

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.981 du 12 mars 2026

A. 243.455/XI-24.975

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile
rue de la Draisine, 2/004
1348 Louvain-la-Neuve,
assistée et représentée par
M^e Sylvie SAROLEA, avocat,

contre :

- 1. le Service public fédéral intérieur (Direction générale de l'Office des étrangers),**
- 2. l'État belge**, représenté par
la Ministre de l'Asile et de la Migration,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sophie MATRAY, Cathy PIRONT
et Gabrielle POQUETTE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 octobre 2024, la partie requérante demande l'annulation « d'une décision administrative adoptée par le Service public fédéral intérieur, Direction générale de l'Office des Etrangers, en date du 29 avril 2024, portant la référence 085122549839 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section 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 demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 27 janvier 2026, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 mars 2026.

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

M^e Elisabeth Riebs, *loco* M^e Sylvie Sarolea, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marta Pytel, *loco* M^{es} Sophie Matray, Cathy Piront et Gabrielle Poquette, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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

La partie requérante, de nationalité camerounaise, a été détenue au centre fermé de Bruges du 28 juin au 12 septembre 2016 en vue de son rapatriement. À cette date, elle a été rapatriée sous escorte vers son pays d'origine.

En application de l'article 27, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la partie adverse a adressé à la partie requérante une facture datée du 29 avril 2024 pour un montant de 22.805,22€ correspondant aux frais de séjour dans un centre fermé et aux frais de rapatriement. Il s'agit de l'acte attaqué.

Des rappels de facture impayée ont été adressés à la partie requérante les 22 août et 4 septembre 2024.

IV. Mise hors cause de la première partie adverse

Le « Service public fédéral intérieur (Direction générale de l'Office des étrangers) » ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État belge, seconde partie adverse. Il convient dès lors de le mettre hors de cause.

V. Pouvoir de juridiction du Conseil d'État

V.1. Thèse des parties

La partie requérante expose, dans sa requête, que l'acte attaqué « est bien un acte administratif pris en application de l'article 27, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers » et qu'il « s'agit d'un acte administratif unilatéral émanant d'une autorité administrative, qui produit des effets juridiques à l'encontre d'une administrée ».

La partie adverse conteste la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours, estimant qu'il « appartenait à la partie requérante de contester la facturation lui adressée devant le juge judiciaire ». Elle explique ensuite que l'acte attaqué n'est pas susceptible d'annulation, car « il ne s'agit pas d'un acte administratif au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, en ce que cette communication n'est pas constitutive d'un acte réglementaire susceptible de modifier l'ordonnancement juridique ». Elle souligne que « la décision attaquée n'ajoute rien au texte légal » et qu'il « s'agit en réalité de la mise en application du prescrit légal, en l'espèce l'article 27 [de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers], qui ne modifie en rien l'ordonnancement juridique ». Elle soutient que cette décision individuelle était attaquant devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Elle constate également que « les formes et formalités afférentes à l'instrumentum de l'acte administratif unilatéral ne sont pas rencontrées » et que seuls sont annulables « les actes unilatéraux de volonté, émis par les autorités administratives, qui visent à produire un effet juridique faisant grief à la partie requérante ».

La partie requérante réplique que « la décision administrative contestée ne mentionne aucune voie de recours à la partie requérante, qui souhaiterait contester la facture qui lui est adressée » et que « cette absence d'information [la] prive [...] d'une possibilité effective d'exercer un recours devant une juridiction de l'ordre judiciaire, ce qui remet en cause l'argument de la partie adverse selon lequel un tel recours serait

disponible ». Elle avance ensuite que « la nature de l'acte attaqué justifie pleinement la compétence du Conseil d'État » et que la « contestation [portant] sur la légalité même de la décision de facturation, seule une juridiction administrative peut exercer un contrôle de légalité et prononcer une annulation ». Elle explique que « l'acte contesté constitue une décision administrative unilatérale prise par une autorité administrative » et que le « juge judiciaire n'est pas compétent pour apprécier la validité d'un acte administratif unilatéral ; seul le Conseil d'État dispose du pouvoir d'annuler un tel acte ». Elle en déduit que l'exception d'incompétence soulevée par la partie adverse doit être rejetée. Elle ajoute que la « décision contestée est un acte administratif pris en application de l'article 27, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers », qu'il « s'agit d'un acte administratif unilatéral émanant d'une autorité administrative, qui produit des effets juridiques à l'encontre d'une administrée » et que « la facturation résulte d'une décision administrative unilatérale et non d'une simple opération comptable ». Elle estime que l'autorité administrative dispose d'une marge d'appréciation, d'une part, dans l'évaluation des frais puisqu'elle « prend une décision discrétionnaire quant au montant exact à facturer » et, d'autre part, dans le délai de la demande de remboursement puisqu'elle « choisit le moment où elle réclame le remboursement, ce qui a des implications juridiques et financières pour la partie requérante ». Elle en déduit que « l'acte contesté ne se limite pas à une simple exécution automatique de la loi, mais procède d'un choix administratif ayant des conséquences directes sur la situation juridique de la partie requérante » et qu'il « s'agit bien d'une décision administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État »

V.2. Appréciation

L'article 27 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dispose que :

« § 1. L'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement et qui n'a pas obtempéré dans le délai imparti peut être ramené par la contrainte à la frontière de son choix, à l'exception en principe de la frontière des Etats parties à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique, ou être embarqué vers une destination de son choix, à l'exclusion de ces Etats.

Si l'étranger possède la nationalité d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique, ou s'il dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité, délivrés par un Etat partie, il pourra être ramené à la frontière de cet Etat ou être embarqué à destination de cet Etat.

§ 2. Sans préjudice de l'application des articles 51/5 à 51/7, les dispositions du § 1^{er}

sont appliquées à l'étranger qui a reçu une décision d'éloignement prise à son encontre par une autorité administrative compétente d'un Etat tenu par la directive 2001/40/CE du Conseil de l'Union européenne du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, à laquelle il n'a pas obtempéré et qui a été reconnue par le Ministre ou son délégué, conformément à l'article 8*bis*.

§ 3. Les étrangers visés aux §§ 1^{er} et 2 peuvent, sans préjudice des dispositions du Titre III*quater* et à moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, être détenus à cette fin, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite ou lorsque l'étranger évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure d'éloignement.

Les frais occasionnés par le rapatriement de l'étranger sont à sa charge.

L'Etat qui a délivré la décision d'éloignement visée au § 2 est informé du fait que l'étranger a été ramené à la frontière de son choix ou, conformément à l'article 28, à la frontière désignée par le Ministre ou son délégué ».

L'article 27, § 3, alinéa 2, crée un droit subjectif au profit de la partie adverse. En vertu de ce droit subjectif, elle peut directement obtenir le remboursement des frais occasionnés sans qu'aucune décision administrative ne soit nécessaire. Plus particulièrement et contrairement à ce que soutient la partie requérante, aucune décision unilatérale susceptible de modifier l'ordonnancement juridique ne doit être adoptée par la partie adverse avant de demander auprès de l'étranger concerné le remboursement des frais occasionnés. La partie adverse ne prend, par ailleurs, aucune décision relevant de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle demande le remboursement de ces frais, la loi lui imposant de les récupérer puisqu'ils sont à la charge de l'étranger et le montant étant celui des frais occasionnés et ne relevant donc pas d'une quelconque appréciation de l'autorité administrative.

L'envoi à la partie requérante d'un courrier l'informant des frais occasionnés et l'invitant à les rembourser ne constitue pas un acte unilatéral modifiant sa situation juridique, mais la poursuite d'un droit subjectif découlant immédiatement de la loi. L'absence de mentions des voies de recours sur la demande de remboursement des frais occasionnés par le rapatriement ne peut avoir pour effet d'attribuer au Conseil d'État un pouvoir de juridiction dont il ne dispose pas.

Le Conseil d'État n'a, dès lors, aucun pouvoir de juridiction pour connaître du présent recours.

VI. Dépens et indemnité de procédure

La partie requérante sollicite la condamnation de la partie adverse aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure fixée au montant de base. Elle

sollicite, si elle venait à succomber, la réduction de l'indemnité de procédure à son montant minimum dès lors qu'elle bénéficie de l'assistance judiciaire. La partie adverse demande la condamnation de la partie requérante aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure fixée au montant de base.

Ayant obtenu gain de cause, il convient de faire droit à la demande de la partie adverse, mais en limitant le montant de l'indemnité à 154 euros par application de l'article 30/1, § 2, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État.

Les autres dépens doivent également être mis à la charge de la partie requérante.

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

Article 1^{er}.

Le « Service public fédéral intérieur (Direction générale de l'Office des étrangers) » est mis hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 mars 2026, par la XI^e chambre du Conseil d'État composée de :

Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Emmanuel Jacobowitz,
Xavier Dupont,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Nathalie Van Laer