

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 258.239 du 18 décembre 2023

A. 233.806/VI-22.064

En cause : **VRIGNON** Cécile,
ayant élu domicile
rue du Tulipier 21
1190 Forest,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Lotfi BOUHIAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 mai 2021, Cécile Vrignon demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 20 mars 2021 en tant qu'il modifie l'article 28 de l'arrêté du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Paul Ernotte, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 novembre 2023.

M. Xavier Close, conseiller d'État, a exposé son rapport.

La partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Florian Dufour, auditeur adjoint, 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

1. La requérante est de nationalité française, résidant en Belgique.

2. L'article 7 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, a remplacé le texte de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 par le texte suivant :

« § 1^{er}. Les voyages non essentiels vers l'étranger sont interdits pour les personnes ayant leur résidence principale en Belgique. Les voyages non essentiels vers la Belgique sont interdits pour les personnes ayant leur résidence principale à l'étranger.

Sont considérés comme essentiels les voyages déterminés à l'annexe 2 au présent arrêté.

Pour les voyages autorisés conformément à l'alinéa 2, le voyageur est tenu, préalablement au voyage, de remplir, signer et garder pendant tout le voyage la version électronique ou papier de la déclaration sur l'honneur, dont le modèle de formulaire est publié sur le site web "info-coronavirus.be" du Service public fédéral Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Si un transporteur est utilisé, il est tenu de contrôler que les voyageurs visés à l'alinéa 3, préalablement à l'embarquement, ont complété une déclaration sur l'honneur. En l'absence de cette déclaration, le transporteur est tenu de refuser l'embarquement. Le transporteur contrôle à nouveau que la déclaration sur l'honneur est remplie à l'arrivée sur le territoire belge.

À défaut d'une telle déclaration sur l'honneur ou en cas d'informations fausses,

trompeuses ou incomplètes dans cette déclaration, l'entrée peut le cas échéant être refusée conformément à l'article 14 du code frontières Schengen ou à l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

L'article 9 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 a par ailleurs ajouté à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 une annexe 2 fixant la « liste des voyages essentiels applicable aux personnes ayant la nationalité de ou leur résidence principale dans un pays de l'UE ou de la zone Schengen, ainsi que pour les personnes ayant leur résidence principale dans un pays tiers repris à l'annexe I de la Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction ».

Cette annexe prévoyait que, pour l'application de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, étaient considérés comme « essentiels » :

- « 3° les voyages pour des raisons familiales impératives, à savoir :
- les voyages justifiés par le regroupement familial au sens de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
 - les visites à un conjoint ou partenaire, qui ne vit pas sous le même toit, dans la mesure où une preuve crédible d'une relation stable et durable peut être fournie ;
 - les voyages dans le cadre de la coparentalité ;
 - les voyages dans le cadre des enterrements ou des crémations de parents ou d'alliés au premier et au deuxième degré ou de proches, dans la mesure où une preuve crédible d'une relation stable et durable avec ce proche peut être fournie ;
 - les voyages dans le cadre de mariage civils ou religieux de parents ou alliés au premier et au deuxième degré ;
- 4° les voyages effectués pour des motifs humanitaires, en particulier :
- les voyages pour des motifs médicaux ou la poursuite d'un traitement médical ;
 - les déplacements pour fournir une assistance ou des soins à une personne âgée, mineure, handicapée ou vulnérable,
 - les visites dans le cadre de soins palliatifs ; »

Il ressort de l'article 11 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 que ces modifications sont entrées en vigueur le 27 janvier 2021.

À cette date, l'article 28 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 prévoyait que les mesures prescrites par cet arrêté devaient s'appliquer jusqu'au 1^{er} mars 2021.

3. Cette période a toutefois été prolongée jusqu'au 1^{er} avril 2021 par l'article 6 d'un arrêté ministériel du 6 février 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19.

4. Le 20 mars 2021, la ministre de l'Intérieur a adopté un nouvel arrêté modificatif, publié au *Moniteur belge* le lendemain de son adoption, contenant notamment les mesures suivantes :

- l'article 3, 1^o, remplace l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, tel qu'il avait été modifié par l'article 7 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021, par un nouveau texte qui ne prévoit plus d'interdiction des voyages non essentiels vers l'étranger pour les personnes ayant leur résidence principale en Belgique ;
- l'article 4 remplace l'article 28 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 afin de prolonger les mesures prescrites par cet arrêté « jusqu'au 30 avril 2021, inclus » ;
- l'article 5 abroge l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, insérée par l'arrêté du 26 janvier 2021, contenant notamment la liste des voyages qualifiés d'essentiels.

L'article 6 de cet arrêté prévoyait une entrée en vigueur le 22 mars 2021, à l'exception toutefois des articles 3 et 5, destinés à entrer en vigueur seulement le 19 avril 2021.

5. Il se déduit de l'objet de la requête en annulation que l'article 4 de l'arrêté ministériel du 20 mars 2021 constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité – intérêt à agir

IV.1. Thèses des parties

A. Requête

Dans sa requête en annulation, la requérante, qui est de nationalité française et réside en Belgique, expose que pendant toute la période au cours de laquelle l'interdiction litigieuse a été en vigueur, elle a été dans l'impossibilité, sauf raison familiale impérative, de rendre visite aux membres de sa famille domiciliés en France, et que ces derniers n'étaient, quant à eux, pas autorisés à lui rendre visite.

B. Mémoire en réponse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir qu'eu égard à la

levée de l'interdiction critiquée dès le 19 avril 2021 et à l'assouplissement des règles relatives aux voyages au sein de l'Union européenne, l'intérêt que la demanderesse aurait à l'annulation de l'acte attaqué est manifestement inexistant.

Après avoir rappelé qu'avant l'adoption de l'arrêté litigieux, les règles contenues dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 étaient, en vertu de l'article 6 de l'arrêté ministériel du 6 février 2021, applicables jusqu'au 1^{er} avril 2021, la partie adverse entend souligner que tout en prolongeant l'application des dispositions précitées jusqu'au 30 avril 2021, l'acte attaqué a abrogé, à partir du 19 avril 2021, l'interdiction des voyages non-essentiels vers l'étranger pour les personnes ayant leur résidence principale en Belgique. Si la requérante critique la prolongation pour dix-huit jours de cette interdiction qui lui était applicable, il ne faut toutefois pas perdre de vue que depuis lors, les voyages vers la France sont autorisés, tout comme les voyages vers la Belgique pour les résidents français, sans aucune restriction. De plus, la requérante ne devra respecter aucune quarantaine, ni réaliser un test à son retour si elle revient d'une zone verte ou orange de France ou, au cas où elle revient d'une zone rouge, si elle dispose d'un certificat COVID numérique européen attestant d'une vaccination complète, d'un test PCR négatif de moins de septante deux heures ou d'un certificat de rétablissement ; à défaut, elle ne devra pas respecter de quarantaine si le test PCR qu'elle réalise dans les deux jours de son retour en Belgique est négatif.

Pour la partie adverse, aucun dommage matériel n'est -et ne pourrait être- invoqué par la requérante. Il en va de même en matière de préjudice moral : en effet, en l'espèce, les inconvénients qu'elle a éventuellement subis, à savoir l'impossibilité de rendre visite à sa famille sans raison impérative qui lui aurait permis de voyager, ne sont plus d'actualité et se sont limités à une période de dix-huit jours, du 1^{er} au 18 avril 2021 ; quant au rétablissement de la légalité qui est le seul intérêt pouvant éventuellement être encore invoqué, le Conseil d'État considère qu'il s'agit là d'un élément qui ne peut suffire.

C. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la requérante affirme que l'intérêt au recours en annulation ne disparaît pas du seul fait qu'une décision revêtant un caractère provisoire a cessé de produire ses effets. Cet intérêt subsiste si le requérant en a subi les inconvénients durant la période pendant laquelle la décision a été mise en œuvre. La solution contraire reviendrait en pratique à rendre le plus souvent inattaquables les décisions revêtant un caractère provisoire. En l'espèce, la mesure

litigieuse, de nature réglementaire, a été exécutée et la requérante en a subi les inconvénients. Elle a donc un intérêt à en solliciter l'annulation alors même qu'elle a depuis le 19 avril 2021 la possibilité de rendre visite à sa famille, sous la seule réserve du respect des obligations de test et de quarantaine, et indépendamment des éventuels préjudices matériels et moraux dont elle pourrait par ailleurs demander la réparation. Enfin, la requérante souligne que les critères posés par la jurisprudence du Conseil d'État pour justifier d'une demande de suspension en urgence ou en extrême urgence sont très restrictifs, et que ne pas admettre l'intérêt à agir de la requérante en annulation porterait dès lors une atteinte disproportionnée à son droit d'accès au juge tel qu'il est garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

D. Dernier mémoire de la requérante

Dans son dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure, la requérante s'attache, à titre principal, à répondre aux conclusions du rapport de l'auditorat. Elle affirme que l'acte attaqué n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique et que, même si cet acte a produit tous ses effets, cela ne la prive pas de son intérêt au recours.

Elle se réfère à l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019 de l'assemblée générale du Conseil d'État, selon lequel la condition de l'intérêt à agir ne peut être appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste. Selon elle, le raisonnement contenu dans le rapport revient à priver les administrés de toute possibilité de recours en annulation contre les actes dont les effets sont temporaires. Elle relève que la jurisprudence du Conseil d'État au sujet du maintien de l'intérêt à agir contre des actes temporaires qui ont épuisé leurs effets pose comme seules conditions que l'acte contesté a produit des effets et que le requérant en a subi les inconvénients. Cette jurisprudence n'impose pas une intensité particulière au préjudice subi. Elle passe ensuite en revue plusieurs arrêts du Conseil d'État, et conteste l'interprétation que fait le rapport de certains de ces arrêts.

La requérante expose que le préjudice moral qu'elle a subi ne se limite pas à s'entendre dire qu'elle a raison. L'acte attaqué l'a empêché d'exercer sa liberté fondamentale d'aller et venir et son droit fondamental de mener une vie privée et familiale normale. Elle souligne que si l'acte attaqué n'a concerné que la période comprise entre le 1^{er} et le 18 avril 2021, il prolongeait l'application d'une mesure entrée en vigueur le 27 janvier 2021, et que pendant toute cette période elle ne pouvait donc pas rendre visite à sa famille en France. Elle souligne qu'avant cette date, « des

mesures sanitaires strictes ont été prises par l'ensemble des pays de l'Union européenne, et qu'alors que le vaccin n'était pas encore développé et largement, il était fortement déconseillé de fréquenter des personnes âgées ». En fonction de cela, elle n'avait plus vu ses parents, âgés de plus de 70 ans, depuis le mois de juillet 2020, après la levée du *lock-down*. Alors qu'elle pensait les revoir pendant les fêtes de Pâques 2021, date à laquelle son employeur lui accordait quatre jours de congés et où ses enfants étaient en vacances, elle n'a finalement pu les revoir qu'au mois de juillet 2021, un an plus tard.

Elle souligne que l'impossibilité de voir sa famille a été une source de souffrance morale et de stress pour elle-même et pour ses enfants, qui n'ont pu voir leurs grands-parents, oncles, tantes et cousins. Elle affirme qu'il est de tradition, dans sa famille, de se retrouver à Pâques, fête religieuse qui est célébrée ensemble. Cela n'a pu être le cas, pour la seconde année consécutive. Il en a résulté pour ses enfants « une baisse de leur moral et de leur motivation scolaire » et pour la requérante « la nécessité de leur consacrer encore plus de temps, alors qu'elle était déjà surchargée de travail, au détriment de son sommeil et du temps qu'elle pouvait consacrer à ses propres activités ». Pour la requérante, « les effets négatifs de la mesure ont donc perduré après qu'elle a cessé d'être appliquée ».

La requérante conteste l'affirmation du rapport que des visites familiales soient de « pur agrément », qualificatif qui devrait être réservé aux séjours en résidence secondaire ou aux voyages touristiques.

La requérante indique enfin qu'au préjudice moral s'ajoute la perspective indemnitaire.

Elle conclut donc, à titre principal, qu'elle dispose toujours d'un intérêt à l'annulation de l'acte attaqué.

À titre subsidiaire, la requérante sollicite que le Conseil d'État se prononce sur l'illégalité de la décision attaquée. Elle refuse toutefois d'introduire à ce stade une requête en indemnité réparatrice pour amener le Conseil d'État à examiner ses moyens. Selon elle, « aucune disposition des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoit que le Conseil d'État n'est compétent pour se prononcer sur la légalité d'un acte pour les besoins de l'octroi d'une indemnité que si une demande en ce sens lui a déjà été soumise ». Au contraire, l'article 11*bis*, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que « 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 ». La demande d'indemnité peut donc être introduite « postérieurement à l'arrêt “constatant l'illégalité” (et non pas l'arrêt d'annulation) et, *a contrario*, un arrêt constatant une illégalité peut être prononcé avant l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice ». Selon la requérante, la jurisprudence du Conseil d'État contraint les requérants qui ont perdu leur intérêt à l'annulation en cours de litige à faire un choix prématuré entre l'indemnisation de droit commun et l'indemnité réparatrice, alors que la loi donne en principe aux requérants la possibilité de faire ce choix jusqu'à 60 jours à dater du prononcé de l'arrêt d'annulation du Conseil d'État. Ce choix définitif devrait donc être opéré « à un moment où [la requérante] ne connaît pas la conclusion du Conseil d'État quant à l'illégalité de l'acte attaqué ». Cette jurisprudence serait discriminatoire, et priverait les requérants de la possibilité d'accéder au juge judiciaire, devant lequel la procédure indemnitaire offre « une protection plus étendue », ceci uniquement « afin que [le Conseil d'État] se prononce au contentieux de l'annulation ». Il s'agirait d'une atteinte disproportionnée aux droits de la requérante, créant des différences de traitement entre justiciables dont les effets sont manifestement disproportionnés.

Elle sollicite que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« Les articles 11*bis*, 14, 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, lus seuls ou en combinaison, et interprétés en ce sens qu'une partie requérante qui ne justifie plus d'un intérêt à l'annulation et qui n'a pas introduit de demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut attendre du Conseil d'État qu'il procède à une appréciation de ses moyens contreviennent-il[s] aux articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lu en combinaison avec son article 160, et l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Principes applicables

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 d'un recours dirigé contre des dispositions réglementaires, l'intérêt personnel suffisant réside dans la possibilité que ces dispositions soient appliquées à la partie requérante personnellement. L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont, en effet, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

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

Comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section du contentieux administratif dans l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, 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.

Il est généralement admis que l'abrogation d'un règlement pendant la procédure en annulation ne fait pas disparaître l'intérêt à cette annulation. Dans l'hypothèse de l'abrogation, à laquelle il convient d'assimiler l'hypothèse d'un acte qui a cessé d'être en vigueur mais existe dans l'ordonnancement juridique, le maintien de l'intérêt peut s'expliquer par la circonstance que le règlement a été appliqué et que cette application a produit des effets que sa disparition de l'ordonnancement juridique ne fait pas disparaître.

L'existence de tels effets doit être prouvée. L'intérêt au recours ne subsiste que si l'annulation procure au requérant un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité. Ceci est une conséquence du rejet, par le législateur, lorsqu'il a adopté l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de l'action populaire.

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.

B. Application au cas d'espèce

Il ressort d'une lecture combinée des articles 3, 4 et 5 de l'arrêté ministériel du 20 mars 2021 que celui-ci a prolongé l'interdiction, prévue par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, des voyages non-essentiels des personnes ayant leur résidence principale en Belgique vers l'étranger, pour la période allant du 1^{er} avril 2021 au 18 avril 2021.

Cet arrêté a affecté la situation de toutes les personnes ayant leur résidence en Belgique pendant toute cette période, dont la requérante.

La requérante a toutefois introduit son recours en annulation le 19 mai 2021, soit à un moment où l'interdiction des voyages non-essentiels vers l'étranger était déjà levée. Il lui appartenait donc d'expliquer la manière dont l'acte attaqué avait concrètement affecté sa situation personnelle. Elle devait apporter ces explications à tout le moins dans son mémoire en réplique, puisque la partie adverse a contesté, dans son mémoire en réponse, l'existence d'un intérêt à agir.

S'agissant d'apporter des explications à cet égard, la requérante se limite, dans sa requête en annulation, à souligner qu'elle est de nationalité française, résidant en Belgique, et qu'elle a été empêchée pendant la période d'interdiction de rendre visite à sa famille en France. Dans son mémoire en réplique, alors que la partie adverse conteste son intérêt à agir, la requérante souligne seulement que « la mesure litigieuse, de nature réglementaire, a été exécutée et » qu'elle « en a subi les inconvénients ».

Dans son dernier mémoire, la requérante ajoute qu'elle a subi un préjudice moral lié à l'acte attaqué, « qui l'a empêché d'exercer sa liberté fondamentale d'aller et venir et son droit fondamental de mener une vie privée normale ». Elle explique aussi qu'elle n'avait pas vu ses parents « âgés de plus de 70 ans depuis le mois de

juillet 2020, après la levée du *lock-down* ». Elle pensait les revoir « pendant les vacances de Pâques 2021, date à laquelle son employeur lui accordé quatre jours de congé et où ses enfants étaient en vacances (...) ». Elle indique aussi qu'il est « de tradition, dans la famille de se retrouver tous à Pâques », cette fête religieuse étant célébré « ensemble ».

Dans ses écrits de procédure, la requérante affirme, mais ne démontre pas, qu'elle avait envisagé un voyage en France durant les vacances de Pâques 2021 pour visiter ses parents. Elle n'affirme du reste pas, ni ne démontre, que la fête familiale traditionnelle dont elle fait état a eu lieu, cette année-là, chez ses parents, en son absence. Aucune pièce (attestation, réservation, échange de courriel...) n'est déposée par la requérante pour démontrer une incidence concrète de l'acte attaqué sur sa situation personnelle.

Le préjudice moral que décrit la requérante uniquement dans son dernier mémoire, alors qu'elle aurait déjà dû l'exposer dans son mémoire en réplique, est relatif à la totalité de la période pendant laquelle des mesures restrictives de la liberté de mouvement ont été prises pour lutter contre la propagation du coronavirus COVID-19, et non-uniquement la période de 18 jours couverte par l'acte attaqué. Ce préjudice n'est pas démontré et est par ailleurs en grande partie celui qu'auraient subi ses enfants, qui ne sont pas parties à la procédure, et dont l'intérêt à agir ne peut donc pas être examiné.

Dans ce contexte, la requérante ne démontre pas que l'acte attaqué lui a fait concrètement grief, et qu'elle disposait donc de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation de l'acte attaqué.

Le recours en annulation est par conséquent irrecevable.

Ce motif d'irrecevabilité de la requête, lié au défaut d'intérêt au moment de l'introduction du recours, est étranger à la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle suggérée par la requérante, qui évoque l'hypothèse d'une perte d'intérêt en cours de procédure.

Cette question préjudicielle n'étant pas pertinente pour juger de la recevabilité de la requête, il n'y a pas lieu de la poser à la Cour constitutionnelle.

V. Indemnité de procédure et autres dépens

V.1. Thèse des parties

A. Thèse de la partie adverse

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros.

B. Thèse de la requérante

La partie requérante considère qu'il ne pourrait être admis qu'une perte d'intérêt pour une raison indépendante de sa volonté, et ce sans qu'il soit statué sur la légalité de l'acte contesté, aboutisse à la mise des dépens à sa charge. Il ne pourrait en effet être considéré que la partie adverse a obtenu « gain de cause » au sens de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Selon elle, compte tenu des délais de traitement des recours en annulation et du fait que bien souvent l'urgence n'est pas admise, une telle appréciation aurait un effet dissuasif sur l'introduction de tout recours concernant un acte ayant des effets temporaires. Cela contreviendrait au droit au recours effectif.

La partie requérante indique par ailleurs refuser d'introduire à ce stade une demande d'indemnité réparatrice car le Conseil d'État « ne peut se fonder sur un choix ou une absence de choix procédural sur le plan indemnitaire pour déterminer la partie succombante au contentieux de l'annulation ». Imposer un tel choix procédural à un requérant serait une atteinte disproportionnée « aux droits des requérantes » pour les raisons déjà exposées. Cela reviendrait aussi à traiter de manière identique, en tant que parties « succombantes », des catégories de requérants « [qui] se retrouvent dans des situations incomparables, à savoir, d'une part, celles qui perdent leur intérêt pour une raison indépendante de leur volonté et, d'autre part, celles qui n'ont jamais disposé d'un intérêt, celles qui perdent leur intérêt en raison d'un choix admissible qui leur est propre et celles qui voient leurs recours rejetés à défaut de moyen sérieux ». Le Conseil d'État ne peut donc déterminer la partie qui succombe qu'en examinant la légalité de l'acte attaqué.

La requérante sollicite, « le cas échéant », que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

« L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, interprété en ce sens qu'une partie qui perd son intérêt au recours en cours d'instance pour des raisons

indépendantes de sa volonté doit être considérée comme “partie succombante” contrevient-il aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus seuls ou en combinaison avec l’article 160 de la Constitution ? ».

À titre subsidiaire, si le Conseil d’État considère que la partie requérante succombe dans le cadre du présent recours, elle sollicite que l’indemnité de procédure soit réduite au minimum de 154 euros, compte tenu du caractère déraisonnable de la situation. Celui-ci résulte du fait qu’elle a perdu son intérêt pour des raisons indépendantes de sa volonté, que le recours est rejeté pour des raisons sans lien avec la légalité de l’acte attaqué et qu’une indemnité de procédure autre que minimale aurait un effet dissuasif de nature à décourager les administrés d’introduire un recours en annulation s’il existe un risque de perte d’intérêt en cours de procédure pour des raisons indépendantes de leur volonté.

V.2. Appréciation du Conseil d’État

L’article 68 de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État prévoit que « le Conseil d’État liquide les dépens visés à l’article 66 et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci » et que « en tout état de cause, l’ensemble des dépens, liés tant à la demande de suspension qu’à la requête en annulation, sont mis à charge de la partie qui succombe au fond ».

Lorsque, comme en l’espèce, le recours est irrecevable en raison d’un défaut d’intérêt à agir dès l’introduction de la requête, il est rejeté et c’est bien la requérante qui succombe sur le fond, de sorte que les dépens doivent être mis à sa charge. Le fait que la légalité de l’acte attaqué n’ait pas été examinée ne change rien à ce constat.

La question préjudicielle suggérée par la requérante au sujet de l’article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d’État est fondée sur le postulat inexact qu’elle a perdu son intérêt au recours en cours de procédure. Dans un contexte où la requérante ne disposait déjà pas, au moment de l’introduction de son recours, d’un intérêt à l’annulation de l’acte attaqué, la réponse à cette question préjudicielle ne peut avoir aucune incidence sur l’examen, par le Conseil d’État, de la demande d’indemnité de procédure formulée par la partie adverse.

La question préjudicielle, qui ne peut avoir aucune incidence sur la solution du litige, ne doit donc pas être posée à la Cour constitutionnelle.

La requérante sollicite, à titre subsidiaire, une réduction de l'indemnité de procédure, sur le fondement de l'article 30/1, §2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en raison du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Elle affirme d'abord avoir perdu son intérêt en cours de procédure pour des raisons indépendantes de sa volonté. Comme évoqué précédemment, la requérante n'avait toutefois déjà pas l'intérêt à agir requis au moment de l'introduction de son recours, de sorte que la circonstance qu'elle invoque ne peut être prise en considération.

Elle affirme ensuite que le recours est rejeté pour des motifs étrangers à la légalité de l'acte attaqué. Cette affirmation, bien qu'exacte, ne rend pas la situation manifestement déraisonnable, l'irrecevabilité de la requête aboutissant au rejet de recours de la même manière qu'une absence de fondement des moyens.

La requérante déplore enfin l'effet dissuasif qu'aurait l'octroi d'une indemnité de procédure autre que minimale sur tout justiciable qui pourrait craindre une perte d'intérêt en cours de procédure pour des raisons indépendante de sa volonté.

Cette argumentation ne peut être suivie. D'une part, le recours de la requérante est rejeté non parce qu'elle a perdu son intérêt à l'annulation en cours de procédure mais parce que, dès l'origine, elle ne disposait pas de l'intérêt requis. D'autre part, l'octroi d'une indemnité de procédure à la partie qui obtient gain de cause, à charge de la partie qui succombe, est un choix du législateur, qui a pris en considération l'atteinte que peut porter une telle indemnité au droit d'accès à un juge. À cet égard, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle, « le législateur a choisi d'encadrer strictement la répétibilité en limitant l'augmentation du montant des indemnités de procédure et en octroyant au juge un pouvoir d'appréciation lui permettant d'adapter ce montant, dans la fourchette définie par le Roi, pour tenir compte de circonstances particulières, et notamment de la capacité financière de la partie qui succombe. Ce système permet donc de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et qui ne dispose pas de moyens financiers importants. De plus, l'indemnité de procédure ne constitue pas une indemnisation intégrale mais une indemnisation forfaitaire et le Conseil d'État, tout comme les juridictions ordinaires, a la possibilité de déroger dans certains cas, dans les limites des marges fixées par l'arrêté royal, au montant de base, et même d'accorder un montant symbolique s'il estime qu'il serait déraisonnable d'accorder l'indemnité minimale (*Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 25*) » (C.C., n° 48/2015 du 30 avril 2015, point B.19.2).

L'éventuel effet dissuasif de l'indemnité de procédure, pleinement pris en considération par le législateur, existe pour tout justiciable, et non seulement pour ceux dont l'intérêt à agir peut être contesté. Cet effet ne peut être considéré comme une circonstance propre à la présente affaire qui la transformerait en une situation manifestement déraisonnable.

Il y a dès lors lieu de faire droit à la demande d'indemnité de procédure, au montant de base, de la partie adverse.

Le rejet du recours justifie également que les autres dépens soient laissés à la requérante.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 décembre 2023, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Imre Kovalovszky,
David De Roy,
Xavier Close,
Nathalie Roba,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie Roba

Imre Kovalovszky