

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.883 du 19 novembre 2025

A. 228.853/VI-21.564

En cause :

1. **la société anonyme BRITISH AMERICAN TOBACCO BELGIUM,**
2. **la société constituée sous le droit de l'État du Delaware, États-Unis, BRITISH AMERICAN TOBACCO (BRANDS) INC,**
3. **la société constituée sous le droit de l'Angleterre et du Pays de Galles DUNHILL TOBACCO OF LONDON LIMITED,**
4. **la société anonyme TABACOFINA - VANDER ELST,**
5. **la société de droit suisse AMERICAN-CIGARETTE COMPANY (OVERSEAS) LIMITED,**

ayant toutes élu domicile chez
M^{es} Barteld SCHUTYSER
et Bart MARTEL, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

également assistées et représentées par
M^{es} Olivier VANHULST et
Alexandre HUBLET, avocats,
rue de la Science 37
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Margaux KERKHOF, Pierre SLEGGERS et
Marie PIRAUX, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 août 2019, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 26 avril 2019 modifiant l'arrêté royal du 5 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac ».

II. Procédure

Un arrêt n° 258.052 du 29 novembre 2023 a sursis à statuer, a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, a chargé le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général adjoint de déposer un rapport complémentaire sur le vu de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.052).

Un arrêt n° 149/2024 du 4 décembre 2024 de la Cour constitutionnelle a répondu à la question préjudicielle (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.149).

M^{me} Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 9 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Kristof Caluwaert et Marta Duch Giménez, *loco* M^{es} Barteld Schutyser et Bart Martel, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Margaux Kerkhofs, avocate, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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. Exposé des faits utiles

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n°

Il y a lieu de s'y référer et d'ajouter que, postérieurement à l'arrêt n° 258.052 précité, l'arrêté royal du 5 février 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac, que modifie l'arrêté royal attaqué par le présent recours, a été abrogé par l'article 18 de l'arrêté royal du 3 mars 2024 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac et produits à fumer à base de plantes. Cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, prévoit que l'arrêté royal du 5 février 2016 « est abrogé le 31 décembre 2024 ». Six recours ont été introduits contre le nouvel arrêté royal du 3 mars 2024 (A.241.907/XII-9.723, A.241.961/XII-9.724, A.241.944/XII-9.719, A.241.958/XII-9.720, A.241.959/XII-9.721 et A.242.097/XII-9.587). Le recours enrôlé sous le numéro A.241.961/XII-9.724 a été clôturé par l'arrêt n° 263.159 du 29 avril 2025 qui a décrété le désistement d'instance (ECLI:BE:RVSCE:202:ARR.263.159). Les autres recours sont actuellement pendants devant la XIIe chambre du Conseil d'État.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire déposé à la suite de la réouverture des débats, la partie adverse fait valoir que l'arrêté royal du 3 mars 2024, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, a abrogé l'arrêté royal du 5 février 2016. Elle précise que l'article 14 de ce nouvel arrêté royal reprend le prescrit de l'article 11, 2°, de l'arrêté royal attaqué, qui modifiait l'article 11 de l'arrêté royal du 5 février 2016. Sur la base de ce nouvel élément, elle soulève « à titre subsidiaire » une exception tirée de la perte d'intérêt des requérantes au présent recours et affirme qu'il appartient à ces dernières de justifier son maintien, en tenant notamment compte du fait que « durant la période pendant laquelle l'acte attaqué était en vigueur, la délégation visée à l'article 11, § 4, n'a pas été mise en œuvre ». Elle soutient que « les parties requérantes n'ont donc pas subi de désagrément du fait de l'acte attaqué et ne le pourront plus, compte tenu de son abrogation ». Elle reconnaît cependant que, dans l'hypothèse où l'arrêté royal du 3 mars 2024 serait lui-même annulé, les requérantes « pourraient éventuellement se prévaloir d'un intérêt ». Elle en déduit que si le Conseil d'État ne devait pas conclure au rejet du recours, il conviendrait, au préalable, de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue des recours dirigés contre le nouvel arrêté royal et de rouvrir les débats afin de permettre aux parties de faire valoir leurs observations concernant le maintien de l'intérêt au présent recours et à l'auditeur de donner son avis à ce sujet.

À l'audience, les requérantes font valoir qu'à ce stade, aucune perte d'intérêt « automatique » à leur recours n'est établie dans leur chef, que l'arrêté royal du 3 mars 2024 a remplacé l'article 11, 2°, de l'arrêté royal attaqué et que des recours ont été introduits contre le nouvel arrêté royal. Elles expliquent qu'en cas d'annulation de ce nouvel arrêté royal, l'arrêté royal du 5 février 2016 – que modifie l'arrêté royal attaqué – « ressusciterait » et que tant que ces procédures sont toujours en cours, leur intérêt au présent recours en annulation n'a pas disparu. Elles demandent, dès lors, que le Conseil d'État sursoie à statuer dans l'attente des arrêts qui trancheront les recours en annulation introduits contre l'arrêté royal du 3 mars 2024. Elles soulignent que la partie adverse reconnaît elle-même que leur intérêt à agir pourrait subsister en cas d'annulation de ce nouvel arrêté royal.

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

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.

Les règles relatives à la recevabilité d'un recours, y compris l'intérêt à agir, sont d'ordre public. Cette question doit être examinée d'office, qu'une exception soit ou non soulevée par la partie adverse. 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. Les actes réglementaires sont 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.

Par ailleurs, l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours, mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. En ce qui concerne en particulier l'intérêt à l'annulation d'un acte réglementaire abrogé, il doit être considéré qu'un recours en annulation n'est pas irrecevable pour défaut d'intérêt du seul fait qu'il porte sur un acte qui n'a eu d'effet que pour une période déterminée, écoulée au jour où le Conseil d'État statue. L'intérêt subsiste si le requérant a subi les inconvénients de l'acte qu'il attaque durant la période pendant laquelle il a été mis en œuvre et s'il continue à justifier en cours d'instance de son intérêt au recours.

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 appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit 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, voire des débats à l'audience, qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt d'une partie requérante à agir.

Dans son arrêt n° 258.052 du 29 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.052), qui est antérieur à l'abrogation de l'arrêt royal du 5 février 2016 par l'arrêté royal du 3 mars 2024, l'intérêt des requérantes à agir n'était pas mis en cause. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a jugé non fondés le premier moyen, le deuxième moyen en sa première branche, ainsi que les quatrième et cinquième moyens de la requête. Le premier moyen était dirigé contre l'ensemble des dispositions de l'arrêté royal attaqué, la première branche du deuxième moyen, contre l'article 11, 2°, de l'arrêté royal attaqué, en ce qu'il insère un paragraphe 4 à l'article 11 de l'arrêté royal du 5 février 2016, le quatrième moyen, contre l'article 11, 1°, de l'arrêté royal attaqué, et le cinquième moyen, contre les articles 7 et 11, 2°, de l'arrêté royal attaqué, en ce qu'ils insèrent respectivement un paragraphe 9 à l'article 5 et un paragraphe 5 à l'article 11 de l'arrêté royal du 5 février 2016. Ces moyens ayant été jugés non fondés, ils ne peuvent conduire à l'annulation des dispositions précitées.

Le Conseil d'État a, dans l'arrêt précité, sursis à statuer sur la deuxième branche du deuxième moyen et sur le troisième moyen de la requête dans l'attente de la réponse de la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle posée au dispositif de cet arrêt. La deuxième branche du deuxième moyen et le troisième moyen de la

requête – qui sont donc les seuls moyen et branche de moyen qui, s’ils étaient déclarés fondés, pourraient encore conduire à un arrêt d’annulation – sont dirigés contre l’article 11, 2°, de l’arrêté royal attaqué, uniquement en ce qu’il insère un paragraphe 4 à l’arrêté royal du 5 février 2016. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« À l’article 11 [de l’arrêté royal du 5 février 2016] les modifications suivantes sont apportées :
“ § 4. En application des dispositions du présent article, le Ministre peut fixer une liste des marques de produits à base de tabac interdites, même si ces produits à base de tabac sont déjà sur le marché. Une période de transition d'un an sera accordée pour stopper la mise dans le commerce des marques interdites. Le Ministre fixe la procédure à suivre pour inclure un produit à base de tabac sur la liste des marques interdites. Le Ministre peut fixer une procédure d'autorisation pour les marques de produits à base de tabac non encore mises dans le commerce”.
[...] »

Il n’est pas contesté que l’arrêté royal attaqué a été appliqué à dater de son entrée en vigueur jusqu’à son abrogation, le 31 décembre 2024. Il apparaît toutefois que le paragraphe 4 précité, qui prévoit que le Ministre peut fixer une liste des marques de produits à base de tabac interdites, même si ces produits sont déjà sur le marché, ainsi que la procédure à suivre pour inclure un produit à base de tabac sur la liste des marques interdites et une procédure d'autorisation pour les marques de produits à base de tabac non encore mises dans le commerce, n’a jamais été mis en œuvre pendant la période précitée. Les requérantes ont, en effet, reconnu à l’audience que le Ministre n’avait pas exercé la compétence lui déléguée par la disposition précitée. Leurs déclarations ont été consignées au procès-verbal de l’audience.

Il convient, par ailleurs, de relever que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande, à titre subsidiaire, dans l’hypothèse d’une annulation prononcée sur la base des deuxième ou troisième moyens de la requête, qu’elle ne soit que partielle et porte uniquement sur l’article 11, 2°, alinéa 1^{er}, de l’arrêté royal attaqué. Selon elle, ces moyens ne peuvent justifier l’annulation de l’arrêté royal dans son intégralité. Cette demande n’est contestée à aucun endroit par les requérantes dans leurs écrits de procédure. En l’occurrence, l’éventualité d’une annulation partielle sur la base de la deuxième branche du deuxième moyen ou du troisième moyen pourrait être admise dès lors qu’il apparaît que l’article 11, 2°, de l’arrêté royal attaqué, en tant qu’il insère un paragraphe 4 dans l’article 11 de l’arrêté royal du 5 février 2016, est divisible et séparable du reste des dispositions de l’arrêté royal attaqué, son annulation éventuelle laissant intacte la portée des dispositions qui survivraient.

Il suit de ce qui précède que seul le paragraphe 4 de l’article 11 de l’arrêté royal du 5 février 2016, tel qu’inséré par l’article 11, 2°, de l’arrêté royal attaqué

pourrait encore être annulé à la suite de l'examen de la deuxième branche du deuxième moyen et du troisième moyen de la requête, mais qu'au jour de la clôture des débats, les requérantes n'ont plus intérêt à obtenir l'annulation de cette disposition, puisqu'elle a été abrogée sans jamais avoir été mise en œuvre.

La partie adverse, comme les parties requérantes, font cependant valoir qu'un arrêt annulant l'arrêté royal du 3 mars 2024 pourrait faire revivre l'intérêt des requérantes à obtenir l'annulation de la disposition précitée. Il convient, dès lors, de surseoir à statuer dans l'attente des arrêts du Conseil d'État qui statueront sur les cinq recours en annulation introduits contre ce nouvel arrêté royal.

La recevabilité du recours devant, en principe, être vérifiée en amont de l'examen des moyens de la requête, la décision de surseoir à statuer ne peut être décidée « à titre subsidiaire » dans le cas où le Conseil d'État ne devrait pas conclure au rejet du recours.

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

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Sur le vu des arrêts statuant sur les recours en annulation A.241.907/XII-9.723, A.241.944/XII-9.719, A.241.958/XII-9.720, A.241.959/XII-9.721 et A.242.097/XII-9.587, le membre de l'auditorat, désigné par monsieur l'Auditeur général adjoint, est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 3.

A dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera d'un délai unique de trente jours pour déposer un dernier mémoire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 novembre 2025, par la VI^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret