis – en l'absence de justification objective de leur part ». Elle ne perçoit pas en quoi « FEDASIL, qui assure l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité du réseau d'accueil, aurait "un intérêt personnel" à notifier des sanctions aux CPAS récalcitrants, serait "à la fois juge et partie" ou aurait un "intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé" ».

La partie requérante réplique, quant à la première branche, que le pouvoir de sanction confié à FEDASIL n'est pas envisagé par l'article 57ter/1 de la loi du 12 janvier 2007, précitée, et n'entre pas non plus dans ses missions fixées à l'article 56 de la même loi. Elle considère que, contrairement à ce que semble affirmer la partie adverse, FEDASIL s'est vu déléguer plus qu'une compétence portant sur des mesures secondaires ou des points de détail puisqu'il lui appartient d'apprécier la validité des motifs avancés par les CPAS contrevenants ainsi que de prononcer une sanction financière à leur égard. Selon elle, le seul fait que FEDASIL soit responsable de la gestion du réseau d'accueil ne permet pas de justifier la délégation d'un pouvoir de sanctionner, dès lors que cette délégation méconnaît l'interdiction de principe de la délégation de compétence, les principes constitutionnels d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, d'indisponibilité des compétences administratives, de l'attribution des compétences administratives, de même que les articles 33, 37 et 108 de la Constitution.

Quant à la seconde branche, la partie requérante réplique que la compétence, visée à l'article 56 de la loi du 12 janvier 2007, précitée, de contrôle de l'exécution des conventions conclues avec les CPAS dans le cadre des initiatives locales d'accueil n'implique pas nécessairement la compétence de sanction, l'organisation matérielle aux réfugiés étant totalement étrangère aux prérogatives

juridiques d'inflictions de sanctions administratives aux CPAS. La partie requérante précise qu'elle peut légitimement avoir un doute quant à l'impartialité de FEDASIL, dès lors que l'Agence se trouve en concurrence avec les CPAS qu'elle est chargée de sanctionner. Elle craint, plus précisément, que FEDASIL n'exerce pas ses pouvoirs en toute indépendance et impartialité puisque les places offertes en initiative locale d'accueil sont susceptibles de diminuer ses obligations primaires d'organiser elle-même des places d'accueil dans les structures fédérales. Elle en déduit que « [l]e pouvoir d'appréciation dont dispose FEDASIL dans le cadre de l'imposition des sanctions risque d'être influencé par le respect de ses propres obligations ». Elle relève encore que le moyen reproche un manque d'impartialité objective et qu'une suspicion fondée suffit.

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

Dans son dernier mémoire, la partie requérante soutient que la mission assignée à FEDASIL par l'arrêté royal attaqué de sanctionner les CPAS qui ne créent pas un certain nombre d'Initiatives locales d'accueil (ILA) ne participe pas nécessairement de cette mission, que la délégation de compétence relative à l'application du régime de sanctions financières doit également être remise en cause dans son étendue, que FEDASIL a reçu la compétence d'apprécier discrétionnairement la validité des motifs avancés par les CPAS qui sont en défaut d'avoir créé le nombre requis d'ILA et de prononcer, si elle les estime non fondés, une sanction financière à son égard, qu'elle s'est dès lors vue déléguer plus qu'une simple compétence de détail qui serait limitée à constater et à notifier les sanctions sans qu'elle ait aucun pouvoir d'appréciation à cet égard, qu'il ne s'agit nullement de prérogatives relatives au simple constat d'infraction et à la simple notification de la sanction, qu'elle conteste que l'habilitation légale donnée à FEDASIL d'« exécuter la politique d'asile » emporte un pouvoir de sanction et, à tout le moins, un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'infliger une sanction, que le moyen ne reproche pas un manque d'impartialité objective à FEDASIL du fait qu'il gère lui-même des structures d'accueil mais bien en raison du fait qu'il se voit déléguer la compétence d'infliger des sanctions financières – et en même temps d'apprécier les causes de justification – à l'égard des CPAS en défaut de créer le nombre requis d'ILA, que, dans le cadre de sa mission d'implémentation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile et d'hébergement, FEDASIL conclut avec les CPAS du Royaume des conventions qui ont pour objet la création d'ILA, conformément au plan de répartition, qu'il ressort de l'économie générale de la loi du 12 janvier 2007, précitée, que l'aide sociale devant être apportée par les CPAS présente un caractère subsidiaire par rapport à l'aide matérielle des structures d'accueil, et donc aux

centres d'accueil créés par FEDASIL, et que l'ensemble de ces éléments sont de nature à faire naître des doutes légitimes dans le chef de la partie requérante quant à l'impartialité de FEDASIL.

La partie intervenante reproduit, à l'identique, l'ensemble des développements contenus dans son dernier mémoire.

Appréciation

Quant à la première branche

L'article 57^{ter}/1 de la loi organique du 8 juillet 1976 habilite le Roi notamment à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités des sanctions financières à appliquer aux CPAS qui s'abstiennent de créer les initiatives locales que leur impose le plan de répartition. Sur la base de cette habilitation, il appartenait, dès lors, au Roi de désigner l'autorité chargée de vérifier le respect des règles et, en cas de manquement, d'imposer les sanctions financières prévues par la loi. En attribuant à FEDASIL la compétence de prononcer ces sanctions, l'arrêté royal attaqué ne méconnaît pas l'article 57^{ter}/1 de la loi précitée. Au contraire, il met en œuvre l'habilitation que lui confère cette disposition légale.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérante et intervenante, l'arrêté royal attaqué détermine clairement les principes et les modalités de l'imposition de la sanction que FEDASIL peut être amené à infliger. Les articles 8 à 10 de cet arrêté royal fixent les cas dans lesquels une sanction peut être infligée, les modalités de son imposition ainsi que les montants à payer. Comme le relève la partie adverse, les prérogatives laissées à FEDASIL sont, en sa qualité de gestionnaire du réseau, uniquement relatives au constat d'infraction et à la notification de la sanction.

Le choix de désigner FEDASIL comme autorité compétente pour prononcer les sanctions à l'encontre des CPAS n'est lui-même pas contestable. La délégation se limite au pouvoir de prendre des actes individuels dans une matière qui ressortit manifestement des compétences de l'Agence.

Conformément à l'article 56, § 3, de la loi du 12 janvier 2007, précitée, « L'Agence assure la préparation, la conception et l'exécution de la politique » d'accueil des demandeurs d'asile, ce qui inclut la possibilité pour FEDASIL d'infliger des sanctions financières, dès lors que celles-ci sont prévues par la loi ou

par un texte réglementaire auquel la loi renvoie. Tel est précisément l'objet de l'article 57ter/1 précité et de l'arrêté royal attaqué.

FEDASIL apparaît donc comme étant l'organisme public le mieux placé pour mettre en œuvre le plan de répartition. Ainsi, l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal attaqué dispose que l'Agence « informe chaque CPAS sur le nombre de places en initiative locale d'accueil à créer ainsi que les modalités pratiques de leur ouverture ». L'Agence peut ainsi déterminer si ces places sont effectivement créées et notifier aux CPAS les éventuels manquements (article 8). Dans la suite de ce qui précède, l'article 9 confie à FEDASIL la compétence de sanctionner les CPAS qui demeurent, sans motifs valables, en défaut de créer la totalité des places d'accueil attribuées en fonction du plan de répartition.

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

Quant à la seconde branche

Il ne peut se déduire que FEDASIL manquerait objectivement d'impartialité pour imposer des sanctions aux CPAS du seul fait qu'il gère, lui-même, des structures d'accueil sur le territoire du Royaume. Comme il vient d'être exposé, FEDASIL assure, de manière générale, la préparation, la conception et l'exécution de la politique d'accueil des bénéficiaires visés dans la loi du 12 janvier 2007, précitée. Dans ce cadre, il a notamment pour mission d'assurer l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité du réseau d'accueil dans son ensemble, que les structures d'accueil soient gérées ou subventionnées par FEDASIL. Le Conseil d'État ne perçoit pas en quoi FEDASIL serait à la fois « juge et partie » ou aurait *a priori* un « intérêt personnel » à imposer des sanctions aux CPAS récalcitrants.

Par ailleurs, si, dans un contexte particulier, vu la spécificité du litige, le fait d'être sanctionné par FEDASIL faisait naître des doutes légitimes quant à l'impartialité de ce dernier, le Conseil d'État, saisi d'un recours contre l'imposition d'une sanction financière, devrait vérifier si les craintes soulevées quant à l'impartialité de l'agence sont objectivement justifiées, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce.

Le troisième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

Il convient d'accorder à la partie adverse qui a obtenu gain de cause et qui la sollicite une indemnité de procédure au montant de base à charge de la partie requérante.

Les autres dépens doivent être mis à charge de la partie requérante et de la partie intervenante.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courriel, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé par la XI^e chambre, le 6 mai 2020, par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Luc Donnay,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Yves Houyet