

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.792 du 12 février 2024

A. 232.078/XV-4580

En cause :

1. la société à responsabilité limitée I.,
2. la société à responsabilité limitée R.,
3. la société à responsabilité limitée C.,
4. l'association sans but lucratif
I. DES F., D'H., R., C. ET E. A. DE W.,
(en abrégé « F. HoReCa W. »),

ayant toutes les quatre élu domicile chez
M^{es} Clément PESESSE
et Renaud MOLDERS-PIERRE, avocats,
avenue du Luxembourg, 48
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles
et du Renouveau démocratique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED, Charlotte HUART
et Camila DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim, 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 22 octobre 2020, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de « l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » et, d'autre part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de ce même arrêté.

II. Procédure

Par un arrêt n° 248.798 du 29 octobre 2020, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence de l'acte attaqué et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Lors de l'audience du 29 octobre 2020 à laquelle a été appelée cette affaire, les parties requérantes avaient sollicité l'extension de l'objet du recours à l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et cette extension de l'objet du recours a été accordée par l'arrêt n° 248.798, précité.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État, le 20 novembre 2020, la première partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

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

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 11/3, alinéa 5, et 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 13 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 novembre 2023.

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

M^e Camilla Dupret Torres, avocate, comparaissant pour la partie adverse, a été entendue en ses observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 248.798, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Désistements d'instance

L'article 17, § 7, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose qu'il existe dans le chef de la partie requérante une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ayant été rejetée, elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt.

L'arrêt n° 248.798, précité, a été déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 29 octobre 2020 et les parties requérantes en ont pris connaissance le jour même.

Par un courrier déposé le 20 novembre 2020 sur la plateforme électronique du Conseil d'État, seule la première partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes n'ont pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et n'ont pas non plus demandé à être entendues.

Conformément à l'article 17, § 7, précité, il y a dès lors lieu de décréter le désistement d'instance des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que la partie requérante doit avoir un intérêt actuel à l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que l'intérêt doit exister et perdurer dès l'introduction du recours jusqu'au prononcé de l'arrêt. Elle constate que tant l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 que celui du 23 octobre 2020, modifiant le précédent, ont été abrogés par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et que cet arrêté ministériel a lui-même été modifié à diverses reprises. Elle estime que le Conseil d'État ne pourrait que

constater que la version initiale de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 attaquée par la partie requérante a disparu de l'ordonnancement juridique et que la demande d'annulation est devenue sans objet. Elle souligne que la partie requérante n'a ni introduit de recours contre ces arrêtés ministériels modificatifs ni sollicité une demande d'extension de l'objet de son recours à l'égard de ces arrêtés. Elle considère dès lors que les actes attaqués ont disparu de l'ordonnancement juridique de sorte que le recours est devenu sans objet.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante relève que la partie adverse ne prétend à aucun moment que tous les actes attaqués aient été rapportés ou retirés et qu'elle ne soutient pas que l'acte auquel le recours a été étendu aurait été abrogé. Elle soutient qu'il est donc faux de prétendre que les actes attaqués ont « disparu de l'ordonnancement juridique ». Elle indique que, simplement, leur existence y a été limitée. En ce qui concerne l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 tel que modifié par celui du 23 octobre 2020, elle observe que son existence dans l'ordonnancement juridique est limitée à la période du 18 au 28 octobre 2020 et que, concernant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, une partie substantielle de son article 6, principalement critiqué dans le cadre de la présente procédure, reste identique à sa version initiale. À son estime, cet arrêté ministériel également a eu une existence dans l'ordonnancement juridique belge qu'il faut toujours lui reconnaître actuellement, malgré sa modification postérieure. Elle explique qu'il ne peut être soutenu qu'une infraction à l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020 qui aurait eu lieu le 25 octobre ne pourrait plus être sanctionnée pénalement, dès lors que ledit arrêté ministériel a disparu de l'ordonnancement juridique. Elle estime donc que la conclusion de la partie adverse selon laquelle le recours est devenu sans objet ne peut pas être suivie.

Elle rappelle qu'elle a dû fermer son établissement pendant de longs mois en conséquence directe des actes attaqués et que, à défaut, elle se serait rendue coupable d'infractions pénales, de sorte qu'elle garde donc pleinement intérêt à solliciter leur annulation. Elle indique que cette annulation a, en effet, une influence directe sur les responsabilités civile et pénale liées à la fermeture des établissements HoReCa, dont le sien, à tout le moins pour les périodes pendant lesquelles les actes attaqués étaient en vigueur et que ces questions de responsabilités civile et pénale la concernent directement.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que reconnaître l'illégalité des actes attaqués est crucial afin qu'elle puisse obtenir des dommages et intérêts. Elle souligne que son intérêt initial en déposant la requête n'est pas contesté, même si actuellement, cet intérêt est limité à l'obtention d'une reconnaissance d'illégalité en

vue de l'introduction d'une demande de dommages et intérêts. Elle juge déraisonnable de lui reprocher de s'être adressée au Conseil d'État, étant donné que sa requête initiale était recevable. Elle soutient également que l'absence de reconnaissance de la persistance de son intérêt l'obligerait à entamer une nouvelle procédure judiciaire, allant ainsi à l'encontre des principes de célérité de la justice et d'économie de procédure, garantis par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, elle met en avant le rôle et l'autorité du Conseil d'État dans le contentieux administratif, notant que de nombreuses juridictions judiciaires attendent souvent ses décisions avant de procéder. Elle insiste sur le fait que son intérêt à obtenir un constat d'illégalité reste valable, même si c'est le seul intérêt persistant, et qu'il devrait être suffisant pour maintenir sa requête.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient que, selon une jurisprudence constante, pour qu'un recours en annulation soit recevable, l'intérêt de la partie requérante doit exister au moment de l'introduction du recours et persister jusqu'au prononcé de l'arrêt. Elle soutient que la simple existence d'un intérêt initial chez la partie requérante ne suffit pas à justifier la recevabilité de son recours, car elle n'a plus d'intérêt à obtenir l'annulation des actes attaqués. Elle souligne que la satisfaction morale ou le désir de voir reconnaître l'illégalité d'un acte pour obtenir des dommages et intérêts devant les juridictions judiciaires ne constitue pas un intérêt suffisant pour agir devant le Conseil d'État. Elle rappelle que l'intérêt allégué pour faciliter une action en dédommagement est sans relation avec la finalité du contentieux de l'annulation, qui vise à faire disparaître rétroactivement un acte illégal de l'ordonnement juridique. Elle fait également valoir que ce type d'intérêt est indirect, car il dépend de l'issue d'une action judiciaire. Elle insiste sur le fait que ce n'est pas la compétence des juridictions judiciaires pour constater l'illégalité qui rend l'intérêt de la partie requérante insuffisant, mais plutôt le caractère indirect et inadéquat de cet intérêt par rapport à la procédure d'annulation. Elle fait référence à des arrêts récents du Conseil d'État dans des affaires liées à la COVID-19, dans lesquelles il a été conclu qu'il n'y a pas d'intérêt à annuler des mesures qui n'étaient plus applicables au moment de la clôture des débats.

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 : d'une part, l'acte

administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte 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 (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3).

Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

Si la nature de l'intérêt peut évoluer, la partie requérante doit au moins démontrer que l'annulation demandée lui confère toujours un avantage concret, direct et personnel. Par conséquent, l'intérêt de cette partie qui a évolué au cours de la procédure d'annulation vers un intérêt uniquement à ce que cette décision soit déclarée illégale afin de faciliter l'octroi de dommages-intérêts – par les juridictions de l'ordre judiciaire, qui peuvent elles-mêmes établir l'existence d'une éventuelle faute de l'administration à cette fin – est insuffisant pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. L'avantage doit également, en principe, dépasser la satisfaction morale qu'un requérant retire du fait d'entendre déclarer illégale la décision attaquée, en particulier pour convaincre les tiers du bien-fondé de ses arguments depuis le commencement de la procédure. Un tel intérêt présente un caractère qui n'entre pas dans les limites de celui qui est visé à l'article 19, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En l'espèce, les arrêtés attaqués ont épuisé leurs effets et, par la loi du 11 mars 2022, entrée en vigueur le même jour, le législateur a mis fin à l'urgence épidémique relative à la pandémie de coronavirus COVID-19.

La partie requérante ne fait valoir aucun avantage autre qu'indemnitaire qu'elle pourrait retirer de l'annulation des actes attaqués. Elle ne justifie dès lors pas concrètement d'un intérêt actuel à l'annulation de ces décisions.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite, à la charge des parties requérantes, une indemnité de procédure de 924 euros, soit le montant de l'indemnité de procédure de base de 770 euros majoré de 20 % (soit 154 euros), conformément à l'article 67, § 2, du règlement général de procédure. Il y a lieu de faire droit à sa demande. En raison du fait que la poursuite de la procédure en annulation a été sollicitée uniquement par la première partie requérante, il y a lieu de mettre à la charge de celle-ci uniquement le montant correspondant à la majoration de 20 % précitée.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le désistement d'instance des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes est décrété.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les quatre parties requérantes supportent les dépens afférents à la procédure en suspension, à savoir le droit de rôle de 800 euros et la contribution de 20 euros, à concurrence du quart chacune.

La première partie requérante supporte également les dépens afférents à la procédure en annulation, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la partie adverse, à concurrence de 346,50 euros à la charge de la première partie requérante et à concurrence de 577,50 euros à la charge des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes, chacune supportant le tiers de ce montant, soit 192,50 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 12 février 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly