

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.475 du 28 mai 2025

A. 234.908/XI-24.840

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 Spa,
ayant élu domicile chez
M^{es} Thierry WIMMER et Nadia EL MOKHTARI, avocats,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt.

Parties intervenantes :

1. l'État belge, représenté par
la Ministre de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Clémentine CAILLET et Caroline JORET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

2. la société à responsabilité limitée SVASTA,
ayant élu domicile chez
M^e Louisa MARKARIAN, avocat,
place Jean Jacobs 5
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 décembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté de police de Madame la bourgmestre de la ville de Spa daté du 26 octobre 2021, notifié à Fedasil par lettre recommandée, ordonnant notamment la limitation de la capacité d'accueil du centre "Sol Cress" » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 252.033 du 2 novembre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.033) a rejeté la demande de suspension introduite selon la procédure d'extrême urgence et liquidé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 253.792 du 18 mai 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.792) a accueilli les requêtes en intervention introduites par l'État belge, représenté par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et par la SRL Svasta, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante et la première partie intervenante ont demandé la poursuite de la procédure.

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

La première partie intervenante a déposé un mémoire en intervention.

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.

La partie requérante, la partie adverse et la première partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 mars 2025.

Elle a été remise *sine die* par un avis du 7 mars 2025.

Par une ordonnance du 2 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mai 2025.

M^{me} Nathalie Van Laer, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e François Declercq, *loco* M^e Alain Detheux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Caroline Joret, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Stefania Salmena, *loco* M^e Louisa Markarian, avocat, comparaissant pour la seconde 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. Exposé des faits de la cause

Les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 252.033 du 2 novembre 2021 ainsi que dans l'arrêt n° 253.792 du 18 mai 2022. Il y a lieu de s'y référer.

Le 18 février 2022, la partie adverse a décidé la « levée de l'ensemble des mesures de l'arrêté de police du 26 octobre 2021 ».

IV. Sur la demande de jonction

L'État belge demande la jonction de la présente affaire avec l'affaire A. 235.337/XI-24.903.

Si ces deux recours sont bien dirigés contre le même acte et que certains griefs sont partiellement identiques, les requêtes posent des questions différentes, notamment en ce qui concerne la recevabilité des recours et les arguments invoqués afin de justifier l'existence d'un intérêt actuel à l'annulation. Ces différences justifient que les affaires ne soient pas jointes. La bonne administration de la justice est, par ailleurs, assurée par la circonstance que ces affaires sont appelées à la même audience.

V. Intérêt actuel au recours

V.1. Thèse de la partie requérante

Interrogée par l'auditeur-rapporteur sur l'intérêt à obtenir l'annulation d'une décision qui a cessé de produire ses effets, la partie requérante a indiqué qu'elle avait toujours intérêt à l'annulation de l'acte attaqué au vu des astreintes dues en application de l'ordonnance du 16 novembre 2021 suite à l'inexécution des dispositions de l'arrêté de police attaqué.

V.2. Appréciation

Selon l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le recours en annulation visé à l'article 14 de ces lois, peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État « par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt ». Cette exigence vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice.

L'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit, justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 [ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109]; C.E.D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, §§ 42 e.s. [CE:ECHR:2018:0717JUD000547506]). Si l'intérêt à agir est mis en doute, il appartient à la partie requérante de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en aura l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrira alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État devra tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe.

L'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 244.015 du 22 mars 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015) mentionne les conditions dans lesquelles le Conseil d'État peut être amené à ne pas uniquement conclure à l'absence d'intérêt actuel mais à examiner les moyens dans l'hypothèse où l'intérêt à agir a disparu en l'absence de tout manquement de la part d'un requérant. Cet arrêt constate, en outre, « que, compte tenu de toutes les particularités de la procédure, cette dernière étant

considérée dans son ensemble, un rejet de la demande du requérant visant l'annulation de la décision attaquée au motif qu'il ne justifie plus d'un intérêt à la suite de circonstances qui ne peuvent lui être reprochées, n'entrave pas son accès à un juge de manière disproportionnée ». La circonstance qu'une partie requérante ne se soit pas adaptée aux changements de circonstances pour conserver un intérêt, ainsi que le précise l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, relève de sa seule responsabilité et ne peut que lui être imputée. Elle n'entraîne donc aucune violation du caractère effectif du recours et du droit d'accès à un juge.

En l'espèce, la partie adverse a, le 18 février 2022, décidé la « levée de l'ensemble des mesures de l'arrêté de police du 26 octobre 2021 ». L'acte attaqué ne produit, dès lors, actuellement plus aucun effet.

Une partie n'a, en principe, plus d'intérêt à demander l'annulation d'un acte qui, en cours d'instance, a cessé de produire ses effets ou a été abrogé et remplacé par un autre acte, à moins qu'elle ne démontre qu'elle a encore conservé un intérêt actuel au recours.

Dans son courrier du 18 septembre 2024 répondant à la demande de l'auditeur-rapporteur, la partie requérante justifie son intérêt par le constat qu'elle a été condamnée au paiement d'astreintes en application de l'ordonnance du 16 novembre 2021. Elle semble ainsi soutenir que l'annulation de l'acte attaqué pourrait lui permettre d'éviter le paiement de ces astreintes.

Une ordonnance du 16 novembre 2021 du Tribunal de première instance de Liège – Division Liège a fait injonction à la partie requérante de

- Transmettre à la ville de SPA et à la SRL SVASTA ;
 - o Endéans les 48 heures de la signification de la présente ordonnance, la liste précise des 50 premiers résidents a priori non positifs au Covid 19 qui seront amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS ;
 - o Cinq jours plus tard, la liste précise des 50 résidents suivants a priori non positifs au Covid 19 qui seront amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS ;
 - o Cinq jours plus tard, la liste précise des 50 résidents suivants a priori non positifs au Covid 19 qui seront amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS ;
 - o Cinq jours plus tard, la liste précise des 50 résidents suivants a priori non positifs au Covid 19 qui seront amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS ;
 - o Cinq jours plus tard, le cas échéant, la liste précise des résidents a priori non positifs au Covid 19 qui seront amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS, pour respecter strictement la limitation de capacité d'accueil fixée par l'arrêté de police adopté le 26 octobre 2021 par madame la bourgmestre de Spa, sauf nouvel accord entre les parties résultant notamment des réunions de réévaluation se tenant le cas échéant tous les quinze jours.

- Déterminer le(s) lieu(x) où pourront être accueillis les résidents amenés à devoir quitter le centre d'accueil de SOL CRESS et les y transférer dans les 48 heures de la transmission de chacune des listes visées ci-dessus, après réalisation d'un test négatif au Covid 19 pour chacune des personnes à transférer, et de notifier dans le même délai à la ville de Spa les modalités pratiques de relogement et de transfert arrêtées pour héberger ces résidents déplacés.

Cette ordonnance précise également qu'à défaut d'exécution volontaire de ces deux injonctions dans les délais fixés, elle condamne la partie requérante au paiement d'une astreinte de 10.000 euros par jour jusqu'à ce que la partie requérante ait transmis à la partie adverse la liste exhaustive des résidents à transférer et ait procédé à leur transfert, étant précisé que le non-transfert de résidents positifs au Covid 19 repris sur la liste transmise ne génère aucun droit à la réclamation de l'astreinte.

La partie adverse indique, dans son mémoire en réponse, qu'aucun appel n'a été introduit à l'encontre de cette ordonnance et que celle-ci est devenue définitive. La partie requérante ne conteste pas cette conclusion selon laquelle l'ordonnance du 16 novembre 2021 est devenue définitive.

Par un jugement du 6 avril 2023, le juge des saisies du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a débouté la partie requérante de sa demande d'ordonner à la partie adverse « de lever la saisie-exécution mobilière qui a été pratiquée à sa charge le 8 juillet 2022, et ce dans les 48 heures du prononcé du présent jugement, à défaut de quoi ce jugement vaudra mainlevée ». Après avoir relevé que la partie requérante ne conteste pas que l'ordonnance du 16 novembre 2021 a été signifiée le 18 novembre et n'a pas été frappée d'appel, le juge des saisies constate que l'ordonnance du 16 novembre est exécutoire pour la période antérieure au 18 février 2022 et que « la créance, correspondant au montant de l'astreinte due par FEDASIL en exécution de l'ordonnance du président du tribunal de première instance de Liège, est certaine, liquide et exigible à hauteur de 890.000,00€ ». Examinant l'argument de la partie requérante relatif à l'introduction du présent recours en annulation, le juge des saisies estime que celle-ci est sans incidence en se fondant sur l'article 1385^{quater}, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire selon lequel « L'astreinte, une fois encourue, reste intégralement acquise à la partie qui a obtenu la condamnation. Cette partie peut en poursuivre le recouvrement en vertu du titre même qui la prévoit ».

Ce jugement a été signifié le 26 mai 2023 à la partie requérante. La partie adverse indique, toujours sans être contredite sur ce point, qu'aucun appel n'est intervenu et que ce jugement est donc devenu définitif.

Dans son courrier électronique du 19 septembre 2024 faisant suite à la mesure d'instruction de Monsieur le Premier auditeur, la partie adverse expose que les astreintes sont « dues sur base d'une décision judiciaire, et ce, indépendamment du recours en annulation introduit à l'encontre de l'arrêté de police », se prévaut du caractère définitif du jugement du 6 avril 2023 et soutient qu'un arrêt d'annulation ne pourra avoir aucune incidence sur des astreintes découlant d'une « décision judiciaire autonome qui ne sera plus impactée par l'arrêt ». La partie requérante n'a pas contesté cette argumentation de la partie adverse et n'a jamais précisé concrètement de quelle manière l'annulation de l'acte attaqué lui permettrait d'éviter le paiement de ces astreintes ou d'en obtenir le remboursement, particulièrement compte tenu du caractère définitif de l'ordonnance du 16 novembre 2021 et du jugement du 6 avril 2023.

La partie requérante ne se prévaut, dès lors, d'aucun intérêt actuel à son recours. Il n'y a, par ailleurs, pas lieu d'examiner l'intérêt actuel invoqué par les parties intervenantes, l'intérêt à l'annulation devant être personnel à la partie requérante.

Le recours est, en conséquence, irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie requérante ne s'est pas adaptée aux changements de circonstances pour conserver son intérêt. L'irrecevabilité du recours lui est donc imputable de telle sorte qu'elle doit être considérée comme une partie succombante. Il y a, en conséquence, lieu d'octroyer à la partie adverse l'indemnité de procédure qu'elle sollicite à charge de la partie requérante.

Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante, chacune des parties intervenantes supportant ses propres dépens.

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 les deux droits de rôle de 200 euros, les deux contributions de 22 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

L'État belge supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

La société à responsabilité limitée SVASTA supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mai 2025, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet