

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

n° 255.016 du 14 novembre 2022

A. 237.635/XV-5216

En cause : **l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL),**
ayant élu domicile chez
M^e Alain DETHEUX, avocat,
rue de l'Amazone, 37
1060 Bruxelles,

contre :

1. **la commune de Bassenge,**
représentée par son collègue communal,
2. **la bourgmestre de la commune de Bassenge,**
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Thierry WIMMER et
Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne, 9
4840 Welkenraedt.

Partie intervenante

l'État belge, représenté par
la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel JACUBOWITZ et
Clémentine CAILLET, avocats,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 novembre 2022, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté de police de madame la Bourgmestre de la commune de Bassenge, daté du 28 octobre 2022, notifié à FEDASIL et à l'État belge par courrier électronique du 28 octobre 2022 à 12h25, ordonnant la limitation de la capacité d'accueil du centre "du Radar" sis à Glons à 70 personnes, demandeurs de protection internationale ou autres ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 7 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2022.

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

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 novembre 2022, l'État belge demande à être reçu en tant que partie intervenante.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Alain Detheux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Thierry Wimmer et Pierre-Olivier Stassen, avocats, comparaissant pour les parties adverses, et M^{es} Clémentine Caillet et Annabelle De Leeuw, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur au Conseil d'État, a été entendue en son avis contraire.

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

1. La requérante a pour mission légale d'accueillir et de fournir une aide matérielle aux demandeurs d'asile, aux familles en séjour illégal ayant des enfants mineurs ainsi qu'aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Cette mission est régie par la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Pour mener à bien sa mission, elle gère, directement ou indirectement avec des partenaires, plus de nonante centres d'accueil répartis sur tout le territoire du Royaume. Selon les chiffres publiés sur son site, à la date du 1^{er} octobre 2022, le réseau comptait 31.600 places d'accueil et 30.361 personnes étaient accueillies, soit un taux d'occupation de 96 %. Selon la requérante, ce taux correspond à une saturation et, selon les déclarations de l'État belge à l'audience, plus de 3000 personnes sont inscrites sur une liste d'attente.

2. Depuis la fin de l'année 2021, la requérante et l'État belge sont en pourparlers avec la commune de Bassenge afin d'ouvrir un centre sur le site « du radar » à Glons, sur une ancienne base militaire de l'OTAN, appartenant désormais à la Défense. Cela ressort notamment d'un courrier du 1^{er} novembre 2021 où il est fait état de la nécessité d'ouvrir un centre rapidement afin de pouvoir augmenter la capacité d'accueil de la requérante compte tenu des risques de saturation du réseau d'accueil existant déjà à l'époque.

3. Dans un prospectus distribué à la population de Bassenge, et publié sur le site de la requérante le 2 décembre 2021, il est fait état de l'ouverture imminente d'un centre d'accueil sur le site du radar à Glons destiné à accueillir rapidement 70 personnes, et à terme 290 personnes, moyennant l'accomplissement des travaux nécessaires afin de pouvoir transformer le site en un centre d'accueil structurel. De nombreuses réunions sont organisées entre la requérante et la commune de Bassenge afin d'établir le planning des travaux en question et un dernier planning est établi par la requérante le 11 octobre 2022.

4. La requérante expose que depuis le mois d'octobre 2022, la crise humanitaire sévissant en Belgique s'est encore aggravée et des familles avec enfants et des mineurs étrangers non accompagnés n'ont pas pu être hébergés et, pour certains d'entre eux, ont été contraints de se débrouiller, voire de devoir dormir dans la rue.

5. Le 26 octobre 2022, le gouvernement se réunit en comité ministériel restreint (kern) afin de trouver une solution à la crise humanitaire actuelle et décide notamment d'ouvrir 1.500 places d'accueil d'urgence sur deux sites appartenant à la Défense, situés à Jabbeke en Flandre occidentale et à Glons sur le territoire de la commune de Bassenge. Il est précisé qu'il s'agit d'installer des lits dans des hangars, avec un confort minimum, afin d'éviter aux personnes concernées de devoir dormir dans la rue.

6. Le jeudi 27 octobre 2022 à 11 heures 13, la bourgmestre de la commune de Bassenge adresse un courrier électronique à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ainsi qu'à la requérante dans lequel elle s'inquiète d'apprendre par la presse que le site de Glons pourrait accueillir 675 personnes supplémentaires, à la suite de la décision du kern de la veille. Elle déclare que l'augmentation du nombre de places ne peut être envisagée sans disposer de garanties minimales en termes de sécurité et qu'elle n'a pas d'autre choix que d'envisager l'adoption d'un arrêté de police limitant la capacité du centre de Glons à 70 personnes jusqu'à l'achèvement des travaux et après l'obtention des attestations

de sécurité incendie. Un projet d'arrêté de police est joint à ce courrier électronique. Il est précisé dans ce courriel que « dans le respect du principe général de droit *audi alteram partem* », l'État belge et la requérante peuvent faire part de leurs positions et observations au sujet de ce projet d'arrêté pour le vendredi 28 octobre à 12 heures et que, s'ils le souhaitent, une audition peut être organisée avant la fin de la semaine pour faire valoir leurs moyens de défense.

Le même jour, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration répond qu'au vu du contexte de crise de l'accueil, le gouvernement fédéral a décidé de plusieurs mesures afin de tempérer les flux d'entrée et d'augmenter les flux de sortie mais également, à court terme, d'accroître la capacité d'accueil. Elle explique que, dans ce cadre, le centre de crise a été mandaté par le gouvernement fédéral pour coordonner la création de capacités d'hébergement d'urgence, notamment à Jabbeke et à Glons, avec les différents acteurs afin que ces places soient disponibles dans les semaines à venir. Elle précise qu'il s'agit de places d'urgence, afin d'éviter une crise humanitaire, prévues pour un temps limité, les personnes devant être progressivement intégrées dans le réseau d'accueil régulier de la requérante « sans faire assumer des charges à la commune ». Enfin, elle s'engage à tenir la commune informée des prochaines étapes.

7. Par un courrier électronique envoyé le vendredi 28 octobre 2022 à 12 heures 25, la bourgmestre de la commune de Bassenge notifie un arrêté ordonnant à l'État belge et à la requérante de limiter les places d'accueil, de demandeurs d'asile ou autres, au centre du Radar à Glons à 70 personnes. L'arrêté précise que la capacité d'accueil pourra être portée progressivement à 290 personnes lorsque les travaux d'aménagement imposés seront effectués, que les attestations de sécurité incendie seront délivrées et qu'un plan interne d'urgence sera approuvé pour 290 personnes.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Le 4 novembre 2022, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration expose qu'elle n'a pas été en mesure de fournir dans le délai de 24 heures des explications sur les travaux et le planning nécessaires pour concrétiser l'accueil d'urgence décidé par le kern. Elle attire l'attention de la bourgmestre sur la distinction à opérer, selon elle, entre un accueil structurel et un hébergement d'urgence, en indiquant que ces deux types d'accueil ne répondent pas aux mêmes conditions et normes. Elle expose que les travaux planifiés par la requérante pour porter la capacité structurelle du centre de Glons à 290 personnes ne sont pas abandonnés mais qu'ils ne concernent pas l'accueil d'urgence pour lequel est prévu

l'installation d'unités mobiles permettant chacune d'héberger 50 à 60 personnes, temporairement, afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent sans abri. Elle indique que le conseil des ministres décidera des budgets nécessaires à la réalisation de l'hébergement d'urgence le jeudi 10 novembre 2022, qu'il faudra ensuite au moins deux semaines pour l'installation des unités mobiles disponibles, et que l'avis des pompiers sera requis afin de garantir la sécurité incendie.

IV. Intervention

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 novembre 2022, l'État belge demande à être reçu en qualité de partie intervenante. Dès lors qu'il est l'un des destinataires de l'acte attaqué, il y a lieu d'accueillir son intervention à l'appui de la requête.

V. Désignation de la partie adverse

Le bourgmestre de Bassenge a adopté l'acte attaqué en qualité d'organe de la commune. Il y a lieu de le mettre hors de cause.

VI. Conditions de la suspension d'extrême urgence

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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VII. Exposé de l'extrême urgence

VII.1. Thèses des parties

La requérante estime qu'en ayant introduit sa requête le lundi 7 novembre 2022, soit le 10^{ème} jour après la réception du courrier électronique lui notifiant l'acte attaqué, elle a fait preuve de la diligence requise.

Quant à l'imminence du péril, elle relève que la mesure envisagée par le gouvernement fédéral vise un hébergement d'urgence, limité dans le temps, afin de

permettre d'accueillir des personnes qui se trouvent actuellement dans la rue. Selon elle, même si les normes de sécurité et de sécurité-incendie doivent être respectées, les conditions d'accueil sont sensiblement différentes lorsqu'il s'agit, d'une part, d'accueillir des personnes pour toute la durée de leur procédure d'asile, bénéficiant de l'aide matérielle telle qu'elle est définie dans la loi ou, d'autre part, d'assurer un hébergement d'urgence, à titre humanitaire, afin d'éviter que des personnes ne se retrouvent livrées à elles-mêmes dans la rue, parfois avec des enfants. Elle souligne que si l'exécution de l'arrêté attaqué n'est pas suspendue, l'accueil d'urgence qu'impose la situation humanitaire grave que traverse la Belgique en termes d'accueil des demandeurs de protection internationale, ne pourrait pas être organisé sur le site de Glons, qui a pourtant été identifié par le gouvernement fédéral comme l'un des deux sites pouvant accueillir en urgence un total de 1.500 personnes, dont 675 personnes sur le site de Glons. Elle expose que les budgets doivent être décidés le jeudi 10 novembre 2022 et les unités mobiles pourraient être opérationnelles endéans les deux semaines. Elle estime que l'acte attaqué l'empêche d'utiliser le site de Glons pour satisfaire à ses missions et aux obligations légales et internationales de l'État belge à bref délai, à une période où les températures extérieures diminuent rapidement. Elle en déduit qu'il faudrait qu'une décision puisse intervenir avant que des températures hivernales ne frappent les personnes qui sont contraintes de vivre dans la rue et que le recours aux procédures de suspension et d'annulation ordinaires ne permettrait pas de répondre adéquatement à l'urgence qui prévaut sur le terrain.

En ce qui concerne la gravité de ce préjudice, elle relève qu'elle a déjà été condamnée dans plus de 5000 dossiers par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles depuis le mois de janvier 2022 à fournir un accueil à des demandeurs d'asile et que récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a sommé l'État belge de respecter l'un de ces jugements, en soulignant que, selon la presse, plus de cent requêtes similaires ont déjà été déposées. Elle considère que l'exécution immédiate de l'acte attaqué l'empêche de remplir sa mission légale et, par voie de conséquence, risque de renvoyer dans la précarité des centaines de personnes qui pourraient se retrouver sans aucune aide, au mépris de la dignité humaine et des engagements internationaux de la Belgique. Elle soutient que cette situation, qui touche les demandeurs d'asile eux-mêmes mais également son personnel qui souffrent de plus en plus des conditions de travail liées à la saturation du réseau, porte atteinte à son image. Elle en conclut que la crise actuelle ne permet pas d'attendre le cours des procédures ordinaires, que ce soit en suspension ordinaire ou en annulation, en ce qu'elle cause des inconvénients majeurs et irréversibles non seulement pour elle mais également pour le public dont elle a la charge.

La partie intervenante se réfère à l'argumentation de la requérante.

Dans sa note d'observations, la partie adverse, tout en se référant à la sagesse du Conseil d'État en ce qui concerne la diligence à agir, considère néanmoins que le délai de dix jours contredit l'extrême urgence.

Quant à l'imminence du péril, elle indique que la requérante ne dépose aucune pièce démontrant les chiffres précis d'occupation de son réseau. Elle se réfère, par ailleurs, à des articles de presse selon lesquels c'est le manque de personnel qui limite les capacités d'accueil de la Belgique. Elle constate qu'il reste encore des places disponibles au sein des places ouvertes pour héberger temporairement des personnes se trouvant dans la rue. Elle s'étonne qu'il n'est pas fait état dans la requête de la décision portant sur l'ouverture de centres complémentaires offrant des places temporaires, tel que le centre « Polleux » à Theux pouvant accueillir, en urgence, dès le mois de novembre 2022, 250 personnes. Elle relève que l'ouverture imminente de ces nouvelles places d'urgence en Province de Liège est annoncée officiellement sur le site de la requérante. Elle souligne qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, il apparaissait fondamental d'avoir l'assurance de la sécurité des personnes hébergées, des membres du personnel et des visiteurs, notamment en cas d'incendie, mais également sur le plan sanitaire et que le site n'est pas raccordé à l'eau potable ni aux égouts, les travaux relatifs à l'alimentation à l'eau potable et à la station d'épuration étant respectivement prévus dans le courant des mois d'avril et septembre/octobre 2023. Elle expose que ni la requérante ni l'État belge n'ont apporté, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, de garanties en termes de sécurité et de salubrité permettant d'accueillir 675 personnes supplémentaires sur le site, dont la capacité maximale a été estimée à 290. Elle critique la position de la requérante selon laquelle les unités mobiles annoncées pourraient être opérationnelles dans les deux semaines, sans qu'aucune information relative à l'accès à l'eau potable, à l'évacuation des eaux usées, à la sécurité-incendie, aux questions de mobilité ou de sécurité en général ne soit fournie. Selon elle, aucune indication quant à l'actualisation du plan interne d'urgence et à l'organisation du site (organisation des repas et activités) n'est donnée et aucune allusion n'est faite aux autorisations administratives préalables indispensables pour poursuivre le projet envisagé, notamment sur les plans urbanistique et environnemental. Elle fait valoir qu'il est contradictoire, en termes de requête, d'invoquer un péril imminent tout en reconnaissant que les places d'urgence ne seront pas opérationnelles avant des semaines. Elle soutient qu'en l'absence de projet et d'intentions précises à ce stade quant à l'ouverture de places complémentaires sur le site de Glons, la partie requérante ne démontre pas que la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles postulées. Elle

allègue qu'en l'absence d'observations formulées dans le délai qui lui avait été imparti, la requérante ne peut s'indigner de voir des personnes dans la rue alors qu'elle n'a nullement tenté de trouver une solution permettant de répondre, ne fût-ce que de manière provisoire, aux inquiétudes de la bourgmestre en termes de sécurité et de santé publiques. Elle ajoute que, depuis de nombreuses années, tant la requérante que l'État belge sont décriés par la presse, mettant en exergue la mauvaise gestion de la politique d'accueil et que la prétendue atteinte à l'image de la requérante ne trouve manifestement pas son origine dans l'acte attaqué, mais découle de la politique migratoire à tout le moins critiquable poursuivie par la Belgique.

VII.2. *Appréciation*

Selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la

défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

En l'espèce, un délai de 10 jours entre le moment où l'acte faisant grief est notifié à la requérante et le moment où le recours en extrême urgence est formé témoigne d'une diligence suffisante.

Même si la date exacte à laquelle les premières personnes seraient susceptibles d'être hébergées en urgence dans le site de Glons n'est pas fixée avec précision, un délai d'environ deux semaines est annoncé par la requérante et la partie intervenante, ce qui est incompatible avec une procédure en annulation ou même une procédure en suspension selon la procédure ordinaire. La situation de familles et de mineurs privés d'hébergement, alors que les températures vont devenir hivernales, justifie qu'une décision soit immédiatement souhaitable.

Quant à la gravité des inconvénients craints en l'absence d'une suspension de l'exécution de l'acte attaqué, il convient de prendre en considération la situation de crise de l'hébergement qui a déjà donné lieu à de multiples condamnations par le Tribunal du Travail de Bruxelles et même à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'État ne voit aucune raison de remettre en cause la saturation actuelle du réseau de la requérante qui résulte des tableaux annexés à sa requête. Il n'est pas non plus démontré que cette dernière ne pourra pas disposer du personnel nécessaire pour assurer l'arrivée progressive et l'encadrement en urgence des 675 personnes prévues sur le site de Glons. Quand bien même ce site ne constitue pas l'unique lieu d'hébergement prévu pour faire face à l'afflux de demandeurs d'asile, l'interdiction de l'utiliser constitue un inconvénient d'une gravité suffisante pour justifier l'urgence.

L'extrême urgence est établie.

VIII. Deuxième moyen

VIII.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'excès ou du détournement de pouvoir, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe *audi alteram partem* et du principe du respect du contradictoire lors de la prise d'une mesure administrative grave à l'égard d'un administré, du principe de bonne administration et de minutie, du principe de proportionnalité, du principe de *fair-play* et d'impartialité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La requérante considère que la partie adverse a pris un arrêté de police limitant la capacité d'accueil du centre « le Radar » à Glons en ne lui permettant pas de se faire entendre dans des conditions acceptables. Selon elle, le rappel de la chronologie des faits permet de constater que la partie adverse a agi dans la précipitation. Elle relève qu'à l'instar de la commune de Bassenge, elle a pris connaissance le 26 octobre 2022, dans l'après-midi, de la décision du conseil des ministres restreint d'ouvrir rapidement 1.500 places d'accueil d'urgence sur 2 sites, sis à Jabbeke et à Glons. Elle expose que lorsqu'elle a reçu le projet d'arrêté de police le lendemain à 11 heures 23, qui était manifestement déjà prêt, ce qui lui semble de nature à mettre en doute l'impartialité de la partie adverse, à un moment où elle ne disposait pas de précisions ou d'explications à fournir sur la manière dont le centre de crise fédéral entend mener ce projet d'accueil d'urgence. Elle fait valoir qu'elle n'a donc pas pu réagir dans le délai de 24 heures que lui a accordé la partie adverse. Elle relève que, confrontée à cet *ultimatum* extrêmement bref, la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a réagi le jour même en exposant le contexte dans lequel la décision du conseil des ministres a été prise, tout en précisant que les places d'urgence ne seront pas opérationnelles avant plusieurs semaines et qu'elle s'engage à tenir informée la commune des prochaines étapes, ce qu'elle a fait par son courrier du 4 novembre 2022. Elle estime qu'en arrêtant néanmoins une ordonnance d'interdiction aussi rapidement et sans attendre les explications sur les mesures envisagées, alors qu'il est notoire que le réseau d'accueil est saturé, la partie adverse a commis un excès de pouvoir et n'a pas respecté les principes visés au moyen. Elle soutient qu'il ne se justifiait pas, au vu des premières explications données par la Secrétaire d'État, de prendre un arrêté de police dans un délai aussi bref. Elle souligne qu'en ne lui laissant qu'à peine 24 heures pour réagir à un arrêté qui était déjà rédigé, alors même qu'elle n'était pas à l'origine de la décision du gouvernement fédéral, la partie adverse n'a pas respecté le principe général de droit *audi alteram partem*. Elle ajoute que cette mesure d'interdiction adoptée dans un délai de 24 heures se justifiait d'autant moins que la partie adverse était informée que les places d'accueil d'urgence ne seraient pas disponibles avant plusieurs semaines et que la motivation de l'acte sur ce point n'est pas pertinente.

La partie intervenante se réfère à l'argumentation de la requérante.

Dans sa note d'observations, la partie adverse conteste l'affirmation de la requérante selon laquelle cette dernière aurait disposé d'un temps insuffisant pour présenter ses observations. Elle relève que la requérante n'a pas jugé utile de répondre au courriel de notification adressé le 27 octobre 2022 par la bourgmestre, ni formulé une quelconque demande de report de ce délai. Elle souligne que ce courriel mentionnait expressément qu'une audition pouvait également être organisée avant la fin de cette semaine. Selon elle, même si la requérante ne disposait d'aucune information quant à l'accueil complémentaire envisagé par l'État fédéral sur le site de Glons, il lui était possible à tout le moins de confirmer qu'aucun accueil complémentaire ne serait envisagé dans ce centre tant que les attestations de sécurité-incendie n'auraient pas été accordées et que le plan interne d'urgence n'aurait pas été adapté et approuvé. Elle en déduit que, n'ayant pas jugé opportun de faire valoir ses moyens de défense ou de solliciter un report, voire de confirmer que l'accueil n'interviendra que dans le respect des normes de sécurité-incendie et de sécurité publique, la requérante ne dispose pas d'un intérêt au moyen.

Elle fait valoir qu'en communiquant un projet d'arrêté qu'elle envisageait d'adopter, la bourgmestre a offert à la requérante la faculté de formuler ses observations sur les risques précis identifiés et qu'il ressort à suffisance du dossier administratif qu'elle a cherché à ouvrir le dialogue avec les différents intervenants, malgré l'absence de concertation de la part de la requérante et de l'État belge. Quant à l'envoi préalable d'un projet d'arrêté, elle estime que cette méthodologie est admissible en ce qu'elle permet expressément aux destinataires du courrier de faire valoir leurs observations et moyens de défense dans le cadre de l'application du principe *audi alteram partem*. Elle indique qu'elle avait déjà procédé de cette manière en octobre 2021, mais qu'eu égard à la réponse circonstanciée et rassurante transmise par le Secrétaire d'État le 1^{er} novembre 2021, elle avait renoncé à l'adoption de pareil arrêté. Elle allègue que la requérante n'avait en tout état de cause aucun moyen de défense à faire valoir. Elle ajoute que la requérante est responsable la gestion et la bonne mise en œuvre du centre de Glons, ce qui implique de procéder aux travaux d'aménagement du site permettant d'accroître sa capacité d'accueil à 290 personnes et que si des aménagements alternatifs sont envisagés, encore convient-il de confirmer et s'assurer de ce que ces aménagements répondent aux normes de sécurité-incendie ainsi qu'aux exigences élémentaires permettant de garantir la sécurité et la santé publiques.

VIII.2. Appréciation

Le principe général de droit *audi alteram partem*, ou d'audition préalable, impose à l'administration qui désire prendre une mesure grave d'entendre la personne concernée pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l'urgence soit telle qu'une audition ne soit pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l'administration a pour mission de veiller. Le but premier de l'audition préalable consiste à s'assurer que l'autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause, ce qui implique qu'elle puisse décider de manière éclairée, sans commettre d'erreur de fait ou d'erreur manifeste d'appréciation. Il implique que la personne concernée puisse faire valoir ses observations après avoir été avisée de la mesure envisagée, qu'elle puisse avoir accès au dossier administratif et qu'elle dispose d'un délai raisonnable pour préparer son audition ou formuler ses observations écrites.

En l'espèce, la partie adverse a transmis un projet d'arrêté en annexe à un courriel envoyé le 27 octobre 2022 à 11 heures 13 et rédigé de la manière suivante :

« Je reviens vers vous en ce dossier suite à l'annonce qui m'a été faite de l'intention de l'État fédéral et de FEDASIL d'ouvrir 675 places supplémentaires au centre d'accueil de GLONS, et ce - une nouvelle fois - sans concertation préalable avec la commune de BASSENGE.

Vous n'êtes pas sans ignorer [sic] que le centre est actuellement occupé par 70 personnes, dans la mesure où d'importants travaux permettant d'augmenter la capacité à 290 restent encore à réaliser.

À ce stade, et tenant compte de l'état d'avancement des travaux programmés, le centre ne permet pas de garantir la sécurité, la sécurité-incendie ainsi que la salubrité publique pour plus de 70 résidents.

Je me réfère notamment au dernier planning des études et travaux établi par FEDASIL à la date du 11 octobre 2022 et devant se clôturer en novembre 2023, avec des travaux de mise en conformité (compartimentage) encore planifiés en août 2023. Vous trouverez ce planning en annexe.

L'augmentation, *a fortiori* substantielle, du nombre de places d'accueil au sein d'un centre de Glons ne peut être envisagée sans disposer des garanties minimales et essentielles en termes de sécurité, à défaut de quoi je peux légitimement craindre des risques de troubles graves à l'ordre public, à la sécurité et à la salubrité publiques.

Je n'ai donc d'autre choix que d'envisager l'adoption d'un arrêté de police visant à limiter le nombre de places d'accueil à 70 résidents jusqu'à l'achèvement des travaux et n'autoriser l'ouverture de places complémentaires qu'après obtention des attestations de sécurité incendie et de l'adoption de tous les plans et mesures garantissant l'accueil projeté dans des conditions acceptables. Le projet d'arrêté préparé par mes soins ainsi que son dossier de pièces dûment inventorié est joint en annexe au présent courriel.

Dans le respect du principe général de droit *audi alteram partem*, je vous invite à me faire part de votre position et de vos observations éventuelles par rapport à ce projet d'arrêté de police pour ce 28 octobre à 12h au plus tard. Si vous le souhaitez, une audition peut également être organisée avant la fin de cette semaine, vous permettant de faire valoir votre position et/ou moyens de défense.

Il est évident que si vous me confirmez expressément endéans le délai susvisé qu'aucune ouverture de places supplémentaires n'interviendra tant que les travaux de mise en conformité planifiés ne sont pas achevés et que les bâtiments prévus pour cet accueil ne seront pas couverts par une attestation de sécurité-incendie actualisée, je renoncerais à l'adoption d'un arrêté.

À défaut de confirmation en ce sens et sous réserve des commentaires et observations que vous m'adresserez le cas échéant, j'adopterai un arrêté de police ce vendredi 28 octobre en fin de journée au plus tard, ne pouvant attendre davantage eu égard à la volonté communiquée d'ouvrir sans attendre et dans l'urgence 675 places supplémentaires.

Je regrette de devoir adopter pareille attitude et ne peux qu'espérer désormais que l'État belge et FEDASIL s'inscriront dans une optique de collaboration transparente et de coopération entre nos services.

Bien évidemment, je reste entre-temps à votre entière disposition ».

La transmission d'un projet d'arrêté est de nature à permettre de prendre connaissance de la mesure envisagée et elle n'est pas critiquable en tant que telle au regard du principe d'impartialité.

En revanche, le délai de 24 heures accordé à la requérante et à l'État belge pour faire valoir leurs observations éventuelles au sujet de ce projet d'arrêté est manifestement déraisonnable. Le conseil des ministres restreint (kern) est un organe informel qui est destiné à prendre des décisions de principe qui doivent par la suite être concrétisées par les différents ministres concernés. Le simple fait qu'une telle décision de principe ait été adoptée le 26 octobre 2022, et relatée par la presse, ne permettait de croire que l'hébergement d'urgence prévu pourrait être mis en œuvre dans les heures qui suivent avant même que les budgets nécessaires aient été déterminés. Dans ces circonstances, le délai accordé le jeudi 27 octobre 2022 expirant le lendemain à midi, même avec une faculté de demander à être entendu dans la semaine qui était sur le point de s'achever, pour présenter des observations sur une décision de principe dont la requérante n'a pris connaissance qu'en même temps que la partie adverse ne peut être tenu pour un délai suffisant.

Si la requérante n'a pas demandé une extension de ce délai, elle a pu croire qu'avec la réponse provisoire apportée par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration le 27 octobre 2022, l'arrêté attaqué ne serait pas adopté, comme cela s'était produit précédemment en novembre 2021. Si au lieu du délai excessivement restreint de 24 heures accordé pour faire valoir ses observations, ce délai avait été étendu au moins jusqu'au 4 novembre 2022, la partie adverse aurait pu obtenir des

informations plus complètes qui lui auraient permis de comprendre que l'hébergement d'urgence n'était pas prévu dans les bâtiments existants mais bien dans des structures mobiles, ce qui lui aurait permis de statuer en connaissance de cause. Le délai insuffisant accordé a, dès lors, non seulement privé la requérante d'une garantie mais il est également susceptible d'avoir eu une influence sur le sens de la décision au sens de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Le deuxième moyen, en tant qu'il est pris de la violation du principe *audi alteram partem*, est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'État belge est accueillie dans la présente procédure.

Article 2.

Le bourgmestre de la commune de Bassenge est mis hors de cause.

Article 3.

La suspension de l'exécution de l'arrêté de police pris par le bourgmestre de la commune de Bassenge, daté du 28 octobre 2022 ordonnant la limitation de la capacité d'accueil du centre « du Radar » sis à Glons à 70 personnes, demandeurs de protection internationale ou autres est ordonnée.

Article 4.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 5.

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 14 novembre 2022, par :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart