

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 208.354 du 21 octobre 2010

G/A. 185.422/Vbis-34

En cause :

1. **MENNICKEN** Adelheid,
2. **MENNICKEN** Joachim,
3. **la Société coopérative PETROMEN**,
ayant tous élu domicile chez
Mes Guido ZIANS et Andrea HAAS, avocats,
Aachener Straße 76
4780 Saint-Vith,

contre :

1. **la Ville d'Eupen**,
ayant élu domicile chez
Me Edgar DUYSTER, avocat,
Vervierser Straße 10
4700 Eupen,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Yves MARICHAL, avocat,
boulevard d'Avroy 188
4000 Liège.

--

LE CONSEIL D'ETAT, CHAMBRE VBIS,

Vu la requête introduite le 8 octobre 2007 par Adelheid MENNICKEN, Joachim MENNICKEN et la société coopérative PETROMEN qui demandent une indemnité de 250.000 euros majorés de l'intérêt légal depuis le 20 juin 2007 pour un dommage exceptionnel causé par la ville d'Eupen et la Région wallonne;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le "deuxième mémoire en réponse" de la première partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} juin 2010 à 14.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Guido ZIANS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me Edgar DUYSER, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me Jean-Yves MARICHAL, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VOGEL, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments de la cause se présentent comme suit :

1. Au cours des années 1950, une station d'essence est érigée à Eupen, rue Haas. Elle se trouvait sur le domaine public, dans une zone constructible d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Verviers-Eupen adopté par arrêté royal du 23 janvier 1979, dans une zone protégée au sens des articles 393 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), à proximité immédiate d'une rangée de maisons classées aux n^{os} 24 à 28 de la rue Haas, juste devant la maison du n^o 24 appartenant à la famille MENNICKEN, et le long de la route régionale n^o 67.

2. Cette station d'essence est érigée en 1955 par la firme PURFINA qui disposait d'une autorisation d'exploitation jusqu'en 1988.

3. En 1988, le deuxième requérant, Joachim MENNICKEN reprend la station d'essence.

Le 2 juin 1988, la députation permanente du conseil provincial de Liège délivre une autorisation d'exploiter pour trente ans.

4. Selon les requérants, l'occupation du domaine public a eu lieu sur la base d'une concession délivrée par la première partie adverse. Ils ne produisent toutefois pas de contrat de concession.

Selon la première partie adverse par contre, cette occupation était une simple tolérance. Elle se réfère à cet égard à un écrit adressé le 22 septembre 1988 au deuxième requérant et rédigé comme suit :

- " (...)
- da diese Tankstelle auf öffentlichem Gebiet angelegt ist, ist eine jährliche Anerkennungsgebühr von 1.000 Franken bei der Stadtkasse einzuzahlen (...);
 - da für die Haasstrasse bekanntlich eine Umgestaltung geplant ist, behält das Schöffengericht sich das Recht vor, zu gegebener Zeit weitere Auflagen bezüglich der Pumpstation zu machen, um die Planungen der Umgestaltung mit dieser in Einklang zu bringen (...);

5. Par acte sous seing privé du 31 octobre 1988, les deux premiers requérants et une troisième personne fondent la société coopérative PETROMEN, troisième requérante en la présente cause. Celle-ci a son siège social rue Haas 22-24 à Eupen.

Aux termes de l'article 3 de ses statuts, cette société a pour objet social l'exploitation d'une station d'essence et la vente de produits et marchandises dans le domaine des stations d'essence et des lubrifiants.

6. Afin de l'adapter à de nouvelles normes légales, à savoir l'établissement d'un revêtement étanche du sol, la station est démolie au début des années 1990.

Les requérants décident alors de confier l'exploitation de la station à la société anonyme (S.A.) BELGOMAZOUT-LIEGE. Celle-ci introduit le 18 avril 1995 une demande de permis de bâtir pour la transformation de la station d'essence en ce compris le déplacement de l'installation des pompes. Ce permis lui est délivré le 7 août 1995 par le collège des bourgmestre et échevins d'Eupen et est prorogé d'un an. Toutefois, en raison des projets de transformation annoncés dans la rue Haas et de la restauration de la façade de la maison du n° 24 de cette rue, les travaux autorisés par le permis de bâtir n'ont pas été exécutés de sorte que ce permis est devenu caduc. La même société a reçu le 29 janvier 1996 une autorisation complémentaire d'adjonction d'une citerne à essence de 10.000 litres qui n'aurait jamais été installée.

7. Les travaux de transformation de la rue Haas ont lieu en 1997 et 1998.

8. Au début 1999, la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A. commence à reconstruire la station-essence sans disposer d'un permis d'urbanisme. Le 6 janvier 1999, les travaux doivent être arrêtés.

9. Au sujet des relations juridiques entre la première partie adverse et la firme AVIA BELGOMAZOUT-LIEGE S.A., un procès-verbal de la séance du collège des bourgmestre et échevins d'Eupen du 18 janvier 1999 porte notamment ce qui suit :

" (...) auf Vorschlag des Vertreters der Fa. AVIA zahlt dieselbe der Stadt für die Inanspruchnahme des öffentlichen Eigentums, unter Vorbehalt der Erteilung der Städtebaugenehmigung, jährlich eine von der Höhe des Treibstoffverkaufs abhängige Konzessionsgebühr (ab 600.000 Liter 250.000, - F., darunter 150.000, - F.), wofür ein entsprechender Vertrag auszuarbeiten ist".

Ce procès-verbal prévoit également l'établissement d'un contrat qui ne fut jamais conclu.

10. Le 5 mars 1999, la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A. introduit une demande de permis d'urbanisme pour la reconstruction de la station d'essence. Le 1^{er} octobre 1999, le collège des bourgmestre et échevins refuse ledit permis.

11. Sur recours de la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A., le 17 avril 2002, la seconde partie refuse le permis sollicité. Cette décision est motivée comme suit :

" (...)

In Erwägung, dass die ursprüngliche Tankstelle 1955 auf einem öffentlichen, städtischen Gelände errichtet wurde, und zwar nach den Aussagen der Antragstellerin auf Grund einer Konzession und laut der Gemeinde infolge einer Duldung der Verwaltung;

In der Erwägung, dass am 7. August 1995 eine Städtebaugenehmigung für den Neuaufbau der Tankstelle erteilt wurde, die um ein Jahr verlängert wurde; dass diese Genehmigung heute verfallen ist;

In Erwägung, dass der Ständige Ausschuss am 2. Juni 1988 und am 29. Februar 1996 eine Betriebsgenehmigung erteilt hat;

In Erwägung, dass jedoch die Haasstrasse kürzlich durch umfangreiche Umbauarbeiten völlig neugestaltet wurde, um dort die Tätigkeiten des geschützten Stadtkerns der Stadt Eupen zu fördern; dass der Neuaufbau der Tankstelle diesem Ausbau abträglich sein könnte und das architektonische Gleichgewicht des Ortes beeinträchtigen würde;

In Erwägung, dass die Ausrüstungen (Pumpen) und Leuchtschilder direkte negative visuelle Auswirkungen auf das unter Schutz gestellte gegenüberliegende Gebäude haben würden;

In Erwägung, dass der besonders empfindlichen Lage, die mit dem Umkreis von kulturellem, historischem oder ästhetischem Interesse verbunden ist, Rechnung getragen werden soll sowie der allgemeinen Bauordnung, die auf den geschützten Stadtkern der Stadt Eupen anwendbar ist; dass eine Anlage dieser Art demzufolge nicht mehr an diese Stelle gehört;

In Erwägung, dass der Einspruch der Antragstellerin angesichts des Vorstehenden abzuweisen ist";

Aucun recours en annulation n'est formé contre cette décision.

12. Le 20 juin 2007, le conseil des requérants introduit une requête en indemnité tendant à la réparation d'un dommage exceptionnel auprès des deux parties adverses et ce en application de l'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973. Cette requête énonce notamment ce qui suit :

" (...)

III. Schaden

Unsere Mandanten sind nicht mehr in der Lage gewesen ihre Tankstelle zu betreiben und damit Geld zu verdienen. Wenn den Antragstellern die Möglichkeit erteilt worden wäre, ihre Tankstelle zu erneuern, hätten sie sicherlich gute Gewinne erzielen können. Die geplante Tankstelle sollte eine automatische Bedienung (Zahlautomat) einführen, so dass Tag und Nacht ein Verkauf möglich gewesen wäre. Es muss auch darauf verwiesen werden, dass diese Tankstelle nach der Renovierung sicherlich sehr erfolgreich geworden wäre. Es muss daran erinnert werden, dass die Tankstelle sehr günstig gelegen ist und auf Grund des hohen Durchgangsverkehrs weiterhin gute Erfolgchancen gehabt hätte.

Unsere Mandanten fordern eine Entschädigung von 250.000 € für den entgangenen Gewinn. Wenn man [von] einer Nutzung dieser Investierung von 20 Jahren ausgeht, ist der zu Grunde gelegte Betrag für eine Geschäftsführerentlohnung und eine Dividende sicherlich als sehr gemässigt anzusehen. (...)"

13. La ville d'Eupen, première partie adverse, a répondu le 7 août 2007 aux requérants en rejetant leur requête.

La Région wallonne, seconde partie adverse, a négligé de statuer;

Considérant que la première partie adverse a fait parvenir le 31 juillet 2008 un écrit intitulé "deuxième mémoire en réponse"; qu'un tel écrit n'est pas prévu par le règlement de procédure et doit donc être écarté des débats;

Considérant que la première partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité de la tardiveté du recours; qu'elle soutient que les requérants ont reçu

par télécopie notification de la décision de rejet le 7 août 2007 de sorte qu'introduit le 8 octobre 2007, leur recours au Conseil d'Etat a été introduit plus de soixante jours après la notification de la décision de rejet;

Considérant que la décision de rejet de la demande d'indemnité a été notifiée le 7 août par télécopie aux requérants; qu'en application de l'article 4, alinéa 1^{er}, du règlement général de procédure, ils disposaient d'un délai de soixante jours à partir de cette date pour introduire une requête en indemnité au Conseil d'Etat à l'encontre de la première partie adverse; que ce délai expirait le samedi 6 octobre 2007 de sorte que, conformément à l'article 88, alinéa 3, du règlement général de procédure, il était prorogé jusqu'au lundi 8 octobre 2007 qui est précisément le jour de l'introduction de la requête en indemnité au Conseil d'Etat; que l'exception n'est dès lors pas fondée;

Considérant que la première partie adverse prend une deuxième exception d'irrecevabilité de l'absence d'intérêt des requérants à leur requête; qu'elle soutient que le deuxième requérant a bénéficié d'une simple tolérance d'occupation du domaine public qui a été retirée par la première partie adverse; qu'elle ajoute que l'autorisation d'exploiter du 2 juin 1988 dont bénéficiait le deuxième requérant fut périmée après deux ans à défaut d'exploitation et que les premier et troisième requérants n'ont à aucun moment disposé d'un droit qui fonderait leur présent recours;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité de ce que les requérants n'auraient pas intérêt à leur recours au motif que la seule décision prise par elle est le refus de permis d'urbanisme du 17 avril 2002; qu'elle constate avec la première partie adverse que la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A., qui avait demandé un tel permis, n'a pas formé de recours contre la décision de refus et qu'elle n'est pas requérante en la présente cause;

Considérant que les premier et deuxième requérants sont des associés et administrateurs de la troisième requérante, la société coopérative PETROMEN, à laquelle ils ont confié le 1^{er} octobre 1988 l'exploitation de la station d'essence litigieuse; qu'en conséquence ils n'ont pas un intérêt personnel direct à agir en qualité de requérants en la cause; qu'à l'égard des premier et deuxième requérants, l'exception est fondée;

Considérant que la troisième requérante a son siège social à Eupen, Haasstrasse n^{os} 22 à 24 et a pour objet social "l'exploitation d'une station d'essence"; qu'elle a repris des deux premiers requérants, le 2 juin 1988, l'exploitation de la station

d'essence litigieuse; qu'elle a donc un intérêt personnel au recours; qu'à son égard, l'exception n'est pas accueillie;

Considérant que les parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité de l'incompétence du Conseil d'Etat, les requérants ayant commis une faute de sorte que le litige serait de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire;

Considérant que l'exception est liée au fond et sera examinée avec celui-ci;

Considérant qu'il y a lieu, pour se prononcer sur la demande d'indemnité, de vérifier l'existence d'un dommage né, actuel et certain, l'imputabilité de ce dommage, sa prévisibilité et son caractère spécial, et enfin, le cas échéant, de le quantifier;

Considérant que le dommage dont se prévaut la requérante tient à ce que la première partie adverse a mis fin à ce qu'elle qualifie comme une concession eu égard au réaménagement de la rue Haas;

Considérant qu'indépendamment de la qualification - simple tolérance d'usage de la voirie selon la première partie adverse ou concession non autrement prouvée par la requérante - donnée à l'utilisation de la voirie, il suffit de constater, comme le rappelle d'ailleurs la partie requérante dans son dernier mémoire en citant la définition de la concession domaniale extraite de l'ouvrage de M.-A. FLAMME, que "la concession domaniale est un contrat administratif par lequel l'autorité concédante permet à un usager d'occuper une parcelle du domaine public à titre exclusif et à temps, mais de façon précaire et révocable"; que, d'une part, la première partie adverse n'a jamais déterminé une durée quant à l'occupation et, d'autre part, que celle-ci est précaire et révocable; qu'ainsi, en tout état de cause, à défaut de démontrer un caractère exceptionnel propre au cas d'espèce, la fin d'une occupation de la voirie, qu'elle soit à titre de tolérance ou de concession, n'est pas par elle-même une cause de préjudice exceptionnel;

Considérant par ailleurs, que la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A. a laissé se périmer le permis de bâtir qu'elle avait obtenu le 7 août 1995; qu'il ressort d'une lettre du conseil de la société, du 24 novembre 1999, que cette attitude est due non seulement, comme l'affirme la partie requérante, aux travaux de transformation de la rue Haas en projet, mais aussi à la restauration alors effectuée de la façade de la maison du n° 24 de la rue Haas; que cette dernière circonstance n'est pas imputable aux parties adverses;

Considérant que la BELGOMAZOUT-LIEGE S.A. n'a pas introduit de recours au Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté ministériel du 27 avril 2002 qui, sur recours, a confirmé la décision de refus du permis d'urbanisme du collège des bourgmestre et échevins d'Eupen, que, par cette attitude, elle a acquiescé à ce refus;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie requérante soutient que si un permis a été délivré en 1995, cela doit en principe encore être possible quelques années plus tard et que le recours au Conseil d'Etat visé à l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est fondé sur la conception que l'autorité n'a pas commis de faute de sorte que ce recours est distinct du recours en annulation de l'arrêté ministériel de refus de permis; que, par ailleurs, la partie requérante estime que le motif tenant au réaménagement de la rue Haas est un motif d'ordre urbanistique servant de prétexte à un retrait de concession non légitimement justifié;

Considérant que c'est précisément parce qu'elle avait obtenu un permis de construire en 1995, périmé par la suite, et qu'en ayant demandé un nouveau permis en 1999 et se l'étant vu refusé tant par le collège des bourgmestre et échevins d'Eupen que par le ministre pour un motif d'ordre urbanistique "fallacieux", que la partie requérante avait intérêt à soumettre à la censure du Conseil d'Etat une décision tenue pour illégale; que cette abstention d'introduire un recours en annulation a contribué à la survenance du dommage dont se prévaut la partie requérante;

Considérant ainsi que l'imputabilité du préjudice aux seules parties adverses n'est pas démontré, pas plus que ne l'est le caractère exceptionnel du préjudice allégué;

Considérant que la requête en indemnité pour préjudice exceptionnel n'est pas fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité de 250.000 euros majorés de l'intérêt légal depuis le 20 juin 2007 pour un dommage exceptionnel causé par la ville d'Eupen et la Région wallonne est déclarée non fondée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à la charge des requérants.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le vingt-et-un octobre deux mille dix par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
KREINS,	président de chambre,
VAN NIEUWENHOVE,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.