

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 248.727 du 23 octobre 2020

A. 226.774/VI-21.600

En cause : **1. VANOVERSCHELDE** Marc,
 2. GERARD Guy,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Vincent LETELLIER, avocat,
 rue Defacqz 78-80, bte 2
 1060 Bruxelles,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 le ministre de l'Agriculture,
 ayant élu domicile chez
 M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
 avenue Tedesco 7
 1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 26 novembre 2018, Marc Vanoverschelde et Guy Gérard demandent l'annulation de « l'arrêté ministériel du 26 septembre 2018 portant des mesures d'urgence concernant la lutte contre la peste porcine africaine ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Christian Amelynck, 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 déposé un dernier mémoire.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 1^{er} septembre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 septembre 2020.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66,6°, et à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

M. David De Roy, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Vincent Letellier, avocat, comparaissant pour les parties requérantes et M^e Virginie Cerexhe, *loco* M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, 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. Exposé des faits utiles

1. Le 13 septembre 2018, deux sangliers porteurs du virus de la peste porcine africaine sont trouvés sur le territoire de la commune d'Etalle.

2. Le même jour, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA) et la Région wallonne diffusent un communiqué de presse pour faire état de cette découverte et pour exposer des actions entreprises pour éviter la propagation du virus.

3. Le 14 septembre 2018, la Commission européenne délimite la zone infectée, par la décision d'exécution (UE) 2018/1242 concernant certaines mesures provisoires de protection contre la peste porcine africaine en Belgique, sur la base d'informations qui lui ont été communiqués par la Région wallonne.

Cette décision est remplacée par la décision d'exécution (UE) 2018/1281 du 21 septembre 2018 concernant certaines mesures de protection contre la peste porcine africaine en Belgique.

4. Le 26 septembre 2018, les services de la partie adverse sollicitent l'accord de l'inspection des finances sur des mesures sanitaires à prendre dans le souci de lutter contre la propagation des cas de peste porcine africaine découverts dans les jours qui précèdent.

L'inspection des finances donne son accord le jour même.

5. Le même jour, le ministre de l'Agriculture de la partie adverse prend, «vu l'urgence», un arrêté «portant des mesures d'urgence concernant la peste porcine africaine», lequel constitue l'acte attaqué par le présent recours.

Il est publié au *Moniteur belge* du 27 septembre 2018 (2^{ème} éd.) et est, en vertu de son article 18, entré en vigueur le 28 septembre 2018.

Par cet arrêté, sont adoptées les dispositions suivantes :

« Article 1^{er}. § 1^{er}. Dans le cadre de l'application du présent arrêté, les définitions données dans les arrêtés suivants s'appliquent :

1. Arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine;
2. Arrêté royal du 18 juin 2014 portant des mesures en vue de la prévention des maladies du porc à déclaration obligatoire.

§ 2. Dans le cadre de l'application du présent arrêté, l'on entend par :

1° Zone infectée : zone délimitée suite à des cas de peste porcine africaine chez des sangliers en province de Luxembourg : dans le sens des aiguilles d'une montre :

- la frontière avec la France
- la N85
- la N83
- la N891
- Rue du Pont Neuf

- Rue du Lieutenant de Crépy
- Pont Charreau
- Rue de Chiny
- Rue de Marbehan
- Rue de la Civan
- Rue de Moreau
- la N879 : Grand-Rue
- la N897
- Rue des Anglières
- Rue du Pont de Virton
- Rue Maurice Grévisse
- Rue du 24 Août
- la E411/E25
- la frontière avec le Grand-Duché de Luxembourg;

2° ULC : unité locale de contrôle de l'Agence.

CHAPITRE I. - Mesures dans la zone infectée

Art. 2. Tous les porcs détenus dans la zone infectée doivent obligatoirement être mis à mort dans les 5 jours suivant la publication du présent arrêté, qui fait office d'ordre de mise à mort pour l'exécution de la mesure.

Art. 3. Pour les exploitations détenant 10 porcs ou plus dans la zone infectée, les mesures suivantes s'appliquent :

1. Le vétérinaire officiel signifie l'ordre de mise à mort à l'éleveur de porcs et envoie une copie au Bourgmestre;
2. Le vétérinaire officiel avertit un expert afin d'établir une estimation des porcs vivants présents;
3. Les porcs seront mis à mort et les cadavres éliminés suivant les instructions de l'Agence;
4. Le vétérinaire officiel peut, si nécessaire, faire appel au bourgmestre pour prendre des mesures nécessaires à l'exécution de l'ordre de mise à mort.

Art. 4. Pour les exploitations détenant moins de 10 porcs dans la zone infectée, les mesures suivantes s'appliquent :

1. Le bourgmestre signifie l'ordre de mise à mort à l'éleveur de porcs et désigne un vétérinaire agréé pour exécuter la mesure;
2. Le vétérinaire agréé désigné par le bourgmestre dresse un inventaire avec catégorisation des porcs présents selon les instructions de l'Agence et euthanasie tous les porcs présents;
3. Dans le cas où un ou plusieurs des porcs à euthanasier présente des symptômes cliniques pouvant indiquer la présence de la peste porcine africaine, cela est immédiatement notifié à l'ULC par le vétérinaire agréé désigné par le bourgmestre;
4. Le détenteur fait éliminer les cadavres selon les instructions de l'Agence.

Art. 5. Il est interdit de repeupler les exploitations porcines situées dans la zone infectée.

Art. 6. Dans les limites de l'article budgétaire destiné à cet effet, une indemnité est attribuée au propriétaire des porcs faisant l'objet de l'ordre de mise à mort ainsi qu'aux experts-évaluateurs, et ce, à charge du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux et conformément aux articles 15, 16 et 17 de l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine.

Art. 7. Si l'éleveur de porcs d'une exploitation située dans la zone infectée n'applique pas une ou plusieurs mesures fixées par le présent arrêté ou imposées par le vétérinaire officiel, le bourgmestre prend ces mesures d'office aux frais de l'éleveur, sous la surveillance de la police, conformément à l'article 27 de l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine. Les frais occasionnés par l'application d'office de mesures de police sanitaire sont réclamés par l'administration communale. Le propriétaire des porcs mis à mort ne reçoit aucune indemnité du Fonds.

Art. 8. Tous les porcs détenus dans des exploitations non-enregistrées de la zone infectée doivent être mis à mort sans estimation et sans indemnité, sans préjudice des poursuites judiciaires à charge du contrevenant. Le bourgmestre donne l'ordre de mise à mort.

Art. 9. Chaque porc détenu provenant de la zone infectée, dont la présence sur la voie publique, dans un lieu public ou sur la propriété d'autrui constitue une infraction au présent arrêté, est immédiatement mis à mort sur l'ordre du bourgmestre, aux conditions définies à l'article 8.

Art. 10. Conformément à l'article 26 de l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine, le bourgmestre est responsable de l'exécution des mesures prescrites dans la zone infectée.

CHAPITRE II. - Mesures dans l'ensemble du territoire

Art. 11. Le rassemblement de porcs est interdit.

Le chargement de porcs de différentes provenances dans un même véhicule et le déchargement de porcs d'un même véhicule vers différentes exploitations sont interdits.

Art. 12. L'éleveur ne laisse aucune personne entrer en contact avec les porcs de son exploitation, sauf si cela est strictement nécessaire dans le cadre de la bonne gestion de l'exploitation.

Art. 13. L'éleveur garantit l'interdiction, pour toute personne ayant été en contact direct avec un porc sauvage au cours des dernières 72 heures, d'entrer en contact avec les porcs de son exploitation.

Art. 14. Le matériel, les aliments pour animaux, les machines et les appareils susceptibles d'être contaminés par le virus de la peste porcine africaine ne peuvent pas être introduits dans un troupeau porcin.

Art. 15. Les porcs introduits dans un troupeau doivent être hébergés séparément pendant 4 semaines.

Art. 16. Sans préjudice de la déclaration obligatoire visée à l'article 3 de l'arrêté royal du 19 mars 2004 relatif à la lutte contre la peste porcine africaine, un éleveur ne peut mettre en place le moindre traitement médical au sein d'un groupe de porcs malades sans faire préalablement appel à un vétérinaire, qui établira un diagnostic et prélèvera des échantillons en vue de leur analyse du point de vue de la peste porcine africaine, conformément aux instructions de l'Agence.

Art. 17. Tous les frais opérationnels et frais liés à la mission des vétérinaires désignés par le bourgmestre pour l'exécution des articles 3 et 4 sont à charge de l'Agence. Les modalités pratiques qui y sont liées sont définies par l'Agence.

Art. 18. Le présent arrêté entre en vigueur le 28 septembre 2018 ».

Après l'introduction du recours présentement examiné, l'arrêt attaqué a été modifié par un arrêté ministériel du 8 février 2019, publié au *Moniteur belge* du 14 février 2019, ainsi que par un arrêté ministériel du 22 mai 2019, publié au *Moniteur belge* du 7 juin 2019. Ces deux modifications n'ont toutefois pas d'incidence sur l'examen du présent recours.

IV. Intérêt au recours

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Les requérants exposent ce qui suit à propos de leur intérêt au recours :

- « 6.1. Le premier requérant élève des porcs depuis trente ans, essentiellement pour l'engraissement. Ces animaux ont une place particulière dans les fermes paysannes comme celle du premier requérant. Ils exercent plusieurs fonctions dont celle d'éliminer les déchets de production laitière et de pommes de terre, les céréales secondaires et les déchets de meunerie. Ils préparent également les espaces potagers en les "nettoyant" avant les semis de légumes. Ils ont enfin une fonction de protection des poulaillers contre les prédateurs.

La mise à morts des porcs du premier requérant a donc des effets sur l'organisation générale de son exploitation bien au-delà de la perte de la valeur économique de l'animal.

- 6.2. Le second requérant possédait trois truies de reproduction et un verrat, qui ont donné naissance à 35 gorets cette année. Il a commencé l'élevage de cochons il y a environ huit ans et l'envisageait comme une activité de diversification.

Dans sa ferme, l'élevage du cochon faisait également partie d'une chaîne de production, leur engraissement se faisant avec le lait des vaches avec les avantages d'un engraissement et d'un sevrage rapide, dans le respect du principe de l'économie paysanne qui vise à tout produire sur place et de ne pas importer de nourriture.

L'acte attaqué a eu pour conséquence de briser cette chaîne et met en péril la rentabilité de l'exploitation.

6.3. Les requérants justifient donc de l'intérêt personnel requis. Cet intérêt est non seulement moral, ce qui serait déjà suffisant, mais également matériel puisque l'arrêté interdit tout repeuplement (art. 5) et organise un régime d'indemnisation dérogatoire (art. 6) au principe de l'indemnisation intégrale dans le cadre d'un régime d'indemnisation pour faute ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste l'intérêt des requérants, en formulant les observations suivantes :

« 10. Concernant l'intérêt au recours en annulation, il ressort de la jurisprudence constante de Votre Conseil que "l'intérêt au recours, qui est une condition de recevabilité, se définit comme l'avantage que procurerait à la partie requérante l'annulation de l'acte attaqué. (...)"

Votre Conseil juge également de manière constante qu' :

“ En vertu de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tout requérant qui introduit un recours en annulation doit justifier d'un intérêt à agir. Celui-ci est admis à deux conditions. Il faut, d'une part, que l'acte attaqué cause au requérant un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et, d'autre part, que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime”.

Il est encore à noter à cet égard que Votre Conseil a déjà dit pour droit :

“ Considérant, sur l'intérêt à agir, que l'intérêt direct et personnel d'un requérant agissant au contentieux de l'annulation doit être lié à l'avantage que l'annulation sollicitée lui procurera; que l'annulation de l'acte attaqué doit, dans le chef du requérant, avoir un effet utile; que, par ailleurs, il est de jurisprudence constante que, pour fonder la recevabilité d'un recours en annulation, l'intérêt, que doit avoir le requérant à son recours, doit exister au moment de l'introduction de la requête et subsister jusqu'au prononcé de l'arrêt; que, pour examiner le maintien de l'intérêt à agir, le Conseil d'État ne peut avoir égard qu'à ce que le requérant avance à ce sujet, dès lors qu'il lui appartient de démontrer son intérêt”.

11. En l'espèce, la première partie requérante est un éleveur de porcs dont l'exploitation est consacrée à l'engraissement et la deuxième partie requérante possédait des truies de reproduction et un verrat, ayant donné naissance à 35 gorettes en 2018.

Selon la première partie requérante, l'abattage des porcs de son exploitation aurait des conséquences sur l'organisation de son exploitation au-delà de la

valeur économique des porcs abattus dès lors qu'ils y exerçaient des fonctions d'élimination des déchets et de protection du poulailler.

La seconde partie requérante envisageait quant à elle l'élevage de porcs domestiques entamé depuis huit ans en tant qu'activité de diversification, s'intégrant pleinement à la chaîne de production mise en place au sein de son exploitation respectueuse de l'économie paysanne tendant à ne pas recourir à de sources externes de nourriture.

Les parties requérantes prétendent ainsi justifier de l'intérêt requis et concluent en ces termes :

“ Les requérants justifient donc de l'intérêt personnel requis. Cet intérêt est non seulement moral, ce qui serait déjà suffisant, mais également matériel puisque l'arrêté interdit tout repeuplement (art. 5) et organise un régime d'indemnisation dérogatoire (art. 6) au principe de l'indemnisation intégrale dans le cadre d'un régime d'indemnisation pour faute” (...).

12. Or, il convient en premier lieu de constater l'irrecevabilité de la requête en annulation pour défaut d'intérêt matériel à l'annulation de l'acte attaqué.

L'acte attaqué ne peut en effet avoir d'incidence défavorable sur les intérêts patrimoniaux des parties requérantes, dès lors que la perte de rentabilité éventuelle des exploitations d'élevage de porcs, qui n'est par ailleurs pas démontrée dans le chef des parties requérantes, est compensée par les mesures d'indemnisation adoptées tant par les autorités fédérales que par le gouvernement de la Région wallonne.

13. L'administration fédérale, au travers du Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, a assuré le versement de l'indemnité aux éleveurs en réparation du préjudice subi dans les plus brefs délais, de sorte que la somme de 1.166.191,20 euros, équivalente à 97 % du montant total, avait déjà été octroyée en date du 9 novembre 2018.

L'indemnisation versée tient compte de la valeur de remplacement des animaux, calculée en fonction des prix du marché 5 semaines avant l'apparition des premiers cas en prenant en compte différents critères (poids, race, type d'élevage, etc.). Elle comprend également les frais d'expertise et inclut le remboursement des aliments pour animaux qui n'ont pas été consommés. Les frais d'élimination des carcasses seront pris en charge dans leur intégralité par l'AFSCA.

14. En complément de l'indemnisation fédérale de la valeur du cheptel abattu, le Gouvernement wallon a adopté le 25 octobre 2018 un arrêté “octroyant une aide exceptionnelle aux éleveurs de porcs affectés par l'interdiction de repeuplement des exploitations porcines situées dans la zone infectée par la peste porcine africaine”.

L'aide accordée est fonction du nombre moyen d'animaux présents sur l'exploitation, multiplié par le montant moyen d'indemnisation fixé par catégories d'animaux (porcs de reproduction ou d'engraissement) et par filières (standard, bio, plein air ou vente directe), déduction faite des éventuelles assurances revenus.

L'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2018 précité énonce plus précisément que :

“ Dans le respect de l’article 26, 9, du Règlement (UE) n° 702/2014, l’aide compense :

- 1° les pertes de revenus liées aux obligations de quarantaine;
- 2° les pertes de revenus consécutives à l’interdiction de repeuplement des exploitations porcines;
- 3° les difficultés économiques liées à toute autre mesure imposée en vue de lutter contre la peste porcine africaine.

L’aide est calculée sur base d’un nombre moyen annuel d’animaux et sur un montant moyen d’indemnisation par catégorie d’animaux et par filière, comme suit :

1° le nombre moyen d’animaux présents sur l’exploitation est calculé :

- a) pour les éleveurs de plus de dix porcs d’engraissement: en multipliant par 2,5, la moyenne par catégorie d’animal, basée sur les comptages enregistrés au niveau de Sanitel (ARSIA), entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 août 2018 et le relevé effectué lors de la mise à mort par ordre sur base de l’arrêté ministériel du 26 septembre 2018;
- b) pour les éleveurs de plus de dix porcs de reproduction: la moyenne par catégorie d’animal, basée sur les comptages enregistrés au niveau de Sanitel (ARSIA), entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 août 2018 et le relevé effectué lors de la mise à mort par ordre sur base de l’arrêté ministériel du 26 septembre 2018;
- c) pour les éleveurs de moins de dix porcs ou égal à dix porcs de reproduction ou d’engraissement: sur base de l’enregistrement d’abattages au niveau de l’AFSCA durant l’année 2017;

2° le montant moyen d’indemnisation est fixé en euros, par catégorie d’animaux et par filière comme suit :

	<i>Standard</i>	<i>Bio</i>	<i>Plein Air</i>	<i>Sur paille</i>
<i>Valeur des porcs de reproduction exprimée en euros par animal</i>	<i>657</i>	<i>1633</i>	<i>1351</i>	<i>615</i>
<i>Valeur des porcs d’engraissement exprimée en euros par animal</i>	<i>34</i>	<i>96</i>	<i>59</i>	<i>184</i>

Concernant l’alinéa 2, 2°, l’on entend par “porcs sur paille” : le mode de production dans lequel les éleveurs porcins logent leurs porcs en groupes sur litière de paille et dont le montant moyen fixé est uniquement valable lors d’une valorisation des porcs via un circuit-court » (...).

« L’article 7 dudit arrêté prescrivant les modalités d’octroi de cette aide exceptionnelle prévoit qu’elle sera prolongée au-delà de la période de douze mois initialement prévue afin de compenser l’absence de revenus entre la fin de la période d’interdiction de repeuplement et la commercialisation effective de la nouvelle production.

15. Il y a encore lieu de relever que, contrairement à ce que laissent entendre les parties requérantes (...), le principe de la réparation intégrale applicable en matière d’indemnisation pour faute ne doit pas prévaloir en l’espèce.

Dans des circonstances semblables, la Cour de cassation a en effet déjà jugé ce qui suit :

“ L'article 15 précité de l'arrêté royal du 17 mars 1997 accorde, après une procédure d'expertise, au responsable des ruminants mis à mort une indemnité égale à la valeur de l'animal et qui ne peut dépasser la somme de 100.000 francs.

Pour exclure la violation de la Constitution par l'arrêté royal précité du 17 mars 1997, l'arrêt relève, outre les considérations reproduites en réponse au premier moyen, que 'l'indemnisation visée constitue une compensation pour le dommage économique subi par tous les éleveurs de ruminants qui ont dû être abattus', qu' 'elle tient compte de la valeur de l'animal', qu' 'il n'y a aucune différence de traitement, [...] aucune distinction' et que 'l'aide prévue est limitée à des proportions raisonnables compte tenu des contraintes budgétaires'.

Ainsi, l'arrêt justifie légalement sa décision de faire application dudit arrêté royal. Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli”.

16. Au vu de ce qui précède, la partie adverse n'aperçoit pas en quoi l'acte attaqué porterait concrètement atteinte aux intérêts patrimoniaux des parties requérantes et serait de nature à leur causer un préjudice matériel direct et personnel.

17. L'intérêt moral à l'annulation de l'acte attaqué dont les parties requérantes se prévalent sans pour autant en détailler la teneur ne permet pas non plus de fonder la recevabilité du présent recours en annulation.

En effet, les parties requérantes n'apportent aucun élément de nature à étayer l'intérêt moral dont elles disposeraient à l'annulation de l'acte attaqué, qui ne porte en aucun cas atteinte à leur intégrité morale ou à leur honorabilité.

L'acte attaqué repose en effet sur des éléments objectifs susceptibles de mettre en péril la santé animale, étrangers à la manière dont les parties requérantes exercent leurs activités.

Votre Conseil a déjà jugé dans un autre contexte que :

“ (...) s'il est incontestable que l'acte attaqué a dû contrarier la requérante, cette constatation n'a pas pour conséquence de justifier un intérêt moral dans son chef dès lors que l'acte attaqué ne comporte aucun passage qui pourrait être lu comme injurieux, humiliant ou désobligeant pour elle, qu'il n'est pas fondé sur son comportement, mais sur une constatation technique propre à l'immeuble concerné et qu'il ne met pas en cause la manière dont la requérante exerce ses activités”.

18. Les parties restant ainsi en défaut de démontrer en quoi elles seraient lésées par l'acte attaqué, leur recours en annulation dirigé à son encontre est irrecevable ».

C. Mémoire en réplique

Les requérants répliquent en ces termes :

« @. L'appréciation de l'intérêt à poursuivre l'annulation d'un acte qui a été mis en œuvre – *quod non in specie* – fait l'objet d'une jurisprudence contrastée. Si effectivement, dans l'arrêt invoqué par la partie adverse Votre Conseil a dénié l'intérêt d'une personne morale de poursuivre l'annulation du retrait d'un permis de location au jour où ledit permis avait, de par son caractère temporaire, vu son délai de validité expirer, il est de nombreux cas où Votre Conseil a reconnu l'intérêt du requérant à poursuivre l'annulation d'une décision intégralement exécutée, comme :

- après la mise en œuvre d'un arrêté de démolition immédiate d'un bâtiment, Votre Conseil constatant qu'admettre que l'exécution d'un tel arrêté fasse perdre l'intérêt actuel au recours "aboutirait à priver d'un recours effectif le requérant confronté à un fait accompli, dès lors que cela rendrait inattaquable devant le Conseil d'État toute décision de démolition prise par une mesure de police administrative et exécutée d'urgence d'office";
- à l'égard d'un arrêté ordonnant la cessation de travaux et la mise en œuvre de mesures de sécurisation d'un terrain (évacuation de terres), après que les travaux aient été repris et terminés suite à l'évacuation des terres, Votre Conseil se référant à l'exigence de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État de ce que tout requérant justifie d'une lésion ou d'un intérêt pour constater "que la seule circonstance que l'acte attaqué a épuisé tous ses effets est dépourvue de conséquences quant à la recevabilité du recours; que l'acte attaqué est un ordre de police qui a lésé la requérante; qu'il était exécutoire dans des délais brefs et qu'il ne peut être fait grief à la requérante d'avoir commencé à l'exécuter avant l'introduction du recours";

Cet arrêt consacre également le principe selon lequel "il ne peut non plus (...) être reproché [à la requérante] de n'avoir pas demandé la suspension de l'exécution de la décision, l'introduction d'une telle demande n'étant ni un préalable obligatoire à l'introduction d'un recours en annulation ni une condition de sa recevabilité".

- de différents actes liés à la désignation du représentant de la Communauté française à la Biennale des Arts de Venise 2011, révoquée au moment du prononcé de l'arrêt du 10 janvier 2013, Votre Conseil constatant, concernant la recevabilité, en se référant à la condition légale de ce que le requérant justifie d'une lésion ou d'un intérêt, "qu'en l'occurrence, le requérant a subi une lésion en n'ayant pu proposer un projet dans la perspective d'une participation à la Biennale de Venise 2011, alors qu'il avait manifesté son intérêt pour celle-ci et déposé une candidature spontanée en août 2010";
- concernant des décisions autorisant des courses automobiles qui avaient eu lieu un mois auparavant;
- en ce qui concerne une décision de l'Office wallon des Déchets de financer la mise en place, pendant deux ans, de containers pour l'enlèvement des abats consécutifs à la Fête du Sacrifice, Votre Conseil admettant qu'une association de défense de la cause animale justifie de l'intérêt requis malgré que l'acte attaqué a sorti tous ses effets.

@. Certes, en matière de saisie animale – et de mise à mort – Votre Conseil considère que le propriétaire d'animaux saisis justifie de l'intérêt requis tant que les animaux n'ont pas été euthanasiés ou cédés en pleine propriété à un tiers. Votre Conseil lie ainsi la recevabilité du recours à la poursuite d'un intérêt matériel dès lors que l'annulation permettrait au requérant de récupérer une partie au moins des animaux concernés. Cet intérêt matériel disparaît en cas d'euthanasie, Votre Conseil constatant que l'annulation de la décision ne pourrait permettre de récupérer les animaux concernés et considérant qu'aussi affecté que soit le requérant du fait de la privation des animaux qui ne lui ont pas été restitués, il est sans intérêt à agir. Selon Votre Conseil, la seule satisfaction morale qu'un requérant pourrait tirer de l'éventuelle annulation d'une décision ordonnant l'euthanasie d'animaux en ce qu'elle ferait ressortir l'illégalité de la décision attaquée, après le décès des animaux, ne suffit pas à justifier l'intérêt à agir.

Les affaires qui ont donné lieu à cette jurisprudence concernent, pour l'essentiel, des saisies pour maltraitance des animaux par leurs propriétaires. Votre Conseil considère que le préjudice d'affection subi de la perte d'un animal n'est pas suffisant pour établir un intérêt moral à l'annulation de la décision entièrement exécutée.

@. En l'espèce, l'intérêt moral des requérants [ne] peut pas se réduire à un prétendu préjudice d'affection lié à la perte d'un animal, tel un chien ou un chat, mais concerne l'atteinte, par un acte réglementaire, aux valeurs qu'ils défendent dans leur pratique professionnelle.

Rien ne justifie que l'intérêt moral à poursuivre l'annulation d'une décision de financement d'un dispositif périphérique à la mise à mort d'animaux selon un rite religieux soit reconnu à une personne morale qui s'est donné pour but de défendre l'intérêt collectif du bien-être animal, et que le même intérêt soit dénié à des exploitants agricoles qui exercent dans le respect de l'animal et du vivant, à l'égard d'une décision générale et abstraite de mettre à mort des animaux sans que cela ne réponde à aucune nécessité sanitaire comme le démontre le dossier administratif.

Les requérants justifient d'un intérêt moral suffisant, comme ce serait le cas d'une personne morale qui se serait donné pour objet la défense des intérêts des animaux, à obtenir l'annulation d'une décision prise au mépris du respect dû à la vie de leurs animaux dont il n'est aujourd'hui plus contesté qu'ils sont des êtres sensibles qui possèdent des besoins qui leur sont spécifiques selon leur nature.

Compte tenu des valeurs en cause, les propriétaires justifient d'une lésion suffisante pour saisir Votre Conseil, ou de l'intérêt, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision de faire périr sans nécessité leurs animaux.

@. A supposer même que Votre Conseil considère, par impossible, que cet intérêt moral ne serait pas suffisant, il n'en resterait pas moins que le recours est à l'évidence recevable au regard de l'intérêt matériel des requérants puisque l'acte attaqué – qui est de nature réglementaire – n'a pas intégralement consommé ses effets puisque l'interdiction de repeuplement est toujours en vigueur.

Enfin, les requérants justifient de l'intérêt matériel à obtenir l'annulation d'un régime d'indemnisation qui leur fait grief.

@. Le recours est recevable ».

D. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse fait état des considérations suivantes :

- “ 5. Monsieur le Premier auditeur, Chef de section, ne peut être suivi lorsqu’il soutient que l’acte attaqué causerait grief aux parties requérantes.

En effet, comme démontré dans le mémoire en réponse, la partie adverse, en tant qu’administration prudente et diligente, a décidé de prendre des mesures de vide sanitaire nécessaires à prévenir une épidémie de peste porcine africaine tout en prévoyant d’indemniser les conséquences financières liées à ces mesures pour les exploitations agricoles se trouvant dans la zone infectée.

L’acte attaqué n’a par conséquent pas d’impact financier faisant grief aux parties requérantes.

Pour autant que de besoin, la partie adverse rappelle que l’indemnisation fédérale versée par le Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux compense la perte des animaux dont l’abattage est prévu par l’article 2 de l’acte attaqué.

L’indemnité reçue par tous les élevages de porcs tient compte de la valeur de remplacement des animaux, calculée en fonction des prix du marché 5 semaines avant l’apparition des premiers cas en prenant en compte différents critères (poids, race, type d’élevage, etc.). Elle comprend également les frais d’expertise et inclut le remboursement des aliments pour animaux qui n’ont pas été consommés. Les frais d’élimination des carcasses ont également été intégralement pris en charge par l’AFSCA.

6. En complément de l’indemnisation fédérale de la valeur du cheptel abattu, le Gouvernement wallon accorde une aide exceptionnelle aux éleveurs de porcs de la zone infectée afin de compenser l’interdiction de repeuplement ordonnée par l’article 5 de l’acte attaqué.

Pour rappel, l’article 6 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2018 octroyant une aide exceptionnelle aux éleveurs de porcs affectés par l’interdiction de repeuplement des exploitations porcines situées dans la zone infectée par la peste porcine africaine, énonce plus précisément que : [...].

L’article 7 dudit arrêté prescrivant les modalités d’octroi de cette aide exceptionnelle prévoit qu’elle sera prolongée au-delà de la période de douze mois initialement prévue afin de compenser l’absence de revenus entre la fin de la période d’interdiction de repeuplement et la commercialisation effective de la nouvelle production.

Il résulte de ce qui précède que les parties requérantes n’ont pas d’intérêt matériel à l’annulation de l’acte attaqué.

Il en va d’autant plus ainsi que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation citée à l’appui du mémoire en réponse, l’État belge n’a aucune obligation d’indemnisation intégrale lorsqu’il prend des mesures radicales de préservation de la santé publique destinées à éradiquer une maladie animale.

La partie adverse tient encore à faire valoir que les parties requérantes n'ayant, à sa connaissance, pas introduit de recours en annulation à l'encontre de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2018 précité, elles ne peuvent en aucun cas être suivies lorsqu'elles invoquent qu'elles "justifient de l'intérêt matériel à obtenir l'annulation d'un régime d'indemnisation qui leur fait grief" (page 6 du mémoire en réplique).

7. L'intérêt moral à l'annulation de l'acte attaqué dont les parties requérantes se prévalent au titre de la défense du bien-être animal dont elles se prétendent garantes dans le cadre de leur pratique professionnelle ne permet pas non plus de fonder la recevabilité du présent recours en annulation.

Les parties requérantes ne font à ce titre pas état d'un intérêt suffisamment individualisé à l'annulation de l'acte attaqué.

Il y a lieu de constater à cet égard que le bien-être des animaux est une préoccupation morale majeure de la plupart des citoyens belges.

À titre illustratif, la Région wallonne a récemment adopté un Code wallon du bien-être animal afin de répondre à la sensibilité croissante des wallons eu égard au besoin de protection du bien-être et de la dignité des animaux.

La partie adverse n'aperçoit dès lors pas en quoi la qualité d'exploitants agricoles des parties requérantes pourrait être retenue comme la justification d'un intérêt moral suffisamment personnalisé à l'annulation de l'acte attaqué, qui aurait selon elles été pris en méconnaissance du respect dû au bien-être des animaux.

En tout état de cause, l'acte attaqué vise à préserver la santé animale, de sorte qu'il ne peut en aucun cas être soutenu qu'il aurait été adopté au mépris de l'animal et du vivant.

L'acte attaqué repose en effet sur des éléments objectifs susceptibles de mettre en péril la santé animale. Il n'a en aucun cas été adopté en portant atteinte à la vie animale, mais a au contraire été pris afin d'éviter la propagation d'une maladie dont le taux de mortalité important risque de mettre en danger la vie de nombreux animaux.

Les parties requérantes ne peuvent donc pas être suivies lorsqu'elles invoquent que "compte tenu des valeurs en cause, les propriétaires justifient d'une lésion suffisante pour saisir Votre Conseil, ou de l'intérêt, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision de faire périr sans nécessité leurs animaux" (...).

Il est encore à noter que l'acte attaqué se fonde exclusivement sur des impératifs de santé animale et non sur des considérations liées d'une manière quelconque à la manière dont les parties requérantes exercent leurs activités professionnelles.

Votre Conseil a déjà jugé, dans un contexte différent, que :

" (...) s'il est incontestable que l'acte attaqué a dû contrarier la requérante, cette constatation n'a pas pour conséquence de justifier un intérêt moral dans son chef dès lors que l'acte attaqué ne comporte aucun passage qui pourrait être lu comme injurieux, humiliant ou désobligeant pour elle, qu'il n'est pas fondé sur son comportement, mais sur une constatation technique propre à l'immeuble concerné et qu'il ne met pas en cause la manière dont la requérante exerce ses activités".

Cette jurisprudence de Votre Conseil est transposable au cas d'espèce soumis à l'appréciation de Votre Conseil dès lors que l'acte attaqué n'est ni en lien avec le comportement des parties requérantes ni de nature à porter atteinte à leur honorabilité.

8. Les parties requérantes restent ainsi en défaut de démontrer en quoi elles seraient lésées par l'acte attaqué.

L'exception d'irrecevabilité soulevée est fondée ».

E. Dernier mémoire des requérants

Les requérants estiment que, dans son dernier mémoire, la partie adverse se limite à reproduire ses arguments développés dans son mémoire en réponse, sans pouvoir contester les conclusions de l'auteur du rapport. Ils font, par ailleurs, valoir que la prise en compte des objectifs de santé animale auxquels se réfère la partie adverse dans son dernier mémoire implique que l'exception soit liée au fond.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, 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. 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 chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale. Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste.

S'agissant plus particulièrement des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Le requérant ne

doit pas démontrer qu'une application concrète est effectivement intervenue, mais bien qu'il y a un certain degré de vraisemblance pour que sa situation soit affectée défavorablement par le règlement attaqué.

Par ailleurs, l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats.

Enfin, une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartiendra alors 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. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

En l'espèce, pour justifier leur intérêt au recours, les requérants se présentent en leur qualité d'éleveurs, en soutenant que l'acte attaqué a eu pour conséquence de briser la chaîne de production relative à leur activité et met en péril la rentabilité de leurs exploitations. Ils se prévalent d'un intérêt moral, mais également matériel puisque, selon ce qu'ils font valoir à ce propos, l'arrêté attaqué interdit tout repeuplement et organise un régime d'indemnisation dérogatoire au principe de l'indemnisation intégrale dans le cadre d'un régime d'indemnisation pour faute.

En ce qui concerne les conséquences financières de l'interdiction de « repeuplement » résultant de l'article 5 de l'arrêté attaqué, elles ne pourraient être admises au titre de justification de l'intérêt requis sans qu'aient été prises en considération leur réalité et leur gravité intrinsèques, ce qui impose d'avoir égard au régime d'aide fixé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 octobre 2018 octroyant une aide exceptionnelle aux éleveurs de porcs affectés par l'interdiction de repeuplement des exploitations porcines situées dans la zone infectée par la peste porcine africaine, régime précisément conçu pour faire face aux difficultés résultant de l'interdiction décidée par l'arrêté attaqué. Les requérants passent sous silence cet élément soumis à la contradiction des débats et pourtant essentiel à l'appréciation des conséquences financières de l'interdiction de « repeuplement » qu'ils prétendent subir et dans lesquelles ils identifient, à tout le moins en partie, le grief causé par l'acte attaqué. Dans ces circonstances où ils n'établissent pas le grief qu'ils

prétendent subir du fait de cette interdiction, l'atteinte matérielle invoquée à cet endroit ne peut être prise en considération.

S'agissant du grief que causerait l'acte attaqué en organisant un régime dérogatoire au principe d'indemnisation intégrale, il convient, avant tout, de relever que les requérants, au titre des moyens de leur requête, n'élèvent aucune critique à l'encontre du régime d'indemnisation concerné et ne font valoir aucune illégalité de l'acte attaqué, en tant que celui-ci organise ce régime. Par ailleurs, ils fondent leur argumentation sur une comparaison entre un régime organisant l'indemnisation intégrale d'un dommage causé par une faute, d'une part, et le régime organisé par l'acte attaqué, qui pourvoit à l'indemnisation - dans la mesure définie - des dommages résultant des mesures d'abattage, sans toutefois qu'y soit ainsi en cause une indemnisation pour faute, d'autre part. Dès lors que les termes de la comparaison mise en évidence par les requérants ne sont pas comparables, le Conseil d'État n'aperçoit pas sa pertinence dans la démonstration de l'intérêt requis. Enfin, les requérants se gardent bien de faire valoir que l'application du régime d'indemnisation institué par l'acte attaqué les priverait de toute possibilité de poursuivre, par ailleurs, la réparation intégrale d'un dommage qu'ils prétendraient subir du fait des mesures d'abattage imposées, à charge pour eux d'établir l'étendue de ce dommage et la faute de laquelle celui-ci résulterait. L'atteinte matérielle résultant du grief formulé à l'encontre du régime d'indemnisation institué par l'acte attaqué ne peut davantage être retenue.

Pour ce qui est enfin des valeurs du bien-être animal que les requérants invoquent au titre d'un intérêt moral à l'annulation de l'acte attaqué, en soutenant qu'il les défendent dans le cadre de leur pratique professionnelle, force est de constater - à la suite de la partie adverse - qu'elles relèvent d'une préoccupation très générale à l'égard de laquelle ne peut être identifiée, dans le chef des requérants, un intérêt suffisamment individualisé, et ce nonobstant le fait qu'ils soutiennent exercer leur activité dans le respect de l'animal et du vivant. De ce point de vue, ne peut être tenue pour pertinente la comparaison des requérants avec la situation procédurale d'une association qui a pour but spécifique de défendre l'intérêt collectif du bien-être animal. Pour ces motifs, la référence aux valeurs du bien-être animal, ainsi conçue par les requérants, ne permet pas à ceux-ci de justifier de l'intérêt requis, et ce sans qu'il soit nécessaire de prendre en considération des objectifs de santé animale justifiant, selon le dernier mémoire des requérants, que l'exception soit liée au fond.

Il suit de l'ensemble de ces développements que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt, en ce que celui-ci repose exclusivement sur le préjudice financier résultant de l'interdiction de tout repeuplement et de l'organisation d'un régime d'indemnisation dérogatoire au principe de la réparation intégrale, et sur un préjudice moral, alors que l'un et l'autre ne sont pas établis.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite la condamnation des requérants au paiement de l'indemnité de procédure de base de 700 euros.

Les requérants n'ont fait état d'aucun élément dont le Conseil d'État pourrait tenir compte pour réduire le montant de l'indemnité sollicitée.

Il y a lieu, en conséquence, de faire droit à la demande d'indemnité de procédure de la partie adverse.

Le rejet du recours justifie, par ailleurs, que les autres dépens soient laissés aux requérants.

Ces dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et de la loi du 26 avril 2017 réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement des contributions indûment perçues.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent – à concurrence de la moitié chacune – les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes – à concurrence de la moitié chacune – par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le 23 octobre 2020 par :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Florence Piret,
Nathalie Roba,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky