

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.488 du 30 avril 2021

A. 215.648/XI-20.626

En cause : **l'association sans but lucratif
Association pour le Droit des Étrangers,**

ayant élu domicile chez
M^e Thomas Mitevov, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} juin 2018, l'ASBL Association pour le Droit des Étrangers demande « l'octroi d'une indemnité réparatrice d'un montant de 3894 € ».

II. Procédure

L'arrêt n^o 245.404 du 11 septembre 2019 a annulé l'arrêté royal du 16 février 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au Moniteur belge du 20 février 2015.

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 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 mars 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 19 avril 2021.

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

Par des courriers électroniques des 9 et 12 avril 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs 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, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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 utiles

Les faits utiles ont été exposés dans l'arrêt n° 242.596 du 10 octobre 2018.

L'arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019 a annulé l'arrêté royal du 16 février 2015 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au Moniteur belge du 20 février 2015

IV. Indemnité réparatrice

IV.1. Thèse de la partie requérante

La requérante expose que l'arrêté royal du 16 février 2015 précité est illégal pour les raisons développées dans son recours en annulation et que l'illégalité est, dès lors, établie.

Elle explique ensuite qu'elle subit un préjudice tant matériel que moral que la seule annulation ou le seul constat d'illégalité de l'acte attaqué ne saurait réparer.

Elle invoque, tout d'abord, un préjudice moral dès lors que l'arrêté attaqué a porté gravement atteinte à ses intérêts collectifs. Elle constate que la « seule annulation ou le seul constat d'illégalité de l'acte attaqué ne saurait réparer cette atteinte portée [à ses] intérêts collectifs », car « l'introduction de cet acte a empêché et découragé de nombreux étrangers d'introduire des procédures administratives relatives à leur séjour en Belgique », qu'il « a créé un climat de suspicion d'abus de procédure et une barrière “psychologique” à l'introduction des procédures administratives par les étrangers » et qu'il « a donc assurément porté atteinte à l'intérêt collectif défendu par la requérante qui indique dans sa charte des valeurs mise sur son site internet que “dans la mesure où les droits des personnes d'origine étrangère ne sont pas égaux à ceux des belges, elle vise à leur donner un accès au droit pour faire valoir leurs droits” ». Elle fait valoir que cette « atteinte est d'autant plus grave que les procédures administratives concernées permettraient dans de nombreux cas aux étrangers de faire valoir leurs droits fondamentaux, notamment leurs droits fondés sur l'article 3 de la Convention [...] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et souligne qu'il « convient d'accorder une protection juridictionnelle accrue aux personnes morales qui, comme la requérante, introduisent des actions dans le cadre desquelles les garanties de l'article 3 de la CEDH sont en jeu ». Elle en conclut que « l'acte attaqué a engendré un grave préjudice en termes d'accès des étrangers aux procédures administratives, portant notamment sur le respect de l'article 3 de la CEDH, qu'il a ainsi méconnu les valeurs que la requérante défend et qu'il a causé à celle-ci un dommage moral » et évalue ce préjudice *ex aequo et bono* à 500 EUR.

Elle expose ensuite qu'elle a subi un préjudice matériel qui peut être subdivisé en deux postes : d'une part, les frais liés à l'analyse de la réglementation en cause et à l'information des personnes d'origine étrangère visées par l'arrêté royal du 16 février 2015 et, d'autre part, le préjudice lié aux frais strictement liés à la procédure devant le Conseil d'État.

S'agissant du premier aspect, elle souligne qu'elle « a dû se réunir, concerter ses membres, rencontrer les autres associations, procéder à une analyse de la réglementation en cause, et informer les personnes étrangères dont elle défend les intérêts des implications, enjeux et biais de cette réglementation » et que « l'arrêté royal du 16 février 2015 a forcé la mobilisation de la partie requérante tant en termes de ressources humaines que financières, de sorte qu'en l'obligeant à concentrer une

partie non négligeable de ses moyens sur cette problématique, la partie adverse lui a bel et bien causé un préjudice personnel ». Elle évalue ce préjudice à 1.500 euros.

S'agissant du préjudice lié à la procédure devant le Conseil d'État, elle fait valoir que cette saisine, « opérée avant que la partie [adverse] n'adopte l'arrêté royal suivant », a manifestement engendré des frais et que l'évaluation de ce dommage « peut, provisoirement, être fixée à 1694 EUR pour les frais liés à l'intervention d'un avocat au vu de l'ampleur des débats (soit 1400 EUR HTVA), et 200 EUR pour les droits de rôle, soit 1894 EUR au total » et qu'il « ne sera consolidé qu'à l'issue de la procédure, selon les évolutions que celle-ci pourrait encore connaître et la charge de travail supplémentaire qu'elles pourraient engendrer ».

La requérante explique enfin que le lien de causalité est également établi dès lors que ce « sont précisément ces illégalités qui ont entraîné un préjudice moral en portant gravement atteinte aux intérêts collectifs défendus par la requérante ainsi qu'un préjudice matériel ».

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante précise que l'illégalité qui sert de fondement à la présente demande en indemnité réparatrice a été constatée par l'arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019.

S'agissant du préjudice moral, la requérante maintient que l'arrêté royal du 16 février 2015 a des conséquences sur les droits fondamentaux des étrangers, car « la hauteur de la somme à régler, les modalités de perception, les différences de montants demandés d'une catégorie à l'autre, influent sur l'accès ou non au droit protégé et, partant, à sa jouissance effective, ou à l'intérêt postulé sur la base de la loi organique. Le montant de la somme due n'est pas neutre et est déterminant quant à la réalité ou à la difficulté, voire l'impossibilité, de cet accès ». Elle estime qu'il « est incontestable que le montant de la redevance peut avoir une conséquence directe sur l'accès ou non à la procédure permettant de faire valoir le droit protégé » et qu'en cela, « le caractère proportionné de la redevance au coût du service peut avoir une conséquence directe sur l'accès ou non à la procédure permettant de faire valoir le droit protégé ». Elle déduit de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 18/2018 du 22 février 2018, que le montant d'une redevance ne doit pas être disproportionné, qu'il ne peut excéder la capacité financière du demandeur et qu'il ne peut entraver l'exercice par les demandeurs de leurs droits fondamentaux. Elle « ne voit pas à la lecture de cet arrêt en quoi l'absence de proportionnalité entre le montant de la redevance et le coût du service rendu serait la seule illégalité qui pourrait être retenue à l'issue de l'arrêt de la Cour constitutionnelle ». Elle souligne également « par son arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019, Votre Conseil indique

que la partie adverse avait fixé des montants de redevance sans respecter l'habilitation du législateur », que ces « montants n'auraient donc pas été les mêmes si la partie adverse avait respecté cette habilitation » et que « c'est bien ces montants qui ont empêché de nombreux étrangers de faire valoir leurs droits fondamentaux et qui ont ainsi porté directement atteinte à l'intérêt collectif défendu la partie requérante ». Concernant la preuve que de nombreux étrangers ont été empêchés ou découragés d'introduire des procédures administratives, elle estime que cela ressort notamment à suffisance des constats du Centre Fédéral Migration (Myria), que la partie adverse ne peut ignorer et qui « constate une diminution continue des demandes de régularisation humanitaire » pouvant « notamment s'expliquer par l'obligation de payer une redevance depuis mars 2015 (€ 215 et € 350 depuis mars 2017) et par la transposition de la directive retour en droit belge en 2012, qui ont pu avoir un effet dissuasif quant à l'introduction d'une nouvelle demande » puisque « en cas de décision négative sur la demande de séjour, un suivi plus important est donné depuis lors à la mise en œuvre de l'ordre de quitter le territoire, qui peut également s'accompagner d'une interdiction d'entrée ». Elle constate que « les demandes de régularisation humanitaire sont précisément les demandes dans le cadre desquelles les étrangers peuvent faire valoir un droit fondé sur l'article 3 de la [Convention] » et en déduit qu'elle « apporte donc la démonstration d'un dommage moral dans son chef, qui ne peut être réparé par l'annulation de l'arrêté royal du 16 février et qui découle directement des montants fixés par le Roi en dehors de son habilitation législative ». A titre subsidiaire, si le Conseil d'État devait considérer que son préjudice moral n'est pas déterminable en son ampleur, elle demande qu'il lui soit alloué une indemnité symbolique d'un euro à titre de dommage moral.

S'agissant du préjudice matériel, la requérante souligne qu'en « raison de l'illégalité et de l'annulation de l'arrêté royal du 16 février 2015, un nouvel arrêté royal devrait être adopté par la partie adverse » et qu'elle « devra donc à nouveau analyser cet arrêté royal et informer les étrangers de son contenu ». Elle fait valoir que le « fait qu'elle doive le faire à deux reprises est la conséquence directe de l'illégalité de l'acte attaqué ».

IV. 2. Appréciation

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

« Art. 11*bis*. Toute 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, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou

de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

Il résulte de cette disposition que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. La partie requérante doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont elle se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11bis ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer.

En l'espèce, la requérante sollicite une indemnité pour un préjudice moral ainsi que pour un préjudice matériel lié, d'une part, aux « frais liés à l'analyse de la réglementation en cause et à l'information des personnes d'origine étrangère visées par l'arrêté royal du 16 février 2015 » et, d'autre part, aux frais liés à la procédure devant le Conseil d'État.

S'agissant du préjudice moral et sauf circonstances particulières qu'il appartient alors au demandeur d'établir, un arrêt d'annulation est, en principe, de nature à réparer le préjudice moral causé par un acte illégal. En l'espèce et comme l'ont souligné les arrêts n° 242.596 du 10 octobre 2018 et n° 245.404 du 11 septembre 2019, les montants de la redevance imposée par l'article 1^{er}/1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ainsi que les modalités de sa perception ont été fixés par l'arrêté royal annulé uniquement pour la période du 1^{er} mars 2015 au 26 juin 2016 en raison de l'adoption ultérieure de l'arrêté royal du 8 juin 2016 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et

l'éloignement des étrangers dispensant les étudiants et les chercheurs boursiers de la redevance, arrêté royal à l'encontre duquel la requérante n'a introduit aucun recours. La requérante n'établit pas, au regard de ces éléments, que l'arrêté royal lui aurait causé un dommage moral d'une ampleur telle qu'il ne serait pas intégralement réparé par l'arrêt d'annulation. La demande d'indemnité pour préjudice moral n'est, dès lors, pas fondée.

S'agissant des « frais liés à l'analyse de la réglementation en cause et à l'information des personnes d'origine étrangère visées par l'arrêté royal du 16 février 2015 », la partie requérante n'apporte aucun élément concret de nature à établir la réalité de ce préjudice et se contente d'affirmations non autrement étayées. La simple mention de l'existence de cet arrêté royal dans la rubrique « Actualité législative » de la newsletter éditée par la requérante en mars 2015 n'établit pas le préjudice tel qu'il est invoqué, à savoir avoir « dû se réunir, concerter ses membres, rencontrer les autres associations, procéder à une analyse de la réglementation en cause, et informer [...] les personnes étrangères dont elle défend les intérêts des implications, enjeux et biais de cette réglementation » et avoir ainsi « forcé la mobilisation de la partie requérante tant en termes de ressources humaines que financières [...] en l'obligeant à concentrer une partie non négligeable de ses moyens sur cette problématique ». Le préjudice invoqué n'est, dès lors, pas établi, sous réserve de la mention de l'arrêté royal dans la rubrique « Actualité législative » de la newsletter. Le préjudice lié à l'existence de cette seule mention ne présente, toutefois, pas le lien de causalité requis, la partie requérante ne démontrant, en effet, pas - et ne soutenant d'ailleurs pas - que cette mention n'aurait pas été effectuée si l'arrêté royal n'avait pas été entaché d'une illégalité. La demande portant sur des « frais liés à l'analyse de la réglementation en cause et à l'information des personnes d'origine étrangère visées par l'arrêté royal du 16 février 2015 » doit, dès lors, être rejetée.

S'agissant du préjudice lié à la procédure devant le Conseil d'État, la requérante sollicite l'octroi d'une indemnité destinée à couvrir ses frais d'avocats ainsi que les dépens de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt d'annulation.

L'arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019 a, toutefois, condamné la partie adverse au paiement des dépens, à savoir le droit de rôle et l'indemnité de procédure accordée aux parties requérantes.

La demande d'indemnisation relative au droit de rôle de 200 euros est, dès lors, manifestement non fondée, la partie adverse ayant déjà été condamnée à supporter ce montant. Par ailleurs, la partie requérante était défendue par un avocat

et a obtenu, à ce titre, une indemnité de procédure fixée au montant de base qui, selon l'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, constitue « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». L'arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019 a, par ailleurs, expressément rejeté la demande d'augmentation de l'indemnité de procédure au montant de 1.400 euros, soulignant que « si les actes de procédure des requérantes contiennent en effet des développements importants, cela résulte de leur volonté de soumettre au Conseil d'État une requête en annulation, dénuée de concision, qu'elles ont développée dans 105 pages et dans treize moyens ». Le préjudice lié aux frais d'avocat encourus par la partie requérante a, dès lors, déjà été indemnisé par l'arrêt n° 245.404 du 11 septembre 2019 qui est revêtu de l'autorité de la chose jugée de telle sorte que cette demande doit être rejetée.

La demande d'indemnité réparatrice doit, dès lors, être rejetée.

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

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 30 avril 2021 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Katty Lauvau,

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

Le Greffier,

Le Président,

Katty Lauvau

Yves Houyet