

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.120 du 21 octobre 2024

A. 234.880/XV-4877

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 :

la ville de Mouscron,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache, 3 boîte 4
7700 Mouscron.

Partie intervenante :

l'État belge, représenté par le Secrétaire d'État
à l'Asile et à la Migration,
ayant élu domicile chez
M^e Clémentine CAILLET, avocate,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 20 décembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de « l'arrêté de police de la bourgmestre de la ville de Mouscron daté du 19 octobre 2021 [...] ordonnant notamment la limitation de la capacité d'accueil du centre "Le Refuge" sis rue du Couvent, 39 à 7700 Mouscron » et, d'autre part, la suspension de l'exécution de cet acte.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 27 octobre 2021, la partie requérante a demandé la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'acte attaqué.

Par un arrêt n° 252.058 du 5 novembre 2021, le Conseil d'État a mis la bourgmestre de la ville de Mouscron hors de cause, a accueilli la requête en intervention introduite par l'État belge, a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et a liquidé les dépens.

Par un arrêt n° 253.738 du 13 mai 2022, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 23 mai 2022, la partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 3 juin 2022, la partie intervenante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 juillet 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2024.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e François Declercq, *loco* M^e Alain Detheux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Amélie Livis, *loco* M^e Benoît Verzele, avocate, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Caroline Joret, *loco* M^e Clémentine

Caillet, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 252.058, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Recevabilité

1. La partie adverse émet des réserves quant à la recevabilité *ratione temporis* du recours « compte tenu de la notification de l'acte attaqué par courrier électronique du 19 octobre 2021 ».

2. Le soixantième jour suivant l'envoi par courrier électronique de l'acte attaqué le 19 octobre 2021 est le samedi 18 décembre 2021 – jour de l'échéance à reporter jusqu'au plus prochain jour ouvrable, soit le lundi 20 décembre 2021. Par conséquent, les réserves émises par la partie adverse n'ont pas de raison d'être.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante prend un moyen unique de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination tels que consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ; de l'article 56 la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers [ci-après : « la loi accueil »] ; du principe de bonne administration et de minutie, du principe de proportionnalité ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation ».

1. Dans une première branche, elle critique le fait que la partie adverse limite la capacité d'accueil du centre « Le Refuge » à 400 personnes avec un

minimum de deux tiers de familles au sein du centre, sans donner aucune indication sur les critères qui l'ont poussée à fixer ce chiffre de 400 personnes.

Si elle comprend les raisons pour lesquelles la partie adverse entend réduire le nombre de résidents, sans pour autant en accepter le bien-fondé, elle ignore pourquoi le chiffre de 400 personnes a été retenu, tout comme elle ignore les raisons pour lesquelles, dans une deuxième phase, la capacité d'accueil pourrait être augmentée jusqu'à 600 personnes. Ces chiffres ne sont, selon elle, ni objectivés ni expliqués, ce qui impose de remettre en question leur pertinence et leur admissibilité.

Elle conclut que l'acte attaqué n'est pas valablement motivé.

2. Elle rappelle ensuite les motifs de l'arrêt n° 252.058, précité, et les estime surprenants.

Elle expose que si elle a évoqué un seuil de 600 personnes lors de la réunion du 9 juin, elle a immédiatement indiqué qu'elle se trouvait dans l'incapacité structurelle de mettre cette mesure en œuvre. Elle précise qu'elle n'a jamais évoqué le seuil de 400 personnes, retenu *in fine* par la partie adverse pour la mise en œuvre de la phase A visée dans l'acte attaqué.

Elle est d'avis, par ailleurs, qu'en lui reprochant de n'avoir pas proposé un autre seuil dans sa requête en suspension d'extrême urgence, ou encore de ne pas avoir mentionné les critères objectifs qui devaient permettre de déterminer celui-ci, l'arrêt l'invite en réalité à se substituer à la partie adverse dans la motivation de la décision qu'elle adopte, ce qui est déraisonnable.

3. Dans une deuxième branche, elle reproche à la partie adverse d'imposer que le centre soit occupé pour les deux tiers par des familles, à certaines conditions et, dans une deuxième phase, d'autoriser l'augmentation de la capacité d'accueil du centre jusqu'à 600 personnes, en imposant des conditions supplémentaires concernant les profils des résidents dont l'interdiction des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), des personnes en places ouvertes de retour (comprendre « places Dublin »), des personnes faisant l'objet d'un transfert disciplinaire ou encore des personnes sous méthadone.

Selon elle, cette interdiction viole le principe d'égalité et de non-discrimination tels que consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et procède d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un excès de pouvoir.

Elle estime que, par l'acte attaqué, la partie adverse induit que certaines catégories de personnes posent *a priori* plus ou moins de difficultés en matière d'ordre public, sans s'en expliquer dans l'acte attaqué. Elle constate que la partie adverse évoque les problèmes liés à une forte présence d'hommes isolés dans le centre d'accueil. Elle estime cependant que la décision attaquée ne précise pas pourquoi les catégories visées sont à ce point problématiques qu'elles devraient être interdites dans le centre. Elle conclut que, sur ce point, la motivation de l'acte attaqué est inexistante et doit entraîner son annulation.

Elle est d'avis que le fait d'imposer deux tiers de familles dans le centre n'est pas le gage d'une sécurité assurée et que si les incidents semblent être principalement le fait d'hommes isolés, des incidents peuvent également être causés par un père ou une mère de famille, voire par les enfants d'une famille. Elle conclut que ce choix d'imposer un minimum de deux tiers de familles dans le centre n'est pas justifié et procède d'une erreur manifeste d'appréciation. Elle estime qu'il n'apparaît pas proportionné au but recherché.

4. Selon elle, les profils que la partie adverse entend interdire dans le centre ne sont pas plus pertinents.

S'agissant des MENA, elle constate qu'ils sont d'origines et d'âges fort différents, de telle sorte qu'il n'est pas raisonnable de prêter des comportements potentiellement dangereux à tous les MENA sans discernement. Elle est d'avis que si plusieurs rapports de police mettent en cause les agissements de certains d'entre eux, lesquels ne faisaient pas l'objet d'une surveillance spécifique après minuit, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de MENA au profil spécifique. Elle considère que ces rapports ne peuvent entraîner une suspicion généralisée de risque accru de troubles à l'ordre public à l'égard de cette population spécifique.

Elle soutient que le même raisonnement peut être tenu concernant les personnes sous méthadone. Si, lors de son audition du 9 octobre 2021, elle a déclaré que le sevrage n'est pas suffisant pour certains résidents présentant cette assuétude, elle affirme qu'il ne peut raisonnablement en être déduit que ce public spécifique présente, de manière systématique, un risque accru de trouble à l'ordre public.

En ce qui concerne les personnes admises en places ouvertes de retour, elle rappelle qu'il s'agit, en réalité, de résidents à l'égard desquels la Belgique s'est déclarée incompétente pour connaître de leur demande de protection internationale et qu'elle a dès lors accueillis en « places Dublin » et que ces personnes sont indistinctement des hommes isolés, des femmes isolées, voire des familles avec ou sans enfants. Elle précise que des places ouvertes de retour sont désignées dans le

cadre de la préparation éventuelle au transfert vers l'État membre responsable de leur demande de protection internationale afin que ces personnes soient prises en charge par du personnel spécialement formé pour leur expliquer les procédures et les accompagner. Elle ajoute que deux assistants sociaux spécialisés en cette matière sont affectés au sein du centre d'accueil de Mouscron. Elle ne perçoit par ailleurs pas en quoi cette catégorie de personnes constituerait un danger plus important que d'autres catégories de personnes pour la tranquillité et l'ordre publics. Elle est d'avis que la partie adverse ne s'en explique pas et ne motive donc pas valablement sa décision sur ce point. Si, selon plusieurs rapports de police figurant dans le dossier administratif, plusieurs résidents admis en places ouvertes de retour auraient « disparu du centre le jour où leur voyage de retour volontaire était fixé », elle affirme qu'un tel constat ne permet pas de considérer que ce public spécifique présente un risque d'atteinte à l'ordre public.

Selon elle, sauf à adopter un comportement discriminatoire et arbitraire, on ne peut décider *a priori* que toutes les personnes faisant partie de ces catégories sont susceptibles de causer des troubles pour la sécurité et pour la tranquillité publiques et, à supposer que cela puisse être le cas, *quod non*, il conviendrait d'en donner les motifs pertinents, raisonnables et admissibles.

5. Elle est d'avis que, sur ce point précis, l'arrêt n° 252.058, précité, reconnaissait que la proportionnalité des mesures de limitation des profils spécifiques susmentionnés ainsi mises en place par la partie adverse paraissait « plus discutable », notamment au regard de la mission légale conférée à l'Agence par l'article 56 de la loi accueil, tout en lui reprochant de se contenter d'affirmer, de manière péremptoire, que l'exercice de cette mission serait entravé par la mise en place desdites mesures.

Elle rappelle que cet article 56 lui confie l'organisation, la gestion et le contrôle de la qualité de l'aide matérielle octroyée aux bénéficiaires de l'accueil et que, dans ce cadre, elle détermine, pour chacun des centres, le public qui peut s'y trouver en tenant notamment compte de la qualification des membres du personnel qui y sont employés mais également d'un équilibre entre les différents profils afin que certains centres ne soient pas uniquement occupés par des bénéficiaires au profil similaire. Elle précise qu'à la date du 16 décembre 2021, on compte, au sein du centre d'accueil de Mouscron, 37 % d'hommes isolés et 56 % de familles et femmes isolées, ainsi que 5 % de MENA masculins, 30 résidents en « Places Dublin » soit 3,68 %, 21 résidents issus d'un transfert disciplinaire, soit 2,58 %, et 6 résidents sous méthadone, soit 0,74 %. Elle en déduit que la suppression pure et simple des places de résidents en Places Dublin, MENA, transferts disciplinaires ou personnes sous traitement de méthadone au sein du centre d'accueil de Mouscron la

contraindrait à transférer vers un autre centre d'accueil 12 % des résidents du centre, rompant au passage l'équilibre dans un ou plusieurs autre(s) centres, sans compter l'impact sur le personnel occupé et spécialisé qui devrait quitter purement et simplement ses fonctions.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, elle estime qu'une telle modification l'empêcherait de mener à bien sa mission légale telle que définie à l'article 56 de la loi accueil.

6. Elle conclut que les mesures mises en place par l'acte attaqué ne sont pas proportionnées à l'objectif poursuivi par la partie adverse, de sorte que l'acte attaqué viole le principe d'égalité et de non-discrimination, tel que consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et empêche l'Agence de mener à bien sa mission légale telle que définie à l'article 56 de la loi accueil.

7. Dans une troisième branche, elle reproche à la partie adverse d'imposer des mesures en tentant de les justifier par des carences constatées dans la sécurité interne du centre, et notamment les suivantes :

- l'absence de contrôle des entrées et des sorties et la non-tenue d'un registre de ces entrées et sorties (page 11 de l'acte attaqué) ;
- l'absence de contrôle des bagages à l'entrée du site (page 11 de l'acte attaqué) ;
- la difficulté pour la police d'intervenir dans le centre en raison de la conception du lieu et du nombre de personnes y résidant (page 11 de l'acte attaqué) ;
- la non-application et le non-respect du règlement d'ordre intérieur le réduisant à une simple déclaration d'intentions (page 13 de l'acte attaqué) ;
- l'absence de mise en œuvre d'un gardiennage permanent (page 13 de l'acte attaqué) ;
- le fait que Fedasil semble ne prendre en considération que les incidents se déroulant à l'intérieur du centre sans prendre en considération l'impact du centre sur l'ensemble du territoire (page 13 de l'acte attaqué).

Elle relève ainsi les mesures suivantes, imposées par la partie adverse, comme préalable à l'accueil de 400 personnes :

- sécuriser la clôture périphérique du site et limiter les accès secondaires pour limiter les entrées à la seule entrée principale ;
- veiller à ce que l'exploitation du centre ne génère pas de troubles à l'ordre public sur la voie publique ;
- opérationnaliser le « container d'accueil » afin de gérer le flux de personnes entrant et sortant du site ;

- tenir un registre des entrées et sorties des visiteurs et des résidents ;
- fermer les portes entre 22h et 7h, avec possibilité d'entrée via une permanence du service de gardiennage ;
- respecter les obligations en matière de prévention et de lutte contre l'incendie ;
- appliquer une tolérance zéro à l'égard des résidents qui ne respectent pas le règlement d'ordre intérieur ;
- rendre compte à l'autorité administrative de la mise en place des mesures au minimum tous les 15 jours.

Elle cite ensuite les mesures supplémentaires suivantes imposées comme préalables à l'augmentation de la capacité d'accueil jusqu'à 600 personnes :

- normes spécifiques pour la capacité d'accueil dans les chambres ;
- interdiction de certains profils dans le centre ;
- contrôle d'accès (entrées et sorties) et des flux (internes et externes) par la mise en place d'une équipe de sécurité interne ;
- communication du règlement d'ordre intérieur à tous les résidents et respect strict de celui-ci ;
- mesures afin de garantir la salubrité et la propreté du site.

Selon elle, ces constats et mesures procèdent soit d'une erreur manifeste d'appréciation, soit d'un excès de pouvoir.

8. En ce qui concerne le contrôle des entrées et sorties du centre et des flux internes, elle affirme que toutes les entrées dans le centre sont sécurisées et qu'il y a un contrôle prévention-sécurité organisé en permanence par le responsable prévention. Elle relève qu'un container d'accueil — mesure exigée au point 1 A) — a été installé à l'entrée du site afin de procéder aux vérifications d'usage permettant de garantir au maximum la sécurité dans le centre et est opérationnel depuis le 27 août 2021 et que cela a d'ailleurs été rappelé lors de l'audition du 23 septembre 2021. Elle ajoute que, par le système de badging appliqué pour les entrées et les sorties, elle peut extraire le fichier des résidents et visiteurs présents sur le site. Elle relève qu'outre le personnel de l'Agence, il y a une équipe de gardiennage privé 7 nuits sur 7 et en journée pendant les weekends, ce qui a également été précisé lors de l'audition du 23 septembre 2021. Elle en déduit que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate.

Elle estime que l'exigence du contrôle des flux internes est disproportionnée et inapplicable en pratique. Un système de badging pour tous les espaces intérieurs et pour tous les résidents entraînerait, selon elle, des coûts exorbitants et n'a aucun intérêt au regard de l'objectif poursuivi, à savoir limiter le risque d'atteinte à l'ordre public sur le territoire de la ville de Mouscron.

Elle ne comprend pas de quelle manière l'absence de contrôle des flux internes pourrait accentuer les troubles à l'ordre public. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est insuffisante sur ce point puisqu'il n'existe aucun lien entre la mesure ainsi édictée et l'objectif poursuivi par la partie adverse.

9. En ce qui concerne la sécurisation des clôtures périphériques et l'interdiction des entrées secondaires, elle expose qu'en septembre 2021, le responsable technique et prévention du site « Le Refuge » a examiné l'ensemble des clôtures et accès du lieu pour constater que toutes sont en bon état et pour en renforcer certaines. Elle ajoute que le seul accès possible pour les résidents, les visiteurs et une partie des fournisseurs se fait par le parking 1 où se trouve le container d'accueil, fermé 24h/24, et ne s'ouvrant que par badge ou sur contrôle du personnel ou du gardien. Elle expose que la grille d'accès au parking 2, réservé au personnel du centre, est en voie d'automatisation et ne s'ouvrira sur commande que via un badge d'accès. Enfin, elle mentionne que le parking 3 est libre d'accès aux riverains et aux étudiants de la haute école voisine, mais qu'il ne permet aucun accès au bâtiment. Elle déduit de ces explications que les exigences de sécurisation contenues au point 1A) de l'arrêté de police attaqué ne sont pas fondées et reposent sur des motifs erronés.

10. En ce qui concerne le respect strict du règlement d'ordre intérieur, elle rappelle que, lors de l'audition du 23 septembre 2021, il a été précisé que celui-ci est disponible en 14 langues afin d'en faciliter la compréhension par tous les résidents, et qu'en cas de non-respect de celui-ci, des sanctions sont prévues (jusqu'à l'exclusion) et appliquées. Elle relève que la directrice du centre de Mouscron a précisé lors de la même audition qu'elle prenait en moyenne 450 sanctions par mois pour non-respect de ce règlement, alors même qu'elle entend privilégier le dialogue et la sensibilisation des résidents aux règles. Elle ajoute qu'exiger que ce règlement soit « strictement respecté par les résidents, en tout temps et tous lieux du centre », comme le fait la partie adverse, relève du vœu pieux.

Elle est d'avis que cette question ne présente aucun lien manifeste avec celle des éventuels troubles à l'ordre public à l'extérieur du centre, lien qui n'est pas explicité dans la décision attaquée. Selon elle, une telle exigence, conditionnant la capacité d'accueil du centre, apparaît disproportionnée et procède d'un excès de pouvoir.

11. En ce qui concerne les troubles sur la voie publique, elle relève que la zone de police locale a exprimé, à plusieurs reprises, notamment lors de l'audition du 23 septembre 2021, ne pas être suffisamment outillée ou « dimensionnée pour

répondre à une telle charge », faisant écho à l'augmentation des incidents répertoriés au cours des mois d'été 2021. Il est fait état d'un sentiment d'insécurité régnant au sein de l'entité de Mouscron, même s'il est précisé que ce n'est « pas uniquement en lien avec le centre de Fedasil ». Sans minimiser la gravité de certains incidents ni nier l'augmentation de ceux-ci au cours des derniers mois, elle tient cependant à contextualiser les chiffres fournis par la partie adverse qui fait état de 327 interventions sur le territoire de la commune en lien avec des résidents du centre depuis l'ouverture de celui-ci en février 2019. Après analyse des chiffres fournis par la police, elle arrive à la conclusion que, sur les 400 interventions (en réalité 327), seules 54 relevaient de faits de violence, les autres interventions n'étant pas forcément liées à des problèmes sécuritaires ou liés au centre (il s'agit pour l'essentiel de nuisances sonores, d'incivilités sur la voie publique, de vols dans des magasins mais également de la présence de la police quand le centre appelle une ambulance, etc.). Elle affirme avoir toujours tenu à collaborer étroitement avec les autorités de la Ville et la police, les parties se réunissant d'ailleurs toutes les 6 semaines pour aborder ces questions avant la suspension de ces réunions par la partie adverse depuis le mois de septembre 2021. Elle estime que le motif de l'acte attaqué lui imposant la mise en place d'une équipe de sécurité ayant notamment pour mission de « veiller au respect de l'ordre public aux abords directs du site » est inadéquat en ce qu'elle n'a pas pour mission légale de veiller au respect de l'ordre public.

12. Quant au respect des obligations en matière de prévention et lutte contre l'incendie, elle fait valoir que le centre « Le Refuge » fait l'objet d'un contrôle permanent de ces obligations et qu'un conseiller prévention est d'ailleurs présent sur le site. Elle en déduit que le grief contenu dans l'acte attaqué n'est pas fondé et que cette exigence contenue dans l'acte attaqué n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi, ces questions n'ayant aucun impact sur la problématique du trouble à l'ordre public.

13. En ce qui concerne le respect de la salubrité et de la propreté, elle reproche à la partie adverse d'imposer des normes d'accueil par chambre, sans expliquer comment et pourquoi elle fixe ces critères. Elle rappelle appliquer des normes de qualité et des mesures sanitaires dans l'ensemble du réseau d'accueil, qui sont régulièrement mises à jour notamment dans un *vademecum*, après avoir été discutées avec l'ensemble des autorités fédérales, régionales, provinciales et validées notamment par Sciensano. Elle affirme qu'il n'est pas acceptable d'imposer des normes différentes selon tel ou tel centre, et selon les *desiderata* de telle ou telle autorité communale.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse souligne tout d'abord que le moyen est identique ou similaire au premier moyen développé dans le cadre de la demande de suspension d'extrême urgence, lequel a déjà été jugé non sérieux.

Elle estime ensuite que toutes les mesures qu'elle a prises visent à agir sur les facteurs essentiels, objectivement identifiés, qui conduisent à la situation rencontrée et à laquelle il faut remédier, pour rétablir l'ordre public.

Elle rappelle encore que les considérations ou éléments factuels postérieurs à l'adoption de l'acte attaqué sont irrelevants pour apprécier sa légalité.

À propos de la première branche

Elle estime que, compte tenu de la gravité de la situation en ce qui concerne les troubles constatés à l'ordre public et l'absence d'actions volontairement mises en œuvre par la partie requérante pour les réduire, elle a raisonnablement pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'une réduction de la capacité d'accueil du centre à 400 personnes, avec la mise en œuvre de mesures minimales en termes de sécurité, était raisonnable et proportionnée pour enrayer la spirale actuelle de faits graves, violents, récurrents et en augmentation.

Elle relève que la partie requérante a elle-même suggéré qu'une capacité d'accueil limitée à 600 personnes est raisonnable. Elle estime qu'une telle capacité peut être admise pour autant que des mesures particulières, structurelles et organisationnelles, qui font actuellement chroniquement défaut, soient mises effectivement en œuvre au préalable. Dans l'attente de la mise en œuvre de ces indispensables mesures pour une gestion sereine d'un centre d'accueil de 600 personnes, elle ordonne que la capacité soit réduite à 400 personnes (et non une fermeture totale du site).

En ce qui concerne la proportion de deux tiers de familles, elle affirme qu'elle n'est pas formellement contestée par la partie requérante qui critique uniquement le chiffre de 400 personnes. Elle considère qu'il apparaît incontestable, à la lecture du dossier administratif et de l'acte attaqué, qu'une présence trop importante d'hommes isolés (entre 45 % et 50 %) est source de troubles et de nuisances. Elle fait valoir qu'il est ainsi raisonnable de limiter cette proportion à un tiers.

Selon elle, la motivation de l'acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles il est adopté et elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

À propos de la deuxième branche

En ce qui concerne les hommes isolés

Selon la partie adverse, l'acte attaqué et le dossier administratif mettent en évidence que certains profils de résidents sont davantage que d'autres susceptibles de causer des troubles à l'ordre public et des nuisances. Elle est d'avis que la présence trop importante d'hommes isolés est de nature à accentuer le risque de troubles à l'ordre public et de nuisances. Elle constate que ces profils sont impliqués dans une grande partie des faits constatés.

Elle rappelle que, lors de l'audition, la partie requérante a déclaré ce qui suit :

« En contrepartie, ce que Monsieur [K.] propose de mettre en place est d'essayer de diminuer le nombre d'hommes isolés et de ne plus accepter de transferts disciplinaires de sorte à avoir une meilleure répartition des profils dans le centre. Lors de l'analyse des chiffres établis à l'époque de Brigestock, le pourcentage de famille était de 80. Madame la Bourgmestre précise à ce sujet qu'il s'agissait d'une de leurs attentes qui à l'époque avait été respectée ».

En ce qui concerne la proportion de deux tiers de familles

Elle est d'avis que cette condition est un corollaire de la première et que si les incidents sont, dans la majeure partie des cas, le fait d'hommes isolés, ils sont nécessairement dans une moindre mesure le fait de membres de famille, de sorte que si la proportion d'hommes isolés diminue (45/50 % -> 1/3), celle des familles peut augmenter (40/45 % -> 2/3). Elle fait valoir que le dossier administratif qui fonde l'acte attaqué démontre à suffisance et avec objectivité que les incidents sont (significativement) en moindre mesure causés par des résidents qui vivent en famille.

Elle répète ce que la partie requérante a déclaré lors de son audition à propos des hommes isolés.

En ce qui concerne les autres profils

Elle observe en préalable que la question des profils spécifiques n'est pas abordée si la capacité d'accueil du centre reste limitée à 400 personnes et que c'est uniquement dans l'hypothèse où la capacité d'accueil est portée à 600 personnes que la question doit être examinée compte tenu des risques accrus qui existent lorsque la population hébergée augmente.

Elle note que les « places ouvertes de retour » (POR) – dont il est à présent indiqué qu’il s’agirait en réalité des « places Dublin » – sont des profils en attente de retour volontaire vers leur pays d’origine. Il se conçoit que, dans un centre ouvert comme celui organisé à Mouscron, ces personnes en attente d’un retour soient tentées de se soustraire au départ volontaire en quittant le centre et en tombant alors nécessairement dans la clandestinité, source de troubles à l’ordre public ou de nuisances, ce que le dossier administratif objective selon elle. Elle affirme que l’encadrement spécifique, vanté par la partie requérante, apparaît en réalité insuffisant ou défaillant.

Elle constate que les « MENA » sont identifiés comme étant à l’origine des troubles parmi les plus graves. Elle estime que le dossier administratif démontre que les « MENA » ne bénéficient pas, dans le centre situé à Mouscron, de l’encadrement approprié (particulièrement l’absence de tout encadrement après minuit). Elle considère qu’il se conçoit dès lors qu’en l’absence d’encadrement approprié, l’acte attaqué invite la partie requérante à les orienter vers des centres ayant un encadrement plus approprié.

Pour ce qui concerne les personnes ayant subi un transfert disciplinaire, elle relève que la partie requérante a elle-même admis qu’il s’indiquait de ne plus admettre, dans le centre d’accueil situé à Mouscron, de tels « profils » notamment lors de l’audition du 23 septembre 2021.

Pour ce qui concerne les personnes sous méthadone, s’agissant de personnes qui souffrent d’assuétude, elle estime que le dossier administratif met à suffisance en évidence l’absence d’encadrement requis pour ce type de résidents qui sont à l’origine de troubles et de nuisances.

Elle soutient avoir agi sur le fondement de constats objectifs – particulièrement en ce qui concerne l’absence d’encadrement suffisant de profils spécifiques davantage que d’autres susceptibles de troubler l’ordre public – que n’ignore pas la partie requérante, que les personnes faisant partie de ces catégories sont susceptibles, davantage que d’autres, de causer des troubles et des nuisances à l’ordre public, que, d’une manière générale, l’organisation nationale et locale de la partie requérante est défaillante et que l’encadrement proposé est insuffisant.

Elle est d’avis que la motivation de l’acte attaqué permet de comprendre les raisons pour lesquelles il est adopté et qu’elle n’est pas entachée d’une erreur manifeste d’appréciation.

À propos de la troisième branche

En ce qui concerne le contrôle des entrées et des sorties du centre et des flux internes, elle constate que la partie requérante soutient avoir mis en œuvre les mesures suivantes :

- sécurisation des entrées ;
- mise en service du container d'accueil ;
- mise en service du système de badging pour les entrées et sorties ;
- disponibilité d'un fichier des résidents et visiteurs présents sur le site ;
- tenue d'un registre des visiteurs (pour autant qu'il établisse un lien entre le visiteur et le visité... – *quod non* –) ;
- fermeture de la porte d'entrée 24h/24 et ouverture via un badge et le contrôle d'un gardien ;
- présence de gardiennage 7 jours/7 la nuit et en journée les week-ends.

Elle en déduit que la partie requérante ne conteste pas l'opportunité des mesures de cet ordre imposées. Elle est d'avis que ces affirmations ne sont pas de nature à critiquer l'acte attaqué mais sous-entendent qu'il aurait été (partiellement) satisfait à ses exigences. Elle affirme qu'il s'agit en réalité de vérifier l'effectivité et l'efficacité des mesures prises et non de contester l'acte attaqué. Elle rappelle que, lors de l'audition, la partie requérante a affirmé avoir pris des mesures sans toutefois déposer des pièces qui attesteraient de leurs réelles mises en œuvre. En ce qui concerne la critique selon laquelle le contrôle des flux internes serait disproportionné et inapplicable en pratique, elle reproche à la partie requérante de ne pas exposer concrètement en quoi il serait impossible d'instaurer un système de badging pour les espaces intérieurs et pour tous les résidents. Elle observe que de tels systèmes sont courants pour de grands bâtiments qui accueillent un grand nombre de personnes et qui disposent de parties inaccessibles à certaines catégories d'entre elles. Elle soutient qu'un tel système était au demeurant actif et opérationnel lorsque le site était géré par un opérateur privé (répondant à un cahier des charges imposé par la partie requérante). Elle affirme qu'il est contradictoire d'affirmer que la mise en œuvre d'un tel système est impossible tout en affirmant que « bien entendu » tous les lieux intérieurs interdits aux résidents sont contrôlés par des caméras de surveillance et par un système de badge.

En ce qui concerne la sécurisation des clôtures périphériques et l'interdiction des entrées secondaires, elle estime que la partie requérante ne conteste pas l'opportunité des mesures de cet ordre imposées. Selon elle, à nouveau, il s'agit en réalité de vérifier l'effectivité et l'efficacité des mesures prises et non de contester l'acte attaqué et que, bien qu'invitée à le faire lors de l'audition, la partie requérante n'a pas déposé de pièces qui attesteraient de la réelle mise en œuvre des mesures qu'elle affirme avoir prises.

Quant au respect du règlement d'ordre intérieur, elle observe qu'en déposant un exemplaire en langue française du règlement d'ordre intérieur, il n'est pas démontré qu'il est traduit en 14 langues et que la partie variable de celui-ci serait traduite dans les langues usuelles des résidents du centre. Elle estime que la partie requérante ne conteste donc pas l'opportunité des mesures de cet ordre imposées. Elle adresse à nouveau la même critique quant à l'absence de démonstration de la réelle mise en œuvre des mesures que la partie requérante affirme avoir prises.

Par ailleurs, elle considère que le fait de devoir infliger, en moyenne, une quinzaine de sanctions disciplinaires par jour calendrier, démontre qu'il y a un réel problème de non-respect du règlement d'ordre intérieur, malgré les efforts de sensibilisation que la partie requérante soutient privilégier.

Elle rappelle que le règlement d'ordre intérieur impose ou interdit un certain nombre de comportements (allers et venues, badges, accès à certains espaces, ...) qui sont de nature à contribuer au maintien de l'ordre public.

En ce qui concerne les troubles sur la voie publique, elle affirme que des troubles sont causés sur la voie publique par des résidents du centre d'accueil géré par la partie requérante, de sorte qu'ils sont bien en relation avec ce centre. Elle adresse à nouveau la même critique quant à l'absence de démonstration de la réelle mise en œuvre des mesures que la partie requérante affirme avoir prises à cet égard.

Elle est d'avis que la partie requérante n'est pas invitée à se substituer aux services de police mais elle estime que l'ensemble des mesures qu'elle impose concourent à l'amélioration attendue de la situation.

Quant au respect des mesures de prévention et de lutte contre l'incendie, elle prend acte de ce qu'un conseiller en prévention est présent sur le site. À nouveau, elle constate que la partie requérante ne conteste pas l'opportunité des mesures de cet ordre imposées et adresse la même critique quant à l'absence de démonstration de la réelle mise en œuvre des mesures que la partie requérante affirme avoir prises à cet égard.

Quant au respect de la salubrité et de la propreté, elle soutient que la partie requérante a elle-même reconnu un certain laisser-aller en ce qui concerne la propreté du site. À nouveau, elle constate que la partie requérante ne conteste pas l'opportunité des mesures de cet ordre imposées et adresse la même critique quant à l'absence de démonstration de la réelle mise en œuvre des mesures que celle-ci affirme avoir prises à cet égard. Selon elle, la mesure imposée par l'acte attaqué est

de nature à concourir à l'amélioration attendue de la situation en matière d'ordre public.

En ce qui concerne les normes d'accueil par chambre, elle affirme que les normes que prétend appliquer la partie requérante ne sont pas produites tandis que celles qu'elle entend imposer sont raisonnables et proportionnelles à l'objectif poursuivi de réduction de la capacité d'accueil qui, combinée avec de bonnes conditions d'hébergement, est de nature à améliorer le bien-être, à éviter toute surpopulation et donc à remédier aux constats de troubles à l'ordre public.

Elle rappelle que la promiscuité est identifiée comme étant une des causes des troubles à l'ordre public puisqu'elle incite les résidents à fréquenter à l'extérieur des espaces qui font défaut à l'intérieur du site. Selon elle, le caractère raisonnable des normes imposées résulte du fait qu'elles s'inspirent des normes en vigueur en Région wallonne (Code wallon de l'action sociale et de la santé, annexe 4 : normes applicables aux locaux, aux équipements collectifs et à la sécurité).

V.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante s'en réfère à sa requête et précise que le contenu de l'arrêt rendu en suspension d'extrême urgence ne lie en rien le Conseil d'État dans le cadre de la demande en annulation, la première analyse ayant uniquement porté sur le stade des apparences de droit.

V.1.4. Le mémoire en intervention

La partie intervenante rappelle que le Conseil d'État a effectué une analyse *prima facie* des moyens dans le cadre de l'examen de l'acte attaqué en extrême urgence et que cette analyse n'a pas vocation à être considérée comme approfondie ou complète de sorte qu'elle peut être contredite lors de l'examen du fond du dossier.

Sur la première branche (limitation du centre à un nombre déterminé de personnes (400))

Selon elle, le choix du nombre de 400 personnes pour la limitation de la capacité d'accueil du centre « Le Refuge » ne repose sur aucun élément factuel objectif ou même seulement précisé dans l'acte attaqué de sorte que la motivation de l'acte attaqué n'est pas pertinente sur ce point. Si elle ne nie pas avoir compris que la partie adverse souhaitait réduire le nombre de résidents tel que cela ressort de l'acte attaqué, elle ne perçoit toutefois pas sur la base de quelles indications le chiffre 400

a été retenu. Elle est d'avis que la partie adverse se contente d'affirmer avoir adopté une motivation adéquate sans toutefois la démontrer.

Sur la deuxième branche (occupation du centre selon le profil de résidents et interdiction de certains profils (phase B))

1. Elle constate que les incidents relatés par la police ou même les constats posés par la partie requérante ressortant des pièces du dossier administratif ne visent que certains individus (certains MENA, certains POR [personnes admises en place ouverte de retour], *etc.*) alors que la décision attaquée interdit sans distinction aucune l'entrée du centre à l'ensemble des personnes ressortissant d'une même catégorie de résidents. Elle estime que le critère de distinction se veut beaucoup trop « inclusif ».

En outre, concernant les places POR, elle constate que les mêmes rapports indiquent seulement que certains POR disparaissent parfois du centre le jour prévu de leur voyage. Elle est d'avis qu'il est difficile de percevoir dans ces départs les risques d'atteinte pour la sécurité et l'ordre publics et que la partie adverse ne s'en explique pas dans l'acte attaqué.

Au regard de ce profil de résidents, elle considère que le critère de distinction n'est pas pertinent et que les mesures attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

2. À titre subsidiaire, selon elle, même à considérer que le critère de distinction serait pertinent et objectif, ce qu'elle conteste, la mesure attaquée apparaît dans tous les cas comme disproportionnée. Elle estime qu'elle contrevient et porte atteinte, de manière irrémédiable, à la mission légale de la partie requérante qui est celle d'accueillir dignement les demandeurs d'asile. En refusant l'entrée d'un centre à l'ensemble des individus ressortissant à une même catégorie ou à un même profil, elle est d'avis que la partie adverse adopte une mesure qui n'a pas de rapport raisonnable avec l'objectif recherché et qui ne cible pas spécifiquement les individus troublant l'ordre public. De la sorte, la mesure porte, selon elle, une atteinte disproportionnée au droit de chaque demandeur d'asile d'être accueilli dignement.

Elle ajoute que la décision attaquée procède d'un excès de pouvoir en ce que la partie adverse se substitue à la partie requérante pour décider du public d'un centre d'accueil et porte atteinte aux missions dévolues à celle-ci par la loi.

Sur la troisième branche (mesures de sécurité et de salubrité)

Elle affirme qu'il n'est pas pertinent de mettre en avant que la partie requérante ne conteste pas l'opportunité des mesures alors que la réelle critique porte, premièrement, sur l'excès de pouvoir de la ville de Mouscron qui tente de se substituer à la partie requérante en imposant certaines mesures et deuxièmement, sur l'absence de prise en compte des mesures déjà mises en place par celle-ci en vue de garantir la sécurité dans le centre lors de l'élaboration de l'acte attaqué.

V.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse formule les observations qui suivent :

- « La partie adverse rappelle que toutes les mesures qu'elle a prises visent à agir sur les facteurs qui conduisent à la situation rencontrée et à laquelle il faut remédier, pour rétablir l'ordre public.

La partie adverse rappelle que la question des profils spécifiques ne vaut que si la capacité d'accueil du centre est portée à 600 personnes compte tenu de ce que des risques accrus de troubles à l'ordre public existent lorsque la population hébergée augmente.

À titre principal, la partie adverse maintient qu'elle sollicite le rejet, sans restriction, de la demande d'annulation.

Les profils spécifiques pour lesquels une interdiction totale est imposée par l'acte attaqué constituent un risque accru de troubles à l'ordre public compte tenu de l'absence d'encadrement spécifique suffisant, au sein du centre d'accueil de Mouscron, pour ces profils spécifiques.

Les "POR" sont tentés de se soustraire au départ volontaire en quittant le centre et en tombant alors nécessairement dans la clandestinité – dans une zone densément peuplée, pour rappel ce qui est une source de troubles à l'ordre public ou de nuisances, ce que le dossier administratif objective.

L'encadrement spécifique est insuffisant ou défaillant pour éviter ce risque non contesté de voir ces personnes se soustraire au départ volontaire en quittant le centre (ouvert)..., ce qui justifie raisonnablement la mesure totale imposée.

Pour ce qui concerne les "MENA", ils sont incontestablement identifiés comme étant à l'origine des troubles parmi les plus graves.

L'acte attaqué mentionne également l'absence d'encadrement spécifique suffisant (particulièrement, l'absence de tout encadrement après minuit...).

Il se conçoit dès lors qu'en l'absence d'encadrement approprié, l'acte attaqué invite [la partie requérante] à les orienter vers des centres ayant un encadrement plus approprié, ce qui justifie raisonnablement la mesure totale imposée.

Pour ce qui concerne les personnes ayant subi un transfert disciplinaire, [la partie requérante] a elle-même admis qu'il s'indiquait de ne plus admettre, dans le centre d'accueil situé à Mouscron, de tels "profils".

Pour ce qui concerne les personnes sous méthadone, il s'agit de personnes qui souffrent d'assuétude. Or, le dossier administratif met à suffisance en évidence l'absence d'encadrement requis pour ce type de résidents qui sont à l'origine de troubles et de nuisances.

Il a été objectivé que, d'une manière générale, l'organisation de [la partie requérante] est défailante et que l'encadrement proposé est insuffisant, dans le centre d'accueil de Mouscron, pour ce type de profils spécifiques qui justifient et nécessitent un encadrement spécifique (inexistant ou insuffisant).

Il n'y a pas lieu de s'écarter de l'arrêt rendu en suspension d'extrême urgence qui a jugé : [...]

Les motifs liés au maintien de l'ordre public sont suffisants et adéquats et ne sont pas entachés d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, le maintien de l'ordre public.

L'acte attaqué n'est pas de nature à empêcher la partie requérante d'accomplir la mission qui lui a été assignée, ce qu'elle ne démontre pas avec objectivité et vraisemblance.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée ».

V.2. Examen

Sur la première branche

1. La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par le destinataire de l'acte et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative.

De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

Enfin, l'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. Dans l'acte attaqué, la partie adverse expose comme suit la cause des troubles à l'ordre public constatés :

« ... les facteurs essentiels qui conduisent à la situation rencontrée et à laquelle il faut remédier sont les suivants :

- Situation et implantation du site dans un quartier urbain densément peuplé ;
- Inadaptation du bâtiment à l'usage d'un centre ouvert d'accueil ;
- Nombre de résidents accueillis trop important, même si inférieur à la capacité maximale théorique d'accueil ;
- Promiscuité à l'intérieur et à l'extérieur du bâtiment et du site, absence d'espaces suffisant d'aération et d'espaces communautaires ;
- Proportion trop importante d'hommes isolés ;
- Présence de MENA, sans encadrement suffisant ;
- Absence de moyens sécuritaires, humains et techniques, nécessaires et utiles à la gestion et à l'encadrement d'un grand centre d'accueil ;
- Non-respect du règlement d'ordre intérieur par les résidents et absence de moyens structurels et organisationnels pour veiller et contraindre à son respect ».

Elle estime, en conséquence, que les mesures suivantes doivent être prises pour faire cesser ou réduire les troubles à l'ordre public :

« ... seule une mesure de restriction de la capacité d'accueil et de mise en œuvre de mesures organisationnelles et structurelles sera de nature à faire cesser ou réduire les troubles à l'ordre public constatés ;

Qu'il est précisé que la mesure n'est pas une mesure de fermeture totale du centre d'accueil et qu'il demeure permis à Fedasil d'accueillir des demandeurs d'asile, dans les limites et conditions énumérées *infra* ;

Considérant que l'autorité estime dès lors devoir imposer les mesures suivantes :

- Limitation de la capacité d'accueil ;
- Interdiction d'accueil de certains profils de résidents ;
- Réduction de la proportion de certains profils de résidents par rapport au nombre de résidents ;
- Mise en œuvre de moyens techniques et humains pour améliorer la sécurité et la sécurisation du site ;

Considérant qu'en l'état actuel de la situation et des infrastructures (in)existantes du centre de Mouscron, la capacité d'accueil doit être fortement réduite ».

Il ressort de la motivation que, pour estimer au-delà de quel nombre de résidents dans le centre Fedasil de Mouscron la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques seraient compromises, la partie adverse, a tenu compte des éléments suivants :

- le nombre de 600 résidents qui a été mentionné lors des discussions entre les parties lors d'une réunion de crise intervenue le 9 juin 2021, Fedasil annonçant son intention de réduire à ce chiffre l'occupation du centre ;
- les « contraintes liées aux infrastructures en cause, notamment en termes de capacité raisonnable d'accueil de résidents (évaluée notamment sur base d'expérience passée) et leur environnement local » ;
- « l'état actuel de la situation et des infrastructures (in)existantes du centre de Mouscron » qui implique que « la capacité d'accueil doit être fortement réduite » ;
- les « mesures organisationnelles et structurelles » énumérées dans l'acte attaqué, notamment en termes de « moyens techniques et humains pour améliorer la sécurité et la sécurisation du site ».

La mention d'une expérience passée fait référence à la situation qui existait lorsque le centre était géré par un opérateur privé pour le compte de Fedasil avec 600 personnes « au maximum de sa fréquentation ». Ce nombre n'est pas contesté par les parties requérante et intervenante.

La partie adverse rappelle également dans l'acte attaqué que, lors de la réouverture du centre en février 2019, seulement 250 personnes y résidaient.

Compte tenu de ces différents éléments, mentionnés dans l'acte attaqué, mais également de la gravité des incidents constatés dans le rapport de la zone de police du 22 juin 2021, dont le lien avec certains résidents n'est pas contesté (327 interventions policières en 29 mois), ainsi que des diverses lacunes organisationnelles énumérées, la partie adverse a pu décider, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que, dans une phase temporaire (phase A), limiter la capacité d'accueil à 400 résidents était raisonnable. La motivation formelle de l'acte attaqué est adéquate.

La première branche n'est pas fondée.

Sur la deuxième branche

3. Le principe constitutionnel de l'égalité et de non-discrimination visé aux articles 10 et 11 de la Constitution n'exclut pas qu'une différence de traitement

soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Le même principe s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Compte tenu de la présomption de légalité reconnue aux actes administratifs, pour pouvoir invoquer de manière admissible la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante doit opérer, dès la requête, la démonstration claire et précise de l'existence d'une différence ou d'une identité de traitement, laquelle implique que soit réalisée une comparaison concrète entre deux catégories de personnes ou, qu'à l'inverse, soit exposée en quoi concrètement il ne peut être fait une distinction catégorielle. Il s'en déduit que le cadre du moyen est circonscrit par la comparaison opérée par la partie requérante dès sa requête.

4. L'acte attaqué reproduit le rapport de la zone de police du 22 juin 2021 qui mentionne que « La grande majorité des faits entraînant nos interventions est provoqué par le profil de résident "homme célibataire" ». Il mentionne également un passage du plan d'action de la partie requérante du 28 juin 2021 qui précise, notamment, ce qui suit :

« Il va de soi que les incidents sont, dans la majeure partie des cas, le fait d'hommes isolés. Même si la proportion d'hommes isolés correspond aux normes Fedasil, à savoir 47 % d'hommes isolés. Il va de soi que 47 % de 850, ça fait quand même près de 400 hommes isolés. Un petit incident peut vite devenir grand avec un tel chiffre absolu ».

La partie adverse conclut dans sa décision attaquée, après avoir rappelé que, depuis mars 2021, la situation n'a cessé de se dégrader pour atteindre son paroxysme durant les mois d'été 2021, « Qu'il est constaté que les troubles sont très généralement occasionnés par des hommes jeunes (voir, à cet égard, l'incidence de la proportion d'hommes isolés dans la fréquentation du centre ouvert et des MENA) ».

Il a été jugé, à l'égard de ce grief, ce qui suit dans l'arrêt n° 252.058 précité :

« Il ressort tant des motifs de l'acte attaqué que des procès-verbaux de police figurant dans le dossier administratif que la majorité des incidents sont provoqués

par des hommes isolés. Sans doute, ainsi que le relève la partie requérante, cette affirmation ne signifie pas qu'aucun père ni mère de famille n'est responsable de troubles. Il reste que ce constat est suffisamment objectivé par des chiffres et est d'ailleurs partagé par les membres de Fedasil eux-mêmes. Outre le caractère objectif de cette distinction, la mesure semble adéquate dès lors que, au regard de la composition actuelle du centre d'accueil, le fait d'imposer une proportion de 2/3 de familles par rapport au nombre total de résidents aura nécessairement pour effet de diminuer le nombre d'hommes isolés. En d'autres termes, une mesure objectivement ciblée n'est pas pour autant arbitraire ».

Les arguments développés par les parties requérante et intervenante dans la présente procédure ne sont pas de nature à démentir le bien-fondé des motifs précités. Il n'y a donc pas lieu de s'en écarter. Il en résulte que l'acte attaqué motive à suffisance pour quelle raison il est imposé à la partie requérante de « Répartir les résidents au sein du centre en respectant au minimum une proportion de 2/3 de familles du nombre effectif des résidents dans le centre ».

5. Il a également été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 252.058 précité :

« Par ailleurs, l'interdiction de certains profils en cas de passage à la phase B de l'article 1^{er} du dispositif de l'acte attaqué trouve un appui dans les différents constats, posés dans celui-ci ou dans plusieurs pièces du dossier, qu'ils présentent un risque accru pour la sécurité publique. Ainsi, c'est un agent de la partie requérante elle-même qui a suggéré que les personnes faisant l'objet d'un transfert disciplinaire ne soient plus dirigées vers ce centre d'accueil. Il en va de même des personnes sous méthadone à propos desquelles la partie requérante affirme au cours de sa dernière audition qu'il semble que pour certains résidents présentant cette assuétude, "le sevrage ne soit pas suffisant". Par ailleurs, plusieurs rapports de police mettent en cause les agissements de MENA – ce que reconnaissent à demi-mots les agents de la partie requérante – qui ne font plus l'objet d'une surveillance spécifique après minuit. Ces mêmes rapports indiquent que plusieurs personnes admises en "place ouverte de retour" (POR) ont disparu du centre le jour où leur voyage de retour volontaire était fixé ».

Paraphrasant le plan d'action de la partie adverse, l'acte attaqué mentionne que « Fedasil estime cependant que l'augmentation des incidents est liée à des facteurs externes à l'organisation du centre (distinguant dès lors l'organisation du centre de l'organisation générale de Fedasil) : règles COVID, arrivée importante de transferts disciplinaires et de publics vulnérables, le "hasard" de la désignation ». L'acte attaqué relève également qu'en contrepartie du maintien de la capacité actuelle d'accueil, Fedasil propose, notamment, « de ne plus accepter de transferts disciplinaires vers leur centre à Mouscron ».

La partie adverse indique notamment dans l'acte attaqué qu'« il est constaté que les troubles sont très généralement occasionnés par de jeunes hommes (voir à cet égard l'incidence de la proportion d'hommes isolés dans la fréquentation du centre ouvert et des MENA) » et que les troubles à l'ordre public ont notamment pour cause la « présence de MENA, sans encadrement suffisant ». Elle reprend, par

ailleurs, le plan d'action de la partie requérante du 28 juin 2021 lequel mentionne que, sur les 43 personnes concernées par les incidents, 9 sont des MENA, soit 22 %.

6. La partie adverse ne précise cependant pas pour quelle raison il y a lieu d'interdire totalement les MENA dans le centre Fedasil de Mouscron, une fois que celui-ci pourra accueillir 600 personnes, soit lorsque les différentes mesures organisationnelles requises pour empêcher les troubles à l'ordre public seront mises en œuvre.

7. De même, aucune mention des POR ou des personnes sous méthadone ne figure dans la motivation de l'acte attaqué qui ne renvoie pas davantage à des pièces du dossier qui feraient état de problèmes posés par ces personnes. *A fortiori*, il n'explique pas pour quelle raison leur interdiction totale dans le centre Fedasil de Mouscron s'impose, y compris lorsque les mesures organisationnelles imposées seront prises, de sorte que la proportionnalité de cette mesure au regard des objectifs poursuivis n'est pas justifiée.

8. En revanche, s'agissant des personnes en transfert disciplinaire, la partie adverse mentionne, dans l'acte attaqué, que la partie requérante propose elle-même, « en contrepartie du maintien de la capacité d'accueil actuelle » « de ne plus accepter de transferts disciplinaires vers leur centre à Mouscron ». Cette précision trouve appui dans les pièces du dossier administratif. Compte tenu de cette proposition émanant de la partie requérante elle-même, la partie adverse a pu considérer que l'interdiction de cette catégorie de résidents était proportionnée au but poursuivi.

9. Il résulte de ce qui précède que, s'agissant des interdictions totales relatives aux MENA, aux POR et aux personnes sous méthadone édictées par l'arrêté attaqué, lorsque la capacité d'accueil du centre pourra être portée à 600 personnes, le moyen est fondé.

Sur la troisième branche

10. Les mesures imposées par la bourgmestre sur le fondement des articles 133, alinéa 2, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale doivent présenter un lien avec l'objectif de mettre fin aux troubles à l'ordre public constatés et être proportionnelles à cet objectif. En conséquence, il n'appartient pas à la bourgmestre de s'immiscer dans l'organisation et la gestion du centre, qui relève de la compétence de la partie requérante, en vertu de l'article 56 de la loi accueil, au-delà de ce qui est nécessaire à la préservation de l'ordre public.

11. Sur cette troisième branche, il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 252.058, précité :

- « En premier lieu, il importe de relever que la partie requérante critique à plusieurs reprises certaines conditions édictées dans l'acte attaqué au motif qu'à son estime, ces exigences sont déjà rencontrées par ses services. Ainsi en va-t-il du contrôle des entrées et sorties, de la sécurisation des clôtures et de l'interdiction des entrées secondaires, des obligations en matière de prévention et de lutte contre l'incendie, ainsi que de la salubrité et de la propreté de son centre d'accueil. *Prima facie*, la partie requérante n'a pas d'intérêt à critiquer des exigences qu'elle remplit déjà, étant entendu qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de juger de la manière dont une partie requérante satisfait ou non aux conditions édictées par l'acte dont elle sollicite la suspension de l'exécution.

En deuxième lieu, certaines critiques, telles qu'elles sont formulées, sont de pure opportunité. Ainsi en est-il des normes d'accueil par chambre et du contrôle des flux internes. Or, la partie requérante n'apporte aucun élément permettant de considérer que les conditions de l'acte attaqué sur lesquelles ces critiques portent traduisent, dans le chef de leur auteur, l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation, soit l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. À cet égard, il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure ; il faut que l'appréciation soit incompréhensible pour tout observateur averti. Ainsi, l'affirmation de la partie requérante quant au "coût exorbitant" de la mise en place d'un système de contrôle des flux internes n'est nullement étayée. S'agissant en particulier des normes d'accueil par chambre, sujet qui relève sans doute davantage des aptitudes de la partie requérante plutôt que du domaine de connaissance de l'autorité communale, force est de constater que la demande de suspension ne contient aucun élément tangible permettant de conclure à l'irrégularité de cette condition, la partie requérante se contentant d'affirmer qu'elle applique les mêmes normes de qualité et les mêmes mesures sanitaires – sans les expliciter – dans l'ensemble de son réseau, celles-ci faisant "l'objet de documents de plusieurs centaines de pages que la partie requérante tient à la disposition de Votre Conseil". En l'état de la cause, il ne paraît pas manifestement inexact de considérer qu'une trop grande promiscuité des lieux puisse, dans une certaine mesure, avoir un effet négatif sur la tranquillité des environs.

En troisième lieu, telle qu'elle est formulée, la critique dirigée contre le respect strict du règlement d'ordre intérieur revient avant tout à affirmer, comme le fait d'ailleurs expressément la partie requérante, que celle-ci "fait donc tout ce qui est possible pour sensibiliser les résidents à l'importance du respect du règlement d'ordre intérieur et sanctionne les manquements". Sans doute, comme l'affirme la partie requérante, exiger, comme le fait l'auteur de l'acte attaqué, que le règlement d'ordre intérieur soit "strictement respecté par les résidents, en tout temps et tous lieux du centre", relève du "vœu pieux". Il reste que ce vœu ne semble pas, *prima facie*, affecter la légalité de l'acte attaqué, à tout le moins dans l'interprétation selon laquelle son non-respect ponctuel ou limité à des faits qui ne troublent pas la tranquillité publique n'empêche pas la condition d'être considérée comme rencontrée.

En quatrième lieu, s'agissant des critiques relatives à la condition de l'acte attaqué évoquant les troubles sur la voie publique, celles-ci visent avant tout à mentionner les actions déjà menées par la partie requérante dans ce domaine ; elles sont donc, en tant que telles, étrangères à la légalité de l'acte attaqué. Pour le surplus, la partie requérante rappelle que les membres de son personnel et les gardiens privés auxquels elle fait appel n'ont aucune compétence en matière de police et ne peuvent pas faire usage de la contrainte. La condition émise dans l'acte attaqué est libellée en ces termes : "Veiller à ce que l'exploitation du centre

ne génère pas de troubles à l'ordre public sur la voie publique aux abords immédiats du centre (Limiter les rassemblements à l'entrée du centre et à sa proximité directe, éviter les tapages, ...)". Cette condition ne saurait être interprétée comme opérant un transfert de l'usage de la contrainte sur la voie publique des forces de l'ordre vers les membres du personnel de la partie requérante ou les gardiens qu'elle emploie. En conséquence, la critique est inopérante ».

12. Il ressort de l'acte attaqué, lequel trouve écho dans les pièces du dossier administratif et plus précisément dans les rapports de la zone de police, que les troubles à l'ordre public que les mesures litigieuses visent à prévenir se déroulent non seulement à l'extérieur du centre mais également – et même plus encore – à l'intérieur de celui-ci. Ainsi, il est précisé qu'entre janvier 2019 et mai 2021, 213 interventions ont eu lieu sur site et 114 hors site. Le rapport de police du 14 septembre 2021, que reproduit l'acte attaqué, mentionne par ailleurs ce qui suit :

« La fréquence des interventions de nos équipes sur le site, de même que la nature intrinsèquement et régulièrement violente de celles-ci, lié aux carences structurelles d'encadrement, d'organisation, de gestion et de prise en compte des multiples problèmes inhérents au fonctionnement du centre a fini par créer un climat de tension très mal vécu par nos membres du personnel intervenant. Ce climat me fait craindre très sérieusement pour l'avenir d'autant que les directions locales et fédérale de Fedasil ont déjà été interpellées à plusieurs reprises par nos soins et les vôtres sans qu'une quelconque amélioration durable ne soit atteinte, que du contraire. [...] Une fois encore, nous vous sollicitons afin que des mesures fortes soient mises en œuvre afin de ramener beaucoup plus de sérénité, que ce soit dans le quartier du Tuquet, mais également au sein des services d'intervention de la zone de police. Il en va d'un réel impératif de rétablissement de l'ordre public, mais aussi de la sécurité de tous : résidents, personnel, riverains, policiers et intervenants autres ».

L'auteur de l'acte attaqué considère ainsi, sur cette base, ce qui suit :

« Considérant que la détérioration de la situation, sans mesures effectives et concrètes adoptées par Fedasil, conduit l'autorité administrative à devoir envisager l'adoption de mesures de police administrative nécessaires, utiles et proportionnelles aux troubles graves, parfois violents et nombreux auxquels il faut remédier ;

[...]

Que par ailleurs, les rapports administratifs déplorent le manque d'organisation du centre au niveau de la sécurité :

- Au niveau de la sécurité interne, l'accueil n'est pas adapté et ne permet pas les contrôles et vérifications de base, pourtant nécessaires : peu de contrôles, absence de gestion rigoureuse, les entrées et sorties des résidents ne sont pas consignées, tenue aléatoire et incomplète du registre des entrées et sorties des visiteurs, ... il en résulte notamment l'absence d'information fiable sur l'occupation et la présence des résidents en cas de gestion d'une situation d'urgence, ... ;
- Au niveau de la sécurité interne, il n'existe aucun contrôle des bagages à l'entrée du site de nature à permettre de déceler la présence d'armes, de substances illicites ou de produits dangereux ;
- L'absence de mesures structurelles et organisationnelles au niveau de la sécurité du site rend toutes interventions des services de police ou de secours

potentiellement dangereuses (pour les intervenants extérieurs, le personnel d'encadrement ou les résidents) compte tenu du grand nombre de personnes et de certains profils dans un milieu restreint et inadapté au niveau de sa conception (lieux initialement non conçus pour la destination actuelle) ;

Que les rapports administratifs mettent en évidence que l'infrastructure est inadaptée à la population accueillie (nombre et profils), qu'elle est caractérisée par une trop forte promiscuité, qu'elle ne permet pas une "aération" suffisante dans les espaces extérieurs mais aussi dans les espaces intérieurs, malgré ceux mis à disposition des résidents, et qu'elle est inadaptée à la gestion des situations d'urgence non conflictuelles et (potentiellement ou concrètement) conflictuelles ;

[...]

Considérant que, consciente des difficultés créées par l'établissement en cause, Fedasil a indiqué, notamment lors de l'audition préalable, souhaiter rechercher des solutions pour améliorer la situation, collaborer avec l'autorité communale et obtenir de celle-ci un plan d'actions ;

Considérant que, malgré le suivi des contacts réguliers entre l'autorité communale et Fedasil, en ce compris une réunion de crise du 9 juin 2021, aucune mesure structurelle ou organisationnelle n'a été annoncée dans le cadre d'un plan d'actions ;

Considérant que Fedasil se limite à faire offre de collaboration ;

Considérant qu'un règlement d'ordre intérieur, indispensable pour organiser la vie "en communauté" dans des espaces de vie partagés, existe ;

[...]

que son respect et son application [du règlement d'ordre intérieur] ne sont cependant pas assurés et que rien de satisfaisant n'est concrètement mis en œuvre pour qu'il le soit, le réduisant à une simple déclaration d'intentions ;

[...]

Considérant tout particulièrement les rapports administratifs de la Zone de Police d'août et septembre 2021 mettant en exergue des faits nouveaux constatés, la détérioration et la dégradation de la situation, déjà grave, précédemment constatée ;

Considérant qu'il y a urgence ;

Considérant que Fedasil ne semble pas prendre la pleine mesure de la situation et semble s'en remettre aux autorités de police et aux autorités locales pour ce qui concerne le maintien de l'ordre, pour des raisons budgétaires ou structurelles ;

Qu'ainsi le gardiennage n'est pas mis en œuvre de manière permanente ;

Que Fedasil semble ne prendre en considération que les incidents qui lui sont connus et qui se déroulent à l'intérieur du centre, sans prendre en compte son impact sur l'ensemble du territoire communal ».

13. Les mesures ordonnées par l'acte attaqué visent au maintien de l'ordre public, qui comprend la sécurité, la salubrité et la tranquillité, non seulement dans la ville de Mouscron mais également au sein du centre lui-même, les troubles survenus dans ce cadre ayant d'ailleurs requis l'intervention des forces de l'ordre locales. Les critiques de la partie requérante relatives à l'acte attaqué en tant qu'il impose des mesures concernant le contrôle des flux internes, le respect strict du

règlement d'ordre intérieur et le respect des normes en matière d'incendie, ne sont pas fondées.

Si la partie requérante ne dispose pas d'un pouvoir de police, il lui appartient toutefois de veiller, par des mesures organisationnelles appropriées, notamment dans le cadre de la stricte application de son règlement d'ordre intérieur, que ses résidents ne troublent pas l'ordre public aux abords directs du site.

En outre, s'agissant de la superficie des chambres, il n'apparaît pas manifestement déraisonnable de considérer qu'une trop grande promiscuité des lieux peut avoir un effet négatif sur la sécurité, la tranquillité et la salubrité du centre, voire des alentours.

14. Il résulte de ce qui précède que les arguments développés dans le cadre de la présente procédure ne conduisent pas à s'écarter de l'arrêt précité.

La troisième branche n'est pas fondée.

15. Le moyen unique n'est fondé qu'en sa deuxième branche, en ce que l'arrêté attaqué interdit totalement la présence dans le centre de MENA, de POR et de personnes sous méthadone, lorsque la capacité d'accueil pourra être portée à 600 personnes.

VI. Demande d'annulation partielle

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante formule les observations suivantes :

« Une telle annulation partielle ne paraît pas envisageable, en ce que celle-ci aurait pour conséquence que le Conseil d'État se substitue au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration, alors que son pouvoir se limite à un contrôle de la légalité interne et externe des décisions dont l'annulation est entreprise.

La Cour Constitutionnelle considère, dans la suite logique de ce qui précède, qu'il n'appartient pas au juge mais uniquement à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation d'une irrégularité constatée (C.C., n° 103/2015 du 16.07.2015, considérant B.11.3).

En d'autres termes, le Conseil d'État n'est pas autorisé à se placer sur le plan de l'opportunité, ceci étant inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

Si une irrégularité devait être constatée – comme le pointe à juste titre le rapport du Premier auditeur, le Conseil d’État doit nécessairement conclure en la nécessité d’annuler l’ensemble de la décision querellée, renvoyant à la partie adverse la possibilité d’adopter une nouvelle décision susceptible de rencontrer les critiques formulées en terme d’arrêt.

Le Conseil d’État a par ailleurs déjà eu l’occasion de préciser que “lorsque les dispositions d’un règlement forment un tout indivisible, l’annulation partielle de celui-ci équivaut à sa réformation. Le Conseil d’État est alors sans compétence aucune pour prononcer pareille réformation” (C.E., n° 233.609 du 26/01/16).

De cette façon, le Conseil d’État a relevé qu’il “peut (ndlr : seulement) prononcer une annulation partielle quand il est certain qu’en procédant ainsi il ne réforme pas l’acte attaqué” (C.E., n° 233.949, 25/02/16).

A *contrario*, le Conseil d’État considère qu’il peut prononcer une annulation partielle que “lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l’acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie (ndlr : de l’acte) qui survit” (C.E., n° 253.520 du 19 avril 2022).

Ainsi, le Conseil d’État a déjà décidé que “si la demande de permis présente deux objets distincts, ceux-ci présentent néanmoins des liens d’interdépendance. [...] Il n’est pas établi que l’appréciation portée par l’autorité sur cette dernière n’est pas dépendante de celle relative à la seconde. La demande d’annulation partielle n’est pas accueillie”. (C.E., n° 253.520 du 19 avril 2022).

Dans le même sens, il a dit pour droit que “sous peine de réformer l’acte attaqué en lui donnant une portée nouvelle, le Conseil d’État n’est pas compétent pour en prononcer l’annulation partielle, en limitant celle-ci à l’élément du dispositif de l’acte qui impose à la partie requérante un plan de remise en état du site pollué, dès lors que la confirmation de l’arrêt du bourgmestre de Namur du 13 juillet 2018 décidée sur recours par la partie adverse est manifestement conçue comme indivisible par son auteur” (C.E., n° 256.062 du 17 mars 2023).

Au vu de ce qui précède, une annulation partielle de l’acte querellé est inadmissible en ce que celle-ci modifierait l’équilibre de celui-ci ainsi que sa cohérence d’ensemble.

Se ralliant à la position du Premier auditeur concernant la seconde branche du moyen unique, la partie requérante considère donc qu’au vu de l’illégalité contenue dans l’acte querellé, celui-ci doit être entièrement annulé ».

VI.1.2. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante conteste la possibilité de prononcer une annulation partielle de l’acte attaqué.

Elle estime ce qui suit :

« L’article 1^{er} de l’acte attaqué contient manifestement un ensemble de mesures formant un ensemble indissociable dans l’esprit de son auteur de sorte que Votre Conseil ne pourrait annuler partiellement une partie de cette disposition (et notamment l’interdiction de certains profils de résidents) sous peine de se substituer à l’auteur de l’acte.

Cette disposition concrétise en effet un projet considéré par l’auteur de l’acte attaqué comme global et cohérent concernant l’accueil dans le centre Fedasil de Mouscron.

La volonté de l’auteur de l’acte attaqué est manifestement de permettre l’accueil d’un certain nombre de demandeurs d’asile moyennant le respect d’un ensemble de mesures imaginées par lui et destinées, selon lui, à garantir un accueil ne causant pas de trouble à l’ordre public.

La lecture de l’acte attaqué atteste que, dans l’esprit de la partie adverse, sans le respect de l’ensemble des mesures édictées à l’article 1^{er} de l’acte attaqué, le centre ne peut accueillir de demandeurs d’asile dans les proportions choisies ».

Elle ajoute que « les mesures envisagées dans l’article 1^{er} sont manifestement considérées comme interdépendantes par la partie adverse », chacune participant, selon elle, « à l’équilibre recherché » par celle-ci.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse écrit ce qui suit :

« À titre subsidiaire, aux seules fins d’être complète, la partie adverse sollicite de Votre Conseil [l’annulation partielle de l’acte attaqué] en tant qu’il dispose, dans la phase B, que “les places de résidents POR, MENA, transferts disciplinaires ou personnes sous traitement de méthadone sont interdites dans le centre”.

[...]

Il est inexact de soutenir que Votre Conseil devrait “nécessairement” prononcer l’annulation totale de l’acte attaqué.

L’annulation ne concernerait concrètement qu’une disposition (1/6) de la partie B de l’article 1^{er} de l’acte attaqué, laissant totalement intacte la partie A de l’article 1^{er} de l’acte attaqué et la partie B pour le surplus.

La partie requérante parle “d’une modalité précise de la phase B”, ce qui tend à démontrer son caractère divisible et dissociable (voir *infra*).

L’annulation (très) partielle de l’acte attaqué ne constituerait pas une injonction à la partie adverse.

L’annulation (très) partielle de l’acte attaqué ne constituerait pas une réformation de l’acte attaqué, une modification d’un choix fait par la partie adverse.

Par l’annulation (très) partielle de l’acte attaqué, Votre Conseil ne substituerait pas sa propre appréciation au pouvoir d’appréciation discrétionnaire de la partie adverse.

Par l’annulation (très) partielle, Votre Conseil demeurerait dans les limites de son pouvoir.

L’annulation (très) partielle de l’acte attaqué laisse intact l’essentiel de l’acte attaqué.

L’annulation (très) partielle de l’acte attaqué ne concernerait qu’une modalité de l’acte attaqué, sans dissocier des dispositions intimement liées de l’acte.

L'annulation (très) partielle de l'acte attaqué ne modifierait pas substantiellement la portée de l'acte attaqué.

L'annulation (très) partielle de l'acte attaqué n'imposerait pas, en opportunité, une solution fondamentalement différente de celle voulue par la partie adverse, qui aurait été prise de toute manière.

Les profils spécifiques peuvent être "isolés" sans que l'économie générale de l'acte attaqué ne soit affectée.

L'objet principal de l'acte attaqué subsisterait.

D'ailleurs, en biffant la partie annulée, accessoire, l'acte attaqué se lirait comme si elle n'y avait jamais été inscrite.

Cela tend à démontrer que l'annulation partielle ne modifie pas, sans que le moindre doute ne subsiste, la portée de la partie de l'acte attaqué qui survit.

Il serait dès lors déraisonnable d'annuler l'acte attaqué pour le tout [...].

L'économie générale de l'acte attaqué est exprimée dans son article 1 – sur base des considérations et motivations qui précèdent et qui le soutiennent fondamentalement et substantiellement :

- limitation de la capacité d'accueil, raisonnable, adéquate et justifiée, en fonction du but poursuivi qu'est le maintien de l'ordre public ;
- moyennant, toujours, la proportion de 2/3 de familles (par opposition à personnes isolées) ;
- moyennant, toujours, des mesures de sécurité ou d'accueil, structurelles et organisationnelles, plus exigeantes mais sans être déraisonnables ou disproportionnées – si la capacité d'accueil est plus importante.

Les catégories de profils spécifiques seraient simplement "intégrées" dans les "sous-groupes" des résidents familles ou isolés au sein du "groupe" résidents, sans incidence sur la capacité d'accueil totale qui demeurerait celle imposée, avec toutes les autres mesures structurelles et organisationnelles imposées.

[...] ».

VI.2. Examen

Le Conseil d'État ne peut annuler partiellement un acte administratif que pour autant que, ce faisant, il ne procède pas à la réformation de l'acte attaqué. L'annulation partielle n'est donc possible que s'il n'existe pas entre les diverses parties de la décision une indivisibilité, de droit ou de fait, telle que l'annulation de certaines dispositions ou de certains effets de l'acte transformerait par ricochet les dispositions qui subsistent. Ainsi, lorsque les objets de l'acte entrepris sont clairement dissociables, une annulation partielle du permis d'urbanisme litigieux est possible. À l'inverse, il ne peut y avoir d'annulation partielle si le projet litigieux est conçu comme un tout. En cas de doute, il y a lieu de procéder à l'annulation intégrale de l'acte attaqué.

L'acte attaqué est un arrêté de police donnant ordre à la partie requérante, dans son article 1^{er}, point A, de limiter, dans un premier temps, la capacité d'accueil du site à 400 personnes « moyennant mise en œuvre immédiate des mesures suivantes [qu'il précise], sans préjudice des mesures et normes déjà existantes » et, point B, de pouvoir porter « à 600 personnes résidentes au maximum pour autant que l'ensemble des conditions énoncées ci-après soient respectées et exécutées, en complément de celles énoncées ci-avant ». Parmi ces conditions énoncées, figure « le profil des résidents » qui précise que « les places de résidents POR, MENA, transferts disciplinaires ou personnes sous traitement de méthadone sont interdites dans le centre ».

Étant donné l'exigence que « l'ensemble des conditions énoncées » soient remplies pour pouvoir porter la capacité à 600 personnes, la condition précitée relative au profil des résidents apparaît indissociable. Une annulation qui ne porterait que sur cette interdiction de certains profils constituerait une réformation du point B de l'acte attaqué.

Par ailleurs, les points A et B apparaissent comme étant deux phases de mise en œuvre de mesures édictées par l'arrêté attaqué et il ne s'impose pas d'évidence que la partie adverse aurait décidé de prendre la décision d'imposer la première sans l'atténuation que constitue la seconde.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'annulation partielle formulée par la partie adverse

VII. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté de police adopté le 19 octobre 2021 par la bourgmestre de la ville de Mouscron ordonnant notamment la limitation de la capacité d'accueil du centre « Le Refuge » sis rue du Couvent, 39 à 7700 Mouscron est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, les deux contributions de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 21 octobre 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseillère d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly