

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n^o 253.791 du 18 mai 2022

A.235.337/XV-4928

En cause : **l'État belge**,
représenté par son Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration,
adjoint à la Ministre de l'Intérieur, des Réformes
institutionnelles et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles,

contre :

la ville de Spa,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et
Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne, 9
4840 Welkenraedt.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 29 décembre 2021, l'État belge, représenté par son secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, adjoint à la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté de police du bourgmestre de la ville de Spa daté du 26 octobre 2021 ordonnant notamment la limitation de la capacité d'accueil du centre "Sol Cress" » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Yves Delval, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 28 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mai 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Clémentine Caillet et Annabelle Deleeuw, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Yves Delval, premier auditeur, a été entendu 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 de la cause ont notamment été exposés dans le cadre d'une procédure de suspension d'extrême urgence dirigée contre le même acte attaqué et qui a donné lieu à l'arrêt n° 252.033 du 2 novembre 2021. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante soutient qu'elle a un intérêt au présent recours en ce que l'acte attaqué impacte directement sa politique en matière de migration et d'asile. Selon elle, l'acte attaqué engendre une « sursaturation » des centres d'accueil, ce qui ne lui permet plus d'« exercer sa politique d'accueil comme elle l'entend et de manière humaine dès lors qu'elle ne serait plus en mesure d'accueillir ces réfugiés, lesquels devraient dès lors dormir dans la rue en raison de la saturation des centres et de la crise de l'accueil que connaît actuellement la Belgique ». Elle rappelle également qu'elle exerce une tutelle sur l'Agence Fedasil et qu'elle est en charge de la politique de l'accueil qui fait partie intégrante de la politique de migration et d'asile. Elle en conclut qu'elle a bien un intérêt direct à l'annulation de l'acte attaqué ainsi qu'un intérêt personnel. Ainsi, elle observe que les décisions

relatives à la création de places supplémentaires dans les centres ou l'ouverture de nouveaux centres relèvent de son pouvoir et plus généralement de celui du Gouvernement fédéral.

Elle précise encore que son intérêt est certain, actuel et légitime.

La partie adverse conteste cet intérêt à agir et souligne que l'acte attaqué impose une limitation d'accueil au centre « Sol Cress » qui est adressée à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), et non à l'État belge. Par ailleurs, elle souligne qu'aucun ordre n'est donné à l'État belge par l'acte attaqué. Elle relève que, nonobstant les termes de l'arrêté attaqué, celui-ci n'a jamais été exécuté par Fedasil.

Malgré le rejet des demandes de suspension en extrême urgence introduites devant le Conseil d'État et l'ordonnance de référé du 16 novembre 2021 du Tribunal de Première instance de Liège, imposant l'exécution de l'acte attaqué sous astreinte, elle indique que Fedasil n'a jamais daigné limiter la capacité du centre « Sol Cress ». Il est donc inexact, à son estime, de prétendre que l'acte attaqué concernerait directement l'État belge et qu'il aurait des conséquences directes sur sa politique de migration et d'asile.

Elle rappelle aussi que 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 prévoit que c'est à Fedasil qu'il revient d'assurer l'organisation et la gestion des places d'accueil des demandeurs de protection internationale et non à l'État belge.

De son point de vue, l'acte attaqué n'interdit nullement à l'État belge de mettre en œuvre sa politique de migration et d'asile conformément à ses engagements internationaux et dans le respect de la dignité humaine.

Elle explique aussi que, contrairement à ce qu'avance la partie requérante, si elle a notifié l'acte attaqué au secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, c'est pour l'informer de l'accueil inhumain et indigne réservé aux résidents du centre « Sol Cress », sachant qu'il avait déjà effectué certaines démarches spontanément auprès de la bourgmestre de la ville de Spa, dans le cadre de ce dossier, avant l'adoption de l'acte attaqué. La notification de l'acte attaqué à l'État belge valait, selon elle, à titre de simple information.

Elle prétend encore que la partie requérante reste en défaut d'expliquer la manière dont l'acte attaqué influencerait sa politique en matière de migration et

d'asile. Elle répète, d'une part, que la limitation de capacité n'a jamais été mise en œuvre par Fedasil de telle sorte que la politique de l'État belge n'a jamais été influencée ou impactée par l'acte attaqué et que, d'autre part, en sa qualité de pouvoir adjudicateur d'un marché public de services, Fedasil a dressé plusieurs procès-verbaux de manquements, conformément à l'article 44, § 2, de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics.

Face aux manquements d'un adjudicataire, elle souligne que le pouvoir adjudicateur peut imposer des mesures d'office, et notamment la passation d'un marché pour compte et que, conformément à l'article 47, § 4, de l'arrêté royal susvisé, « lorsque le prix de l'exécution en régie ou du marché pour compte dépasse le prix du marché initial, l'adjudicataire défaillant en supporte le coût supplémentaire ». Ainsi, elle affirme que si Fedasil doit prendre des mesures exceptionnelles pour reloger provisoirement des résidents issus du centre « Sol Cress », elle pourra faire supporter le coût de cet hébergement à la SRL Svasta qui, selon les termes mêmes de Fedasil, est défaillante à maints égards. Elle en déduit que l'exécution de l'acte attaqué n'était donc pas, *ipso facto*, de nature à générer des conséquences sur le nombre de places disponibles, des places temporaires pouvant être ouvertes aux frais de l'adjudicataire défaillant pendant la durée d'application de l'acte attaqué par le biais d'éventuelles mesures d'office.

Elle constate, par ailleurs, que l'État belge tente de justifier l'existence d'un intérêt sur la base d'un arrêt n° 252.058 du 5 novembre 2021, procédure pour laquelle l'État belge avait fait intervention volontaire, sans introduire son propre recours devant le Conseil d'État. Or, à son estime, la position de l'État belge n'est pas identique dans l'affaire précitée dans la mesure où c'est Fedasil, institution gouvernementale, qui était la gestionnaire directe du centre concerné par l'arrêté de police adopté par la bourgmestre de Mouscron et qu'il convient de tenir compte des circonstances propres de l'espèce, et notamment de ce que l'arrêté de police ici attaqué intervient dans le cadre de l'exécution défaillante d'un marché public par l'adjudicataire, avec la possibilité de mise en œuvre de mesures d'office.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, elle soutient que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt au recours, de sorte que la présente requête en annulation avec demande de suspension doit être déclarée irrecevable.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, §

1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt.

Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

Par ailleurs, l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Il ressort de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers que Fedasil est un organisme d'intérêt public de la catégorie A soumis à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Au regard des dispositions de cette loi, d'une part, le projet de budget des organismes de catégorie A est établi par le ministre dont ils relèvent et transmis par celui-ci au ministre des Finances et, d'autre part, ces organismes de catégorie A sont soumis à l'autorité du ministre dont ils relèvent auquel sont confiés les pouvoirs de gestion. Par ailleurs, le ministre des Finances exerce sur ces organismes un pouvoir de contrôle pour toutes les décisions qui ont une incidence financière et budgétaire.

Si Fedasil est compétente pour organiser, gérer et contrôler la qualité des aides octroyées aux bénéficiaires de l'accueil, il n'en reste pas moins qu'elle est directement placée sous l'autorité du ministre qui est en charge de la politique de la migration et de l'asile lequel est le principal responsable, avec le Gouvernement fédéral, des actions de cette agence ainsi que de ses défaillances dans la gestion de ses missions. Or, en l'espèce, il ressort de l'acte attaqué que si la SRL Svasta a manqué à nombreuses de ses obligations qui découlent de la convention qui la lie à Fedasil, cette dernière a également manqué de vigilance dans la gestion de ce dossier.

Il s'ensuit que la partie requérante a bien intérêt au présent recours en raison de l'autorité qu'elle exerce sur Fedasil qui est directement concernée par l'acte attaqué.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Appréciation de l'urgence

Le 18 février 2022, la bourgmestre de la ville de Spa a adressé à Fedasil et à la SRL Svasta, parties requérante et intervenante dans l'affaire enrôlée sous le numéro A.234.908/XV-4882, un courrier dans lequel elle indique avoir « décidé de lever les mesures imposées » par l'arrêté de police du 26 octobre 2021. Ce courrier mentionne ce qui suit :

« [...] Force est aujourd'hui de constater que le plan interne d'urgence a pu être approuvé par mes soins suite au rapport favorable transmis le 16 février dernier par Monsieur [...] après concertation avec les différentes disciplines. Je ne peux que m'en réjouir, même si j'insiste fermement sur la nécessité d'implémenter sur le terrain et auprès des membres du personnel et résidents les éléments contenus dans ledit plan. Nous avons eu l'occasion d'attirer votre attention quant à ce au cours des dernières réunions, les procédures n'étant à ce stade ni suffisamment connues ni intégrées par plusieurs acteurs du centre. Par ailleurs, je note différentes évolutions qui ont été constatées au cours des dernières semaines dans les différents domaines (sanitaire, santé, ONE, sécurité, encadrement) de telle sorte que les inquiétudes et motifs qui avaient justifié l'adoption de l'arrêté de police susvisé ont trouvé une réponse qui apparaît désormais adéquate. Par le biais du présent courrier, je confirme donc la levée de l'ensemble des mesures de l'arrêté de police du 26 octobre 2021. [...] ».

Interrogée par le président de la XV^e chambre afin de savoir si cette décision de la bourgmestre du 18 février 2022 peut être considérée comme le retrait de l'arrêté attaqué, la partie adverse a, dans un courriel du 6 avril 2022, précisé ce qui suit :

« Le courrier qui a été adressé par Madame la bourgmestre le 18 février 2022 ne constitue nullement un retrait de l'arrêté de police du 26 octobre 2021.

Par ce courrier, Madame la bourgmestre entend uniquement lever les effets de cet arrêté à la date du 18 février 2022 et pour l'avenir de telle sorte que cet arrêté de police n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique pour la période allant du 26 octobre 2021 au 18 février 2022.

Il convient de s'en référer à la motivation de ce courrier qui explique que la levée de l'ensemble des mesures de l'arrêté se justifie par l'approbation du plan interne d'urgence et les évolutions constatées au cours des dernières semaines dans différents domaines.

Enfin, Madame la bourgmestre n'entend pas renoncer aux astreintes dues par Fedasil pour la période du 19 novembre 2021 au 17 février 2022 sur pied de l'ordonnance du 16 novembre 2021 telle que prononcée par le Président du Tribunal de Première Instance de Liège, raison pour laquelle elle signale que les astreintes ne seront plus dues à dater du 18 février 2022.

Au regard de ces éléments, il ne peut être question de considérer que le courrier du 18 février 2022 constituerait d'une quelconque manière un retrait de l'acte attaqué. Il s'agissait uniquement de lever les effets de l'arrêté pour l'avenir ».

Par conséquent, la condition de l'urgence n'est pas remplie et la demande de suspension doit être rejetée.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 18 mai 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht