

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 249.068 du 26 novembre 2020

A. 228.558/XV-4140

En cause : **XXXX,**

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^e François LIBERT, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 juillet 2019, XXXX demande l'annulation de « la décision du 10 mai 2019 [...] rejetant la demande du 6 avril 2019 de reconsidérer le refus de transfert d'immatriculation demandé le 13 mars 2019 prise par le Directeur général de la Direction générale Transport routier et Sécurité routière – Direction Immatriculation des Véhicules (SPF Mobilité et Transports) ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

Dans le mémoire en réplique, la requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice « évaluée provisoirement à 391,15 euros, à majorer des frais ultérieurs liés à une nouvelle immatriculation ».

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La requérante a déposé un dernier mémoire et la partie adverse a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 1^{er} octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 6 novembre 2020, la requérante a informé le Conseil d'État qu'elle ne serait pas présente à l'audience. Par un courriel du 20 novembre 2020, le conseil de la partie adverse a informé le Conseil d'État de son intention de se référer à ses écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, les parties ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis.

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

1. Le mari de la requérante est décédé le 7 mars 2018.

2. Le 13 mars 2019, la requérante se rend à l'antenne locale de la direction immatriculation des véhicules (ci-après « D.I.V. ») afin de demander le transfert, à son nom, de la plaque d'immatriculation, du véhicule de feu son époux. Les services de la D.I.V. opposent un refus oral à cette demande.

3. Le 6 avril 2019, la requérante adresse un courrier à l'intention des services centraux de la D.I.V. afin de leur demander de reconsidérer leur décision.

Elle y développe ce qui est, selon elle, la seule interprétation possible des dispositions réglementaires applicables.

4. Le 10 mai 2019, les services de la partie adverse adressent un courrier en réponse à la demande de la requérante.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est rédigé comme suit :

« Madame,

Nous avons bien pris note de votre réclamation concernant votre demande de transfert pour cause de décès.

Nous avons, cependant, le regret de vous informer que nous ne pouvons pas donner suite à votre requête. Nous comprenons tout à fait que vous soyez mécontent[e] de cet état de fait mais il ne s'agit en aucun cas d'une lecture erronée.

Il est bel et bien mentionné à l'article 35, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules que lorsque le titulaire est décédé, ses héritiers ou légataires doivent dans les deux mois renvoyer la plaque d'immatriculation à la Direction d'Immatriculation des Véhicules. Toutefois en vue d'un transfert d'une plaque d'immatriculation visé à l'article 25, § 1^{er}, alinéa 2, ce délai est de quatre mois.

Ensuite, l'alinéa 4 de ce même article prévoit que lorsqu'après l'expiration des délais fixés, aucun envoi ou remise à la direction précitée n'a eu lieu, le fonctionnaire dirigeant ou son délégué procède à la radiation d'office du numéro d'immatriculation de cette marque d'immatriculation. Ce qui signifie que le SPF Mobilité et Transports est libre de radier ou pas. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation.

Nous tenons également à vous informer que l'envoi de la plaque après le délai de quatre mois ou celui de deux mois est obligatoire. Nous vous demandons donc de nous renvoyer la plaque d'immatriculation afin de procéder à la radiation puisque le délai de quatre mois est expiré.

Le transfert est en effet, impossible. La seule solution qui vous reste à faire est d'effectuer une nouvelle immatriculation.

Nous restons à votre entière disposition pour tous renseignements supplémentaires que vous estimeriez nécessaire[s].

[...] ».

5. Le 22 mai 2019, le fils de la requérante adresse un courriel aux services de la partie adverse afin de demander des explications complémentaires à propos du courrier du 10 mai 2019. Il y conteste formellement le raisonnement des services de la partie adverse, et rappelle l'interprétation qu'il y a lieu de faire, selon lui, des dispositions réglementaires litigieuses.

6. Le 17 juin 2019, les services de la partie adverse lui répondent par courriel en maintenant leur position, et demandent à nouveau le renvoi de la plaque d'immatriculation litigieuse afin de procéder à sa radiation.

7. Le 25 octobre 2019, la plaque d'immatriculation litigieuse est radiée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception tirée du défaut de persistance de l'intérêt à l'annulation. Elle estime qu'au vu du libellé de la requête, la requérante sollicite que la partie adverse revienne sur sa décision de refuser le transfert de la marque d'immatriculation, et partant, accepte ledit transfert. Après avoir souligné que le Conseil d'État ne pourrait la contraindre à accepter un tel transfert, elle ajoute que le numéro d'immatriculation de la marque précitée ayant été radié d'office en application de l'article 35, § 4, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules, la requérante n'a plus d'intérêt au recours. Elle en conclut que le transfert de cette marque étant désormais impossible en raison de cette radiation, il convient de déclarer le recours irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la requérante conteste l'exception soulevée par la partie adverse en trois temps. En premier lieu, elle affirme que la thèse de la partie adverse la priverait d'un recours effectif et avalise la politique du fait accompli. Elle se réfère à l'arrêt du Conseil d'État n° 232.601 du 19 octobre 2015, rendu en matière d'urbanisme au sujet d'un arrêté de démolition, et considère que la situation d'espèce est comparable. Elle ajoute que « l'autorité a, semble-t-il, sciemment attendu qu'un recours soit introduit devant le Conseil d'État pour adopter une telle décision (ou une telle manœuvre), dans un but exclusivement procédurier afin d'empêcher la juridiction saisie de statuer sur le fond ». Dans un deuxième temps, elle rappelle que l'intérêt à l'annulation ne doit pas être analysé de manière trop restrictive ou formaliste. Dans ce cadre, elle considère que le Conseil d'État devrait tenir compte des circonstances de fait de l'espèce et, en particulier, du fait que la disparition dudit intérêt ne dépendrait « [...] que de la seule volonté de la partie adverse, dans un but procédurier [...] ». Enfin, elle indique que l'effet d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État, qui opère *ex tunc*, aurait pour conséquence qu'elle conserve son intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué, dans la mesure où la plaque d'immatriculation litigieuse a été radiée en cours de procédure.

À titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait toutefois considérer la requête en annulation irrecevable eu égard à la radiation d'office de la plaque d'immatriculation, elle introduit dans ce mémoire en réplique une demande d'indemnité réparatrice. Elle rappelle à cet égard l'enseignement de l'arrêt de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n° 244.015 du 22 mars 2019 qui a jugé que si une partie requérante perd son intérêt à l'annulation, au cours de la procédure et en raison de circonstances qui ne lui sont pas imputables, elle peut, en introduisant une demande d'indemnité réparatrice – avant la clôture des débats –, faire en sorte que les moyens qu'elle a soulevés soient encore examinés dans la mesure où cet examen est nécessaire pour statuer sur cette demande. Elle fait valoir qu'en l'espèce, l'évolution de son intérêt à l'annulation ne lui est en rien imputable, mais résulte uniquement d'une décision prise par l'autorité. Elle en conclut qu'elle possède toujours un intérêt à entendre dire la décision attaquée illégale, en vue d'obtenir une indemnité réparatrice.

IV.2. Rapport de l'auditeur

L'auditeur rapporteur estime que l'exception soulevée par la partie adverse est fondée mais qu'une autre exception doit préalablement être soulevée d'office, qui est formulée dans le rapport de la manière suivante :

« Il y a lieu, d'abord, de soulever d'office une exception d'irrecevabilité de la requête en ce que celle-ci n'est pas dirigée contre un acte administratif susceptible de recours devant le Conseil d'État.

Le refus verbal du 13 mars 2019 constitue en effet la seule décision administrative dans ce dossier [...]. En l'absence d'un régime de recours administratif organisé en la matière, le courrier du 6 avril 2019 de la partie requérante s'analyse comme un recours gracieux adressé à la partie adverse. Or, le courrier du 10 mai 2019 ne fait que confirmer la position de la partie adverse. Cette position a d'ailleurs encore été maintenue dans le courrier électronique du 17 juin 2019.

Un tel acte, par lequel la partie adverse se borne à informer la partie requérante qu'elle ne prendra pas de nouvelle décision, ne modifie pas l'ordonnancement juridique [C.E., 5 décembre 2019, n° 246.311, [B.]; C.E., 26 juin 2018, n° 241.919, [B.]]. Que les motifs de la décision de la partie adverse soient réitérés de manière quelque peu différente dans son courrier électronique du 17 juin 2019 n'énervé pas ce constat [C.E., 9 décembre 2010, n° 209.645, [Gr.]].

Il sera en effet rappelé que “[...] sont seuls susceptibles d’être annulés par le Conseil d’État, sur la base de l’article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’État, les actes juridiques unilatéraux accomplis par les autorités administratives qui sont de nature à faire grief par eux-mêmes; que l’acte dont le Conseil d’État peut connaître est celui qui modifie l’ordonnancement juridique” [C.E., 24 mars 2017, n° 237.775, ASBL Atelier de Recherches et Action urbaines et consorts].

Dans ce cadre, le courrier du 10 mai 2019 doit dès lors être considéré comme un acte confirmatif, qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État [C.E., 25 mars 2010, n° 202.341, [B.]].

L'exception d'irrecevabilité, soulevée d'office, doit dès lors être accueillie ».

En ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice, le rapport ajoute ce qui suit :

« Selon les termes du Conseil d'État, réuni en assemblée générale :

“Dès lors, une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11bis, nouveau, des lois sur le Conseil d'État, obtenir de ce dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation” [C.E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, [M.]] [souligné par l'auditeur rapporteur].

Il faut rappeler que, dans le cas d'espèce, la requête en annulation a été déposée le 10 juillet 2019, et la plaque d'immatriculation litigieuse a été radiée le 25 octobre 2019. L'intérêt de la partie requérante à obtenir l'annulation de l'acte attaqué a donc évolué en cours d'instance.

À cet égard, il est inexact d'affirmer que l'intérêt à l'annulation de la partie requérante a évolué sans faute de sa part. En effet, il n'est pas contesté que la partie requérante n'a jamais transmis la plaque d'immatriculation litigieuse aux services de la partie adverse. Elle n'a donc pas respecté le délai prévu à l'article 35, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001, précité. La partie adverse était par conséquent libre de la radier, ce qu'elle a fait en date du 25 octobre 2019.

La demande d'indemnité réparatrice est par conséquent irrecevable.

La requête en annulation demeure par conséquent irrecevable, et les moyens de fond ne doivent pas être examinés ».

IV.3. Appréciation

Si un acte attaqué se conclut dans le même sens qu'une décision prise précédemment mais que les deux décisions reposent sur des motifs distincts et spécifiques et qu'il s'avère, au surplus, que l'acte attaqué n'a été pris qu'après réouverture du dossier et nouvel examen de celui-ci dans le cadre d'un recours gracieux, cet acte attaqué ne peut être considéré comme purement confirmatif de la décision antérieure.

Un acte administratif peut être purement verbal, ce qui implique qu'il est, dans cette hypothèse, dépourvu d'*instrumentum*. L'absence de cet *instrumentum* ne permet pas de déterminer avec certitude les considérations de fait et de droit qui fondent la décision. Par voie de conséquence, lorsqu'un tel acte fait l'objet d'une contestation par la voie d'un recours gracieux et que l'autorité adopte un nouvel acte

écrit en vue de répondre à ce recours, il ne peut être considéré que ce nouvel acte serait « purement confirmatif » de la décision antérieure dont les motifs ne sont pas explicites.

L'exception tirée d'office de ce caractère purement confirmatif ne peut être accueillie.

L'intérêt du recours de la requérante résidait dans l'obligation pour l'autorité, en cas d'annulation, de procéder à un nouvel examen de sa demande de transfert de marque d'immatriculation dans le respect de l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'État. Dès lors que le numéro d'immatriculation de cette marque a fait l'objet d'une radiation en cours d'instance, cet intérêt a disparu et la requérante n'expose pas un autre avantage qu'elle pourrait tirer d'un éventuel arrêt d'annulation.

Toutefois, une demande d'indemnité réparatrice a été introduite dans le mémoire en réplique de la requérante.

L'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 a jugé ce qui suit (traduction officieuse) :

« 6. Une annulation est une forme particulière de rétablissement de la légalité consistant à faire disparaître rétroactivement l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique, ce qui doit, ou à tout le moins peut, inciter l'autorité à prendre une nouvelle décision.

7. Eu égard à 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.

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; C.E.D.H., 17 juillet 2018, [V.] Belgique, §§ 42 e.s.).

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

8. Pour être considéré comme suffisant, l'intérêt doit être notamment direct et procurer à la partie requérante un avantage en lien, suffisamment direct, avec la finalité d'une annulation, à savoir la disparition de l'acte attaqué de l'ordonnancement juridique.

Est en conséquence insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée, l'intérêt d'une partie requérante qui a évolué au cours de la procédure

d'annulation et qui se limite au seul intérêt d'entendre déclarer illégale ladite décision afin de faciliter l'octroi d'une indemnité par les tribunaux de l'ordre judiciaire, qui peuvent à cet effet constater eux-mêmes la faute éventuelle de l'autorité.

9. Des objections peuvent apparaître dans le cas où les circonstances à l'origine de la perte de l'intérêt ne peuvent être reprochées à la partie requérante et lorsque le rejet de l'annulation que celle-ci poursuit est prononcé pour ce motif et que les moyens qu'elle a invoqués ne sont pas examinés.

10. Depuis la révision de l'article 144 de la Constitution et l'insertion de l'article 11*bis* dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Conseil d'État est désormais également investi d'une compétence d'indemnisation.

L'objectif poursuivi a ainsi été de répondre à la critique selon laquelle le Conseil d'État a pour seul choix, dans le cadre du contentieux d'annulation, de procéder à une annulation ou de ne pas y procéder et de permettre un règlement plus abouti des litiges.

Eu égard à l'insertion de ce nouvel article 11*bis*, le Conseil d'État peut, à la demande de “ [t]oute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, [des lois sur le Conseil d'État] ” et qui a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, allouer une indemnité réparatrice à la charge de l'auteur de l'acte.

11. L'attribution de cette compétence d'indemnisation implique pour le Conseil d'État l'obligation d'exercer effectivement cette nouvelle compétence chaque fois qu'il est saisi d'une demande recevable en ce sens. La demande d'indemnité réparatrice peut être introduite en même temps que le recours en annulation ou au cours de l'examen de celui-ci ou dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

12. Pour qu'une indemnité réparatrice puisse être allouée, il faut dans tous les cas qu'une illégalité soit constatée dans un arrêt du Conseil d'État statuant sur un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, des lois sur le Conseil d'État.

13. Dans l'hypothèse où aucune demande d'indemnité réparatrice n'a été introduite au cours de la procédure d'annulation, cette demande doit, pour être recevable, être introduite “ dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt [statuant sur un recours en annulation] ayant constaté l'illégalité ” – ce qui suppose qu'un tel arrêt soit déjà prononcé (article 11*bis*, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État ; article 25/3 du règlement général de procédure).

14. Par contre, si la demande d'indemnité réparatrice est introduite en même temps que le recours en annulation ou au cours de l'examen de celui-ci, il n'est pas requis, pour des raisons évidentes, qu'il existe un arrêt constatant l'illégalité de la décision attaquée. Dans ce cas, l'introduction de cette demande a également pour effet – ainsi qu'il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif n^{os} 241.865 et 241.866 du 21 juin 2018 – d'étendre les possibilités qu'a le Conseil d'État de statuer dans le cadre du recours en annulation.

15. Certes, l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne pourra pas empêcher le rejet de l'annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a perdu son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Il n'en reste pas moins que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le

recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice ».

En l'espèce, lors de l'introduction de la requête en annulation le 10 juillet 2019, le numéro d'immatriculation de la marque litigieuse n'avait pas encore été radié. Cette radiation n'est intervenue que le 25 octobre 2019, en application de l'article 35, § 4, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules qui dispose ce qui suit :

« Lorsque le titulaire de l'immatriculation met fin à l'usage de son véhicule ou ne remplit plus une des conditions énumérées à l'article 3, § 1^{er}, il envoie dans les quinze jours la marque d'immatriculation à la Direction Immatriculations des Véhicules qui procède à la radiation du numéro d'immatriculation du répertoire.

Dans le seul cas où le titulaire, conformément aux dispositions de l'article 22, deuxième paragraphe, a la possibilité de réutiliser sa marque d'immatriculation lors de la cession ou du retrait de son véhicule de la circulation, pour l'immatriculation d'un autre véhicule, celui-ci peut garder la marque d'immatriculation existante pendant quatre mois encore, en attendant une nouvelle immatriculation.

Lorsque le titulaire est décédé, ses héritiers ou légataires doivent, dans les deux mois, renvoyer la plaque d'immatriculation à la Direction d'Immatriculation des Véhicules. Toutefois, en vue d'un transfert d'une marque d'immatriculation visé à l'article 25, § 1^{er}, deuxième alinéa, ce délai est de quatre mois.

Lorsqu'après l'expiration des délais fixés, aucun envoi ou remise à la direction précitée n'a eu lieu, le fonctionnaire dirigeant ou son délégué peut procéder à la radiation d'office du numéro d'immatriculation de cette marque d'immatriculation ».

S'il n'est pas contesté que la plaque d'immatriculation du défunt mari de la requérante n'a pas été renvoyée dans le délai de quatre mois prévu par cette disposition, la radiation du numéro d'immatriculation à l'issue de ce délai n'est qu'une faculté pour le fonctionnaire dirigeant ou son délégué qui « peut » y procéder. Le choix de procéder à cette radiation sans attendre l'issue de la procédure en annulation ne peut être considéré comme « un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir » au sens de l'arrêt de l'assemblée générale précité.

La question de savoir si une demande de transfert pouvait encore valablement être introduite après l'expiration de ce délai de quatre mois constitue précisément l'objet du moyen unique de la requête en annulation. Il en résulte que l'exception est liée au fond et qu'il convient d'examiner ce moyen afin de constater

une éventuelle illégalité de l'acte attaqué, nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice introduite dans le mémoire en réplique.

Le rapport de l'auditeur n'ayant pas instruit cet aspect de l'affaire en cause, il y a lieu de rouvrir les débats nonobstant la perte d'intérêt au recours en annulation constatée.

V. Dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir

Dans sa requête, la requérante sollicite que son identité ne soit pas mentionnée lors de la publication de l'arrêt, conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État. Rien ne s'oppose à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général adjoint est chargé d'établir un rapport complémentaire.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la requérante ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 26 novembre 2020, par :

Marc Joassart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart