

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.588 du 10 septembre 2024

A. 231.615/XI-23.203

En cause : **S.N.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Noémie SEGERS
 rue des Tanneurs 58-62
 1000 Bruxelles.

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
M^{es} Clémentine CAILLET et
Annabelle DELEEuw, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 août 2020, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du 26 juin 2020, notifiée aux conseils du requérant par courrier électronique du même jour, par laquelle le service documents de voyage et d'identité du SPF Affaire étrangères, refuse la délivrance d'un document de voyage belge au requérant ».

II. Procédure

Un arrêt n° 258.322 du 27 décembre 2023 a rouvert les débats, a chargé le membre de l'Auditorat désigné par l'auditeur général de poursuivre l'instruction de l'affaire, et a réservé les dépens (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.322). Il a été notifié aux parties.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 juin 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 septembre 2024.

M^{me} Joëlle Sautois, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Eugénie De Norre, *loco* M^e Noémie Segers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Clémence Lecomte, *loco* M^{es} Clémentine Caillet et Annabelle Deleeuw, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 258.322 du 27 décembre 2023. Il y a lieu d'y renvoyer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son dernier mémoire, la partie adverse expose en substance que la partie requérante a perdu intérêt à son recours en annulation. Elle rappelle que celui-ci porte sur une décision du 26 juin 2020 qui la privait de la possibilité d'obtenir un document de voyage belge. Elle affirme que, si cet acte contient bien une première décision prise par la partie adverse de déclarer irrecevable le dossier de la partie requérante au motif de son incomplétude et d'exiger de plus amples informations pour statuer en toute connaissance de cause, d'autres actes postérieurs, faisant grief à la partie requérante, ont été adoptés depuis, n'ont pas fait l'objet d'un recours et sont donc désormais devenus définitifs.

La partie adverse évoque, premièrement, une nouvelle décision adoptée par la partie adverse le 28 juillet 2020, dans laquelle elle réaffirme qu'elle ne peut pas apprécier directement si la partie requérante remplit la condition d'impossibilité de se procurer un titre de voyage. Si la partie adverse ne conteste pas que la décision du 28 juillet 2020 a le même objet et repose sur les mêmes motifs que l'acte attaqué, elle estime que « cet acte est toutefois le fruit d'un réexamen du dossier sollicité par la partie requérante de sorte qu'il n'est pas purement confirmatif ». Elle explique qu'« [e]n effet, en date du 16 juillet 2020, la partie requérante a fourni de nouvelles données à la partie adverse complétant sa demande ; que, dans son courrier du 16 juillet 2020, la partie requérante mentionne qu'elle invite la partie adverse à " lire avec attention l'attestation de Madame la Substitut du Procureur Madame [L.] ainsi que l'attestation PAG'ASA (pièce 5 – pièce nouvelle)" » ; que, partant, « pour adopter la décision du 28 juillet 2020, la partie adverse a dû examiner l'ensemble des données et pièces transmises par la partie requérante le 16 juillet 2020 (par téléphone et courriel), en ce compris la nouvelle pièce ainsi produite de sorte que la décision prise suite à ce réexamen du dossier n'est pas purement confirmative ». La partie adverse expose qu'au sens de la jurisprudence constante du Conseil d'État, l'acte est confirmatif s'il est identique en termes d'objet et de motifs à la décision antérieure, ainsi que s'il n'a pas fait l'objet d'un réexamen par son auteur. Elle affirme qu'il ne s'agit pas de trois conditions alternatives mais bien de conditions cumulatives, et que pour apprécier le caractère confirmatif ou non d'une décision, il n'est donc pas suffisant d'examiner si la décision ultérieure se limite à répéter un raisonnement préalable. Elle rappelle qu'en l'espèce, lors de l'adoption de l'acte du 28 juillet 2020, les données sur la base desquelles elle était invitée à prendre une décision ont été complétées, que la décision repose donc sur des éléments non identiques (ou à tout le moins étoffés) par rapport aux faits connus et analysés préalablement à l'adoption de la décision du 26 juin 2020, et qu'au regard de ces nouvelles données, un examen actualisé de la situation de la partie requérante était requis et a été effectué. Puisqu'un nouvel examen du dossier de la partie requérante a été effectué, toutes les conditions ne sont pas remplies pour conclure au caractère purement confirmatif de l'acte de la partie adverse du 28 juillet 2020.

La partie adverse évoque, deuxièmement, une autre décision adoptée le 1^{er} septembre 2020, à la suite d'une demande de reconsidération formulée par la partie requérante, laquelle lui cause également grief. La partie adverse expose que, dans cette décision, elle indique expressément avoir reçu les informations de la partie requérante et notamment son recours en annulation, qu'ensuite de l'examen du recours en annulation et du réexamen du dossier sollicité par la partie requérante, elle

confirme les propos déjà tenus antérieurement en les approfondissant et en proposant des solutions alternatives à la partie requérante. Elle déclare que, si elle ne conteste pas que, par la décision du 1^{er} septembre 2020, elle statue dans le même sens que dans la décision du 26 juin 2020, cet acte du 1^{er} septembre 2020 repose néanmoins sur un réexamen du dossier et des nouvelles pièces transmises par la partie requérante. Elle précise que la partie requérante fait état dans son courriel du 26 août 2020, d'une « preuve supplémentaire » de son impossibilité absolue d'obtenir un passeport consistant dans des échanges de courriels entre l'Office des Étrangers et la partie adverse. Elle relève que, par ailleurs, la requête en annulation communiquée par la partie requérante contient le rapport PAG'ASA qui est une pièce qui ne lui avait pas été communiquée lors de la première demande d'examen de la partie requérante en juin 2020. Selon elle, eu égard à la modification des éléments de preuve soumis à l'autorité, à la communication du recours en annulation, et au réexamen du dossier subséquent à la demande formulée en ce sens par la partie requérante, la décision du 1^{er} septembre 2020 n'est pas purement confirmative dès lors qu'elle procède d'un nouvel examen du dossier par la partie adverse. « Partant », affirme la partie adverse, « la décision du 1^{er} septembre 2020 ne remplit pas non plus les trois conditions nécessaires pour être qualifiée de confirmative ».

La partie adverse estime que la partie requérante a perdu son intérêt au recours, l'annulation de l'acte attaqué n'étant plus susceptible de lui procurer un avantage concret puisqu'elle n'a pas introduit, en temps utiles, de recours en annulation à l'encontre des décisions ultérieures à l'acte attaqué du 28 juillet 2020 et du 1^{er} septembre 2020, lesquelles sont dès lors devenues définitives. Dès lors, poursuit la partie adverse, même en annulant l'acte attaqué, les décisions du 28 juillet 2020 et du 1^{er} septembre 2020 resteront en vigueur dans l'ordonnancement juridique. La partie requérante n'a donc, selon elle, plus intérêt au présent recours.

IV.2. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, la partie requérante affirme que les deux actes datés du 28 juillet 2020 et du 1^{er} septembre 2020 doivent être considérés comme étant purement confirmatifs et non susceptibles de recours. Elle observe qu'il n'est pas contesté que ces derniers sont identiques à la décision antérieure quant à leur objet et à leurs motifs mais que la partie adverse considère qu'un nouvel examen aurait eu lieu dans le cadre de ces deux actes et justifierait qu'ils ne peuvent être considérés comme confirmatifs, ce qui, selon elle, est à l'évidence erroné. A son estime, l'acte daté du 28 juillet 2020 se contente de réitérer que la partie adverse ne se prononce pas quant à l'impossibilité d'obtenir un titre de voyage et renvoie le

requérant vers son site internet, ne faisant ainsi apparaître aucun nouvel examen. Quant à l'acte daté du 1^{er} septembre 2020, la partie requérante considère que « s'il est plus étayé, il ne fait que répondre au conseil du requérant en confirmant sa décision initiale, en réitérant que la partie adverse ne serait pas compétente pour évaluer l'impossibilité d'obtenir un passeport ou un titre de voyage et en suggérant au requérant d'introduire une demande de protection internationale ».

La partie requérante conteste ensuite l'argument que la partie adverse semble selon elle tirer du fait qu'un nouvel élément a été soumis par ses soins avant chacune de ces décisions (l'attestation de PAG'ASA avant la première et les échanges de mails entre l'Office des Étrangers et la partie adverse avant la deuxième), avec pour conséquence qu'il devrait automatiquement être considéré qu'un réexamen a eu lieu. Selon elle, au contraire, il ne découle à la lecture de ces actes aucun nouvel examen du dossier sur la base de nouvelles pièces soumises. Elle expose que le Conseil d'État a déjà pu juger que s'il ne découle pas clairement de l'acte concerné qu'il a été procédé à un nouvel examen par la partie adverse, l'acte en question doit être considéré comme un acte purement confirmatif. Elle cite notamment un arrêt aux termes duquel il a été considéré que le rejet d'un recours gracieux, sans un réexamen de la demande, constitue un simple acte confirmatif qui n'est pas susceptible de recours. Elle relève également des arrêts où, *a contrario*, le Conseil d'État a jugé qu'une décision n'était pas confirmative lorsqu'elle examine point par point expressément l'ensemble des éléments soumis par le requérant incluant les nouveaux éléments pris après la première décision. A son estime, au vu de ces enseignements, il ne peut qu'être conclu que les actes datés du 28 juillet 2020 et du 1^{er} septembre 2020 sont purement confirmatifs et non susceptibles de recours.

IV.3. Appréciation

1. Il est de jurisprudence constante que constitue un acte administratif annulable par le Conseil d'État la manifestation unilatérale de volonté destinée à produire des effets juridiques. Un acte purement confirmatif d'un acte administratif antérieur ne modifie pas l'ordonnancement juridique, ce dernier l'ayant déjà été par l'acte initial. Il n'est dès lors pas susceptible d'être annulé et un recours dirigé à son encontre serait irrecevable.

Pour répondre à cette qualification, un tel acte doit toutefois répondre à trois conditions : l'identité d'objet avec la décision antérieure, l'identité de motifs avec la décision antérieure, et l'absence de nouvel examen du dossier.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que, le 26 août 2020, la partie requérante a adressé à la partie adverse une copie de son recours en annulation introduit à l'encontre de la décision négative du 26 juin 2020, à savoir l'acte attaqué, ni qu'elle a également communiqué de nouvelles pièces qui montreraient la reconnaissance par l'administration de l'existence de menaces pesant sur elle, et valant à son estime comme preuve supplémentaire de l'impossibilité absolue d'obtenir un passeport national. Sur la base de ces éléments, la partie requérante a sollicité le réexamen de la décision négative du 26 juin 2020 et la délivrance d'un titre de voyage pour étrangers pour qu'elle puisse rendre visite à sa famille dans un pays neutre.

Le courrier électronique qui a été envoyé au conseil de la partie requérante le 1^{er} septembre 2020 atteste qu'un tel réexamen a bien eu lieu, conformément à son souhait. En effet, le Service Public Fédéral Affaires étrangères y accuse expressément réception de son message et du recours en annulation qu'elle y a joint, avant d'exposer, de manière plus étayée que dans ses réponses antérieures, notamment que, comme cela avait été déjà confirmé dans le courriel du 28 juillet 2020, « seules les catégories citées sur [le site internet renseigné] peuvent obtenir des titres de voyage pour étrangers », que « le SPF Affaires étrangères ne s'oppose pas aux demandes individuelles d'autres étrangers si des administrations mieux placées et compétentes en la matière, comme l'Office des étrangers (ODE) ou le Commissariat-général aux réfugiés et aux apatrides (CGR), sur base du dossier du demandeur chez eux, concluent que celui-ci ne peut pas obtenir un passeport national » mais que, d'expérience, ces instances « ne confirment généralement pas l'impossibilité d'obtenir un passeport national dans les dossiers individuels de personnes qui n'appartiennent pas aux catégories reprises ci-dessus ». Le Service Public Fédéral Affaires Étrangères confirme de la sorte, ainsi qu'il l'écrivait en substance à la partie requérante dans son courriel du 28 juillet 2020, qu'il ne discute ni ne conteste les problèmes pour obtenir un passeport national et qu'il ne lui revient plus de les apprécier, puisqu'il laisse à d'autres administrations qu'il estime mieux placées et compétentes en la matière le soin de le faire.

Un examen plus attentif de la situation individuelle de la partie requérante, non réalisé jusque-là, transparait par ailleurs du fait que, toujours dans ce courrier électronique du 1^{er} septembre 2020, la partie adverse constate que celle-ci « n'ose pas voyager [dans son pays d'origine], mais [...] parle de voyager [vers] un pays neutre » et lui suggère en conséquence de « demander un statut de protection comme repris sur le site du CGRA ».

Il apparaît donc que si, dans ce courriel du 1^{er} septembre 2020, la partie adverse conclut dans le même sens que dans l'acte attaqué en décidant à nouveau que « seules les catégories citées sur [le site internet renseigné par ses soins] peuvent obtenir des titres de voyage pour étrangers », ce qui exclut la partie requérante, elle y fournit un complément de motivation, après un examen plus approfondi du cas de la partie requérante, réalisé à tout le moins en tenant compte du recours en annulation annexé à sa demande de réexamen.

Au moins un acte postérieur à l'acte attaqué n'est pas purement confirmatif de celui-ci et est, sans contestation possible, définitif à l'égard de la partie requérante.

Il en résulte qu'a pris place, dans l'ordonnancement juridique, un acte qui fait grief à la partie requérante, que celle-ci n'a pas contesté en temps utiles et qui, étant le résultat d'un réexamen du dossier de la partie requérante effectué à sa demande, s'est substitué à l'acte attaqué.

Ce dernier a donc disparu de l'ordonnancement juridique, avec pour conséquence que le recours en annulation est irrecevable.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

Compte tenu du rejet du recours en annulation, la partie requérante doit être considéré comme la partie succombante dans ce litige et la partie adverse comme celle ayant obtenu gain de cause, au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il y a donc lieu d'accorder à la partie adverse l'indemnité de procédure, au montant sollicité.

Le recours étant rejeté, le droit visé à l'article 70 du règlement général de procédure et la contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure doivent également être mis à la charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 10 septembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Denis Delvax,
Joëlle Sautois
Katty Lauvau

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet