

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

ARRÊT

n° 263.476 du 28 mai 2025

A. 235.337/XI-24.903

En cause : **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,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 décembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté de police du bourgmestre de la ville de Spa daté du 26 octobre 2021 ordonnant notamment la limitation de la capacité d'accueil du centre "Sol Cress" » et, d'autre part, l'annulation de cet arrêté.

II. Procédure

Un arrêt n° 253.791 du 18 mai 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.253.791) a 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 a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique 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 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 Caroline Joret, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nadia El Mokhtari, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.033) ainsi que dans l'arrêt n° 253.791 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. 234.908/XI-24.840.

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 « a subi, plusieurs mois durant, la limitation de capacité litigieuse du centre Sol Cress » et que, pour cette raison, elle « conserve un intérêt au recours, bien que les effets de l'acte attaqué aient été levés par la suite ». Elle explique qu'elle « a subi durant ces mois l'impact de l'acte attaqué sur l'accueil des demandeurs d'asile et, plus généralement, sur sa politique de migration et d'asile, pour laquelle [elle] est [compétente] » et que « décider [qu'elle] n'aurait plus intérêt à poursuivre l'annulation de l'arrêté de police attaqué au seul motif qu'il aurait cessé de produire ses effets reviendrait [...] à empêcher tout recours en annulation contre des actes dont les effets sont limités dans le temps », ce qui limiterait indument le droit d'accès au Conseil d'État. Elle ajoute qu'elle « estime encore disposer d'un intérêt moral à l'annulation de l'acte attaqué eu égard aux échos négatifs donnés à celui-ci au sein de la presse notamment ».

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 sa requête en annulation, la partie requérante justifie son intérêt au recours par le souci de pouvoir continuer à accueillir au sein du centre litigieux le nombre de demandeurs d'asile pour lequel le Centre Sol Cress a été prévu et d'éviter une sursaturation des autres centres d'accueil causée par l'exécution de l'acte attaqué. La levée des mesures prévues par l'acte attaqué a, toutefois, eu pour conséquence de permettre d'accueillir au sein du centre litigieux le nombre de demandeurs d'asile permis avant l'adoption de l'acte attaqué. L'objectif poursuivi par le recours en annulation est, dès lors, atteint par la levée de ces mesures.

Dans son courrier du 23 septembre 2024 répondant à la demande de l'auditeur-rapporteur, la partie requérante justifie son intérêt par le constat qu'elle a subi pendant plusieurs mois la limitation de la capacité d'accueil du centre et l'impact sur sa politique de migration et d'asile. La partie requérante n'indique, toutefois, jamais précisément et concrètement quel est l'avantage direct et personnel, si minime soit-il, qu'elle pourrait retirer d'une disparition de l'acte attaqué avec un effet rétroactif, l'intérêt à son recours en annulation étant, selon la requête, de pouvoir continuer à accueillir au sein du centre litigieux le nombre de demandeurs d'asile pour lequel le Centre Sol Cress a été prévu et donc de compter autant de places disponibles que possible au sein du réseau d'accueil. À défaut de toute précision concrète permettant de déterminer cet avantage direct et personnel, si minime soit-il, les seuls constats selon lesquels la partie requérante « a subi, plusieurs mois durant, la limitation de capacité litigieuse du centre Sol Cress » et qu'elle « a subi durant ces mois l'impact de l'acte attaqué sur l'accueil des demandeurs d'asile et, plus généralement, sur sa politique de migration et d'asile » ne permettent pas de justifier concrètement l'intérêt actuel au recours de la partie requérante.

Afin de justifier cet intérêt actuel, la partie requérante invoque également qu'elle dispose d'un intérêt moral à l'annulation de l'acte attaqué « eu égard aux échos négatifs donnés à celui-ci au sein de la presse notamment ». En l'espèce, l'acte attaqué ne contient, toutefois, aucun propos dénigrant à l'égard de la partie requérante qui n'y est par ailleurs pas citée. La seule circonstance que le dispositif de l'acte attaqué prévoit qu'il sera également notifié à l'attention du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration n'implique nullement que les manquements relevés dans l'acte attaqué sont imputés à la partie requérante. Cette notification doit se

comprendre comme faite à titre d'information comme la notification, également prévue par le dispositif de l'acte attaqué, à l'attention de la zone de police des Fagnes. Par ailleurs, les articles de presse cités par la partie requérante ne comportent pas davantage d'éléments la mettant en cause, le nom de la partie requérante n'y étant, au surplus, pas cité. Dans ces conditions, la partie requérante n'établit pas davantage l'existence d'un intérêt moral actuel à l'annulation.

Aucun des éléments avancés par la partie requérante ne permet, dès lors, de justifier l'intérêt actuel à son recours. Celui-ci est, en conséquence, irrecevable. Cette conclusion n'est pas de nature à porter une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge dès lors que, comme il l'a été exposé ci-dessus, la partie requérante disposait de la possibilité de s'adapter aux changements de circonstances pour conserver un intérêt.

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.

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.

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