

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.660 du 24 octobre 2025

A. 229.051/XV-4217

En cause :

A. A.,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas COHEN, avocat,
avenue Henri Jaspar, 128
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires étrangères,
des Affaires européennes
et de la Coopération au développement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Clémentine CAILLET,
Jennifer DUVAL
et Clémence LECOMTE, avocates,
avenue Tedesco, 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 21 avril 2023, le requérant sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice de 2000 euros dans le cadre de la procédure ayant mené à l'annulation par l'arrêt n° 258.034 du 27 novembre 2023 de la décision du 11 juillet 2019 d'invalidation et de retrait de son passeport.

II. Procédure

Le Conseil d'État a, par un arrêt n° 246.446 du 18 décembre 2019 (ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.246.446), rejeté la demande de suspension et réservé les dépens.

Le Conseil d'État a, par un arrêt n° 250.072 du 10 mars 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.072), rouvert les débats, interrogé la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel, chargé le membre de l'auditorat désigné par

ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.660

l'auditeur général adjoint de rédiger un rapport complémentaire au vu de la réponse de la Cour et réservé les dépens.

La Cour constitutionnelle, par son arrêt n° 124/2022 du 13 octobre 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.124), a répondu à la question préjudicielle.

Le Conseil d'État a, par un arrêt n° 258.034 du 27 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.034), annulé l'acte attaqué, rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice, liquidé les dépens afférents à la requête en annulation et à la demande de suspension et réservé les dépens afférents à la demande d'indemnité réparatrice.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mars 2025.

M. Marc Joassart, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Martin Corten, *loco* M^e Nicolas Cohen, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^e Clémence Lecomte, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général 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. Faits

Les faits utiles à l'examen de la présente cause ont été exposés dans l'arrêt n° 246.446, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Demande d'indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant soutient que l'acte qui a finalement été annulé par l'arrêt n° 258.034 précité l'a illégalement privé de son passeport, l'empêchant de se rendre à l'étranger à des fins privées, notamment au Japon et dans d'autres pays non concernés par sa condamnation pénale. Il fait valoir que ces pays ne sont pas en guerre et n'étaient pas visés par les mesures judiciaires prises à son encontre.

Il précise que l'acte attaqué a produit ses effets du 11 juillet 2019 jusqu'au 3 mai 2021, date de la fin de son sursis probatoire, soit pendant près de 20 mois. Il évalue son préjudice moral à 100 euros par mois en raison d'une atteinte à son droit de voyager avec un passeport, et sollicite une indemnité réparatrice d'un montant de 2000 euros.

Dans son mémoire en réponse, à titre principal, la partie adverse conteste la recevabilité de la demande d'indemnité réparatrice, en faisant valoir que les conditions cumulatives exigées pour son octroi ne sont pas réunies.

Elle rappelle que l'octroi d'une telle indemnité suppose une illégalité constatée, un préjudice né, certain, actuel, personnel et résiduel, et un lien de causalité entre cette illégalité et le préjudice allégué.

Elle reconnaît que la première condition – le constat d'illégalité – est remplie par l'arrêt d'annulation n° 258.034 précité. En revanche, elle soutient que la seconde condition, relative au préjudice, ne l'est pas.

Elle fait valoir que le seul préjudice certain est la privation du passeport, tandis que l'impossibilité de voyager hors d'Europe ou de développer des relations sociales et familiales relève, selon elle, de simples conséquences éventuelles et hypothétiques, non démontrées.

Elle soutient également que le préjudice moral invoqué par le requérant a d'ores et déjà été réparé par l'arrêt d'annulation. Elle se réfère, à ce sujet, à la jurisprudence constante du Conseil d'État, selon laquelle un dommage moral est, en principe, suffisamment réparé par une annulation, sauf circonstances particulières dûment démontrées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En l'absence d'un préjudice moral résiduel, elle conclut que la demande ne satisfait pas aux exigences de l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

À titre subsidiaire, elle conteste le montant réclamé, estimé à 2000 euros sur une base de 100 euros par mois pendant 20 mois. Elle soutient que ce montant est manifestement déraisonnable, notamment parce que :

- l'annulation de l'acte a déjà permis de réparer le préjudice ;
- le requérant pouvait encore voyager librement en Europe avec sa carte d'identité ;
- aucun élément ne permet de démontrer que le requérant avait effectivement des projets de voyage nécessitant un passeport durant les 20 mois en question ;
- le voyage au Japon mentionné dans la demande est antérieur à l'adoption de l'acte attaqué (2018) et ne saurait donc être invoqué comme élément de préjudice.

À défaut pour le requérant de démontrer la réalité et l'ampleur de son dommage, elle invite le Conseil d'État à limiter, le cas échéant, l'indemnité à un euro symbolique.

Dans son mémoire en réplique, le requérant indique que la partie adverse méconnaît la nature certaine du dommage qu'il invoque. Il soutient que l'impossibilité de voyager en dehors de l'espace Schengen découle directement et nécessairement de la privation illégale de passeport qu'il a subie pendant près de deux ans. Il affirme avoir découvert l'existence de l'acte attaqué précisément en tentant d'obtenir un passeport, dans le cadre de projets concrets de voyage. Dès lors, il fait valoir que ce préjudice n'est pas hypothétique, mais bien personnel, actuel et certain.

Il ajoute que, contrairement à l'argumentation de la partie adverse, il ne se serait jamais vu refuser un passeport s'il n'avait pas eu de projet de voyage nécessitant ce document. Ainsi, l'existence même de la demande de passeport et du refus qui y a été opposé prouve, selon lui, l'existence d'une intention concrète de voyager, et donc la réalité du préjudice moral lié à la privation de cette possibilité.

Concernant le caractère résiduel du dommage, il reconnaît qu'un arrêt d'annulation peut, en principe, suffire à réparer un préjudice moral, mais il soutient que ce principe ne s'applique pas en l'espèce. Il distingue sa situation des hypothèses de la jurisprudence invoquées par la partie adverse, qui concernent notamment le cas où le dommage résultait d'un comportement administratif obstiné dans l'octroi d'un permis d'urbanisme systématiquement annulé ou encore les désagréments liés à la conduite d'une procédure juridictionnelle (temps consacré, stress ou incertitude), non liés à une atteinte à un droit fondamental. Il précise que la jurisprudence citée par la partie adverse, notamment l'arrêt n° 238.848 du 18 juillet 2017, portait sur le

dommage d'une société lié au temps consacré au suivi d'un recours, et non sur une atteinte à un droit fondamental d'une personne physique.

Il fait valoir que sa situation relève d'une autre logique : l'acte illégal a été pleinement mis en œuvre pendant la procédure d'annulation, le privant, de manière concrète et durable, de l'exercice effectif d'un droit fondamental garanti par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il invoque à ce titre l'arrêt n° 257.107 du 13 juillet 2023 dans lequel le Conseil d'État rappelle que l'étendue de la mise en œuvre de l'acte attaqué pendant la procédure est un élément pertinent pour apprécier si l'annulation a permis de réparer à suffisance le préjudice.

Il soutient donc que l'acte annulé, ayant produit tous ses effets entre juillet 2019 et mai 2021, a porté une atteinte concrète et non réparée à son droit fondamental à la libre circulation. Il conclut que son dommage moral, distinct des simples désagréments procéduraux, n'a pas été réparé par l'arrêt d'annulation et justifie l'octroi d'une indemnité réparatrice.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse persiste à contester la recevabilité de la demande d'indemnité réparatrice, en ce qu'elle considère que la condition relative à l'existence d'un préjudice certain n'est, selon elle, pas remplie.

Elle soutient que l'impossibilité de voyager hors de l'espace Schengen constitue une conséquence éventuelle de la privation de passeport, et non un préjudice certain. Elle réfute, à cet égard, l'analyse selon laquelle un précédent voyage du requérant au Japon démontrerait l'existence d'un intérêt concret pour les voyages lointains. Selon elle, un simple « intérêt » pour ce type de voyage ne permet pas d'établir la réalité d'un dommage, d'autant que le requérant n'apporte aucune preuve qu'il aurait envisagé un voyage déterminé pendant la période litigieuse (du 11 juillet 2019 au 3 mai 2021). Elle ajoute que la situation économique précaire du requérant rend peu vraisemblable la possibilité de voyages fréquents ou lointains.

Sur le caractère résiduel du dommage, elle réaffirme que le préjudice moral invoqué a été suffisamment réparé par l'arrêt d'annulation. Elle conteste l'argument selon lequel une réparation « en nature » est impossible, faute de pouvoir remonter le temps. Selon elle, cette impossibilité ne suffit pas à caractériser un préjudice non réparé, en l'absence de circonstances particulières telles qu'une attitude

fautive ou aggravante de l'administration lors de l'adoption de l'acte attaqué, circonstances qui, selon elle, ne sont pas établies en l'espèce.

En conséquence, elle conclut que le dommage allégué ne remplit pas les conditions posées par l'article 11*bis* des lois coordonnées précitées et que la demande doit être rejetée comme non fondée.

À titre subsidiaire, en ce qui concerne l'évaluation du préjudice, elle conteste le montant de 2000 euros sollicité par le requérant. Elle renvoie à son argumentation antérieure et rappelle notamment que :

- la privation du passeport a duré 20 mois, mais que seuls les huit premiers mois (du 11 juillet 2019 au 18 mars 2020) peuvent être pris en compte, les voyages internationaux étant ensuite rendus quasi impossibles en raison de la pandémie de COVID-19 ;
- la situation économique du requérant ne lui permet pas d'envisager un nombre significatif de voyages pendant cette période ;
- la méthode d'évaluation *ex aequo et bono* à 100 euros par mois n'est ni justifiée ni corroborée par des éléments concrets.

Elle admet que le préjudice pourrait, le cas échéant, être évalué à 20 euros par mois pour une période de huit mois, soit 160 euros au total. Elle maintient néanmoins que, même à ce stade, seule l'allocation d'un euro symbolique doit être envisagée, en raison de l'absence de preuve concrète d'un dommage personnel et réel.

Dans son dernier mémoire, le requérant maintient que le préjudice qu'il invoque est réel, certain et directement imputable à l'acte attaqué. Il soutient que l'exigence probatoire formulée par la partie adverse, consistant à fournir la preuve d'un projet de voyage concret durant la période litigieuse, est excessive et irréaliste, notamment pour un dommage de nature morale lié à l'entrave à un droit fondamental.

Il rappelle qu'il a eu connaissance de l'acte attaqué précisément en formulant une demande de passeport dans le cadre d'un projet de voyage. Il en déduit que si tel projet n'avait pas existé, aucune demande n'aurait été introduite et, partant, aucun refus ne lui aurait été opposé. Il considère donc que le lien entre l'acte et le préjudice est établi.

Il fait valoir que la notification de ce refus a non seulement empêché la réalisation du projet initial, mais aussi découragé tout projet ultérieur, par un effet d'auto-censure. L'existence même de l'interdiction rendait, selon lui, tout projet de voyage hors Schengen vain et dénué de sens. Il estime donc inapproprié d'exiger des éléments complémentaires de preuve pour une situation dans laquelle l'acte attaqué a, par son existence, neutralisé toute intention de voyager.

Il estime que le dommage moral ne peut être réparé « en nature » par un simple arrêt d'annulation, en raison de l'irréversibilité de la période pendant laquelle il a été empêché de circuler librement vers les pays exigeant un passeport.

S'agissant de l'évaluation du préjudice, il soutient que la somme de 100 euros par mois de privation de passeport n'est pas excessive, au regard de la durée de l'atteinte (près de deux ans) et de la nature du droit fondamental concerné. Il considère que cette somme constitue une indemnisation raisonnable du dommage moral subi.

À titre subsidiaire, il s'en remet à la sagesse du Conseil d'État quant à la délimitation précise de la période indemnisable, notamment en tenant compte des effets de la pandémie à partir du mois de mars 2020.

IV.2. Appréciation

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

« 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. Le requérant doit ainsi faire la

démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il 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 11*bis* 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.

Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base du Code civil que de l'indemnité « en équité » de l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7).

Par ailleurs, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (*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. 8).

Le préjudice peut être d'ordre matériel ou d'ordre moral.

Le dommage réparable est un préjudice résiduel, c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après l'annulation.

Pour déterminer si le préjudice moral est suffisamment réparé par l'arrêt d'annulation, il convient de tenir compte, notamment, de l'exécution de l'acte attaqué pendant la procédure en annulation.

Par ailleurs, le préjudice allégué doit être en lien avec l'illégalité commise : la personne lésée doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine du

préjudice qu'elle subit, en ce sens que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

En l'espèce, l'illégalité de l'acte attaqué est établie par l'arrêt n° 258.034 du 27 novembre 2023 précité. Par cet arrêt, le Conseil d'État a annulé le refus d'octroi d'un passeport au requérant qui lui aurait permis de voyager vers des pays qui n'étaient pas en guerre et pour lesquels un tel document de voyage était requis. L'annulation de l'acte attaqué n'a pas réparé par elle-même sa conséquence à savoir l'impossibilité de voyager vers des pays imposant la présentation d'un passeport. Le requérant indique s'être rendu au Japon en 2018, tout en étant refoulé à l'arrivée sur le territoire nippon. Il ressort de ces éléments qu'il a un réel intérêt pour les voyages vers des pays où la carte d'identité belge ne suffit pas et qu'il a pu nourrir l'espoir de voyager à nouveau même si la détention d'un passeport belge ne l'a pas mis à l'abri du refoulement par les autorités japonaises.

L'annulation, si elle peut donner une satisfaction morale au requérant, n'a pas fait disparaître le préjudice lié à l'impossibilité de voyager vers des pays exigeant ce type de document de voyage et n'étant pas en guerre. L'acte attaqué a produit ses effets du 11 juillet 2019 jusqu'au 3 mai 2021, date de la fin du sursis probatoire du requérant.

L'évaluation forfaitaire par le requérant de ce préjudice à 100 euros par mois est en principe admissible sans qu'il ne doive en outre démontrer l'existence de projets de voyage tous les mois.

Toutefois, dans l'évaluation de ce préjudice, il y a lieu de tenir compte des restrictions de voyage qui ne sont pas liées à l'acte attaqué mais bien aux différents arrêtés ministériels portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus (COVID-19), ainsi qu'aux mesures prises par les différents pays limitant la possibilité de voyager pendant cette période.

En application de l'article 7 des arrêtés ministériels des 18 et 23 mars 2020 et de l'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020, les voyages non essentiels au départ de la Belgique ont été interdits entre le 18 mars et le 1^{er} octobre 2020. Pendant cette période, il n'y a pas de préjudice indemnisable lié à l'impossibilité d'effectuer un voyage non essentiel dans un pays exigeant un passeport.

Par ailleurs, entre le 1^{er} octobre 2020 et le 3 mai 2021, de nombreux pays, dont le Japon, interdisaient les voyages touristiques. Si un préjudice peut être reconnu pour l'impossibilité d'accéder aux pays acceptant néanmoins les voyageurs, il est

nécessairement très limité et un montant de 20 euros par mois peut être considéré comme adéquat.

Par conséquent, il y a lieu d'allouer un montant de 790,32 euros pour la période du 11 juillet 2019 au 17 mars 2020 et un montant de 101,94 euros pour la période du 1^{er} octobre 2020 au 3 mai 2021, soit un montant total de 892,26 euros.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, le requérant sollicite une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 892,26 euros est accordée au requérant.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée au requérant.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 24 octobre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Marc Joassart