

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 238.830 du 14 juillet 2017

216.566/XV-2853

En cause : **la s.a. Envemat,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE
et Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

la ville de Limbourg,
ayant élu domicile chez
M^e Éric LEMMENS, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2.2
4000 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 30 juillet 2015, la s.a. Envemat sollicite, à charge de la ville de Limbourg, «une indemnité visant à réparer le préjudice subi du fait de l'illégalité des délibérations du collège communal de Limbourg des 10 et 24 mars 2014, interdisant la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers à Bilstain». L'indemnité réparatrice demandée est de 193.846,60 €, majorée des intérêts au taux légal à dater du 22 octobre 2014, étant la date moyenne entre le 12 mars 2014 et le 5 juin 2015.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3, §4 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 28 novembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 20 décembre 2016 à 9 heures 30.

M. Imre KOVALOVSKY, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Pierre LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Elisabeth KIEHL, *loco* M^e Éric LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel VANDERHELST, auditeur, a été entendue en son avis en partie 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 231.459 du 5 juin 2015, lequel a annulé les délibérations du collège communal de Limbourg des 10 et 24 mars 2014 ainsi que du 8 décembre 2014, relatives à l'interdiction de la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers à Bilstain.

L'annulation est prononcée sur la base du premier moyen dénonçant la méconnaissance de la compétence que l'article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière attribue au conseil communal. L'arrêt énonce à ce propos notamment ce qui suit:

« Considérant que l'ordonnance de police relative à la circulation routière adoptée le 24 mars 2014, qui constitue le second acte attaqué, se donne pour fondement l'article 130*bis* de la Nouvelle loi communale; qu'elle prévoit une interdiction de circulation sur le Thier de Villers pour les véhicules de transport de choses d'un tonnage en charge supérieur à 5 tonnes "jusqu'à la réfection en profondeur de la voirie"; que si cette dernière précision laisse présager que la mesure d'interdiction n'a pas vocation à demeurer d'application de manière définitive, elle ne permet pas de considérer la mesure comme étant temporaire au sens des articles 130*bis* et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale et donc de fonder la compétence du collège communal en l'espèce; qu'en effet, le danger dont fait état la motivation de l'ordonnance ne résulte pas seulement des dégradations du revêtement de la voirie, mais également de la forte pente et des difficultés de croisement; qu'il ressort du dossier administratif et des termes du mémoire en réponse que l'utilisation quotidienne de cette voirie par un charroi lourd et important était connue au moins depuis le premier semestre de l'année 2013 et qu'elle était considérée comme étant à l'origine de dégradations de la voirie, mais également de dangers pour la sécurité routière compte tenu de la configuration des lieux et, en particulier, du caractère étroit et sinueux des chaussées concernées; que si cette situation a pu apparaître comme étant

nouvelle, puisqu'elle résulte, selon l'I.B.S.R. de l'ouverture, qualifiée en juin 2013 de "relativement récente", d'une sortie de l'autoroute, elle ne peut en revanche être qualifiée de ponctuelle puisque l'augmentation du passage de poids lourds, qui est à l'origine des problèmes et risques constatés par l'I.B.S.R. constitue une cause permanente de danger; que la situation que la mesure d'interdiction en cause vise à régler n'est pas "ponctuelle" ou "occasionnelle" au sens de l'article 135, § 2, al. 2, 1°, *in fine*, de la Nouvelle loi communale, lu en combinaison avec les articles 10 et 12 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, seul de nature à fonder la compétence dévolue au collège communal en application de l'article 130bis de la Nouvelle loi communale;

Considérant que le collège communal ne pouvait se fonder sur les articles 130bis et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale pour adopter sa délibération du 24 mars 2014; que, ce faisant, il a méconnu la compétence que l'article 2 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière attribue au conseil communal, empêchant, par la même occasion, l'exercice de la tutelle d'approbation instituée par cette disposition;

Considérant que le premier moyen est fondé; que le second acte attaqué doit être annulé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus;

Considérant que l'ordonnance du collège du 10 mars 2014, qui constitue le premier acte attaqué, a été adoptée sur la base des mêmes dispositions; que si elle a été remplacée par l'ordonnance du 24 mars 2014, elle a toutefois été d'application, de sorte que, dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de l'annuler pour les mêmes motifs;

Considérant que l'annulation de l'ordonnance du 24 mars privera d'objet la délibération du 8 décembre; qu'il convient toutefois de l'annuler en vue de garantir la sécurité juridique».

Il y a lieu d'ajouter que, le 23 avril 2015, le conseil communal de Limbourg a adopté un règlement complémentaire à la police du roulage interdisant la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers à Bilstain, que ce règlement a été approuvé par le ministre des travaux publics à une date inconnue et que les recours contre ce règlement et cet arrêté d'approbation, introduits notamment par la partie requérante, ont été rejetés par l'arrêt n° 236.621 du 30 novembre 2016.

IV. La demande d'indemnité réparatrice

A. Thèses des parties

1. La requête

Considérant que la requérante soutient avoir subi, entre le 12 mars 2014 et le 5 juin 2015, un préjudice s'élevant à 193.846,60 €, ce montant devant être majoré des intérêts au taux légal à dater du 22 octobre 2014, étant la date moyenne entre le 12 mars 2014 et le 5 juin 2015;

qu'elle expose qu'elle est située rue Freux Prés à Goé (Limbourg), qu'elle est installée depuis 1970 sur le site d'une ancienne carrière, qu'elle est spécialisée dans la fabrication et la livraison de béton et qu'elle possède un parc roulant d'une quinzaine de camions;

qu'elle soutient qu'en raison de l'interdiction de circulation aux véhicules de plus de cinq tonnes sur un tronçon de 700 mètres du Thier de Villers par les décisions annulées par l'arrêt n° 231.459, sa clientèle a dû faire des détours pour s'approvisionner dans ses murs, ce qui l'aurait incitée à se fournir auprès de ses concurrents, et que son parc roulant a également dû faire de nombreux détours pour livrer sur les chantiers;

qu'elle précise que la plus grande partie de son activité économique se fait au plateau de Herve, soit au nord-ouest car, au sud-est du site, il y a beaucoup de forêts et donc peu de clientèle; qu'elle fait valoir que, pour accéder au nord-ouest, l'itinéraire le plus court et emprunté depuis des décennies passe par le tronçon qui a été interdit à la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes et que les détours résultant de cette interdiction seraient d'environ 10 kilomètres par trajet alors que son activité consiste en majorité à livrer du béton dans un rayon d'environ 15 km;

qu'elle soutient que certains indicateurs économiques internes démontrent l'impact négatif de l'interdiction décidée par la ville; qu'ainsi, elle fait état d'une perte de chiffre d'affaires de 11 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes (perte de 586.747 €), de la perte de deux emplois d'ouvriers-chauffeurs en 2014 (soit une perte de personnel de 8 %, le nombre d'ouvriers-chauffeurs étant passé de 25 en 2013 à 23 en 2014), et d'une augmentation du chômage économique de 87 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes (455 jours en 2014 contre 243 jours pour la moyenne des trois années précédentes);

Considérant que le premier élément du préjudice qu'elle allègue est l'augmentation relative des frais généraux due à une baisse de production; qu'elle prétend que la baisse du volume de la production due à l'interdiction de circulation entraîne l'augmentation du prix de fabrication et que la diminution de la production ne génère donc pas seulement une perte de bénéfice, mais également une augmentation des frais généraux puisque le coût du personnel, des machines, des entretiens, *etc.*, demeure identique même si le volume à produire baisse; que, se fondant sur des documents comptables et un rapport détaillé, elle relève que le coût de production moyen de 2011 à 2013 était de 14,39 €/m³ et qu'il est passé à 16,35 €/m³ en 2014, étant entendu que le coût des camions et des chauffeurs n'est pas repris dans ce coût de fabrication; qu'elle soutient que, pendant la durée d'application de l'interdiction de circulation illégale, le volume produit a été de 48.706 m³, de sorte que la perte s'élève, selon elle, à 95.461,80 € (48.705 m³ x 1,96 €/m³);

Considérant que le deuxième élément du préjudice allégué est lié au non-enlèvement de marchandises sur le site de la requérante; que celle-ci soutient que l'axe passant par le Thier de Villers permet à la majorité de sa clientèle de rejoindre la vallée de la Vesdre et de venir enlever des marchandises sur son site d'exploitation et qu'à défaut de route alternative à ce tronçon, sa clientèle doit faire des détours importants, ce qui la pousse à se fournir auprès de concurrents; qu'elle soutient avoir constaté une baisse significative de la production de béton destiné à être enlevé sur son site, dont la moyenne était de 5.954 m³ pour les années 2011 à 2013 et de 3.572 m³ pour l'année 2014, soit une baisse de 2.382 m³ sur une année; que, constatant que l'interdiction de circulation litigieuse a été appliquée durant 1,238 année, la requérante se prévaut d'une perte de 2.949 m³ en raison de cette mesure; que, s'appuyant sur des calculs documentés, elle expose que le bénéfice moyen par m³ de marchandise est de 3,74 €/m³ de béton retiré en sorte que la perte en bénéfices

due à la non-fabrication de béton à enlever dans son établissement est évaluée à 11.028,70 € (2949,40 m³ x 3,74 €/m³) [lire sans doute : 11.030,76 €];

Considérant que le troisième élément du préjudice allégué résulte de la non-livraison de béton aux chantiers; qu'après avoir rappelé que les livraisons s'effectuent de manière générale dans un rayon de 15 km, elle soutient que les détours à réaliser ont pour effet de l'écarter d'office dans un certain nombre de cas; qu'elle soutient avoir observé, pour l'année 2014, une baisse de volume de 2236 m³ par rapport à la moyenne des m³ livrés pendant les trois dernières années (moyenne de 36.013 m³ pour 2011 à 2013; 33.777 m³ livrés en 2014), ce qui équivaut à une diminution de 2.769 m³ au cours de l'interdiction litigieuse; que, s'appuyant sur des calculs documentés, elle expose que le bénéfice moyen par m³ de marchandise est de 5,76 €/m³ de béton livré en sorte que la perte en bénéfices due à la non-livraison de béton sur chantier est de 15.962,58 € (2.769 m³ x 5,76 €/m³) [lire sans doute: 15.949,44 €];

Considérant que le quatrième élément du préjudice invoqué est la perte due aux détours effectués pour livrer la marchandise sur les chantiers;

qu'elle expose que, pour desservir sa zone d'activité, ses camions empruntent nécessairement certains carrefours en fonction de leur destination; qu'ainsi, elle identifie cinq «carrefours obligés» et précise la distance de l'itinéraire pour rejoindre chacun, respectivement avant et après l'interdiction du Thier aux camions de plus de 5 tonnes, en se fondant sur des documents reprenant les distances renseignées par «GoogleMap»; que les données mentionnées dans la requête peuvent être résumées comme suit:

	Avant l'interdiction	Après l'interdiction	Différence
Carrefour n° 1	6,9 km	23 km	+ 16,1 km
Carrefour n° 2	9,9 km	21,4 km	+ 11,5 km
Carrefour n° 3	13,2 km	17,2 km	+ 4 km
Carrefour n° 4	14 km	19,6 km	+ 5,6 km
Carrefour n° 5	16 km	17,5 km	+ 1,5 km

qu'elle explique que, pour connaître la distance supplémentaire parcourue pour une livraison, il suffit d'identifier le «carrefour obligé» par lequel va passer le camion et de compter la distance supplémentaire en la multipliant par deux, car le détour est réalisé à l'aller et au retour; qu'elle précise que son parc roulant est équipé d'un système de géolocalisation, ce qui a permis de lister quotidiennement les destinations de chantiers de chaque camion et donc de comptabiliser le nombre de fois que les camions sont passés par tel ou tel «carrefour obligé» et donc le total des kilomètres de détours; qu'elle indique que ce comptage a été réalisé sur la période au cours de laquelle le règlement était applicable et, documents à l'appui, renseigne un nombre total de kilomètres de détours parcourus s'élevant à 27.043 km;

qu'elle soutient que, pour évaluer la perte encourue au titre des détours effectués pour les livraisons, il y a lieu de distinguer deux postes, à savoir le coût du camion par kilomètre et le coût du chauffeur par kilomètre;

qu'elle évalue le coût moyen du camion à 1,83 €/km, ce montant étant obtenu en divisant le prix des coûts du camion sur l'année 2014 par le nombre de kilomètres parcourus au cours de cette même année;

qu'elle expose que le coût du chauffeur est de 0,81 €/km, ce montant étant obtenu en faisant le rapport entre la distance parcourue par tous les camions et le nombre total des heures de conduite de ce parc roulant, étant entendu que le coût horaire du chauffeur est de 35,96 €/h et que la vitesse moyenne d'un camion est de 44,4 km/h;

qu'elle en conclut que la «perte camion engendrée par les détours» s'élève à 71.393,52 €, soit 49.488,69 € pour les camions (27.043 km x 1,83 €/km) et 21.904,83 € pour le personnel roulant (27.043 km x 0,81 €/km);

2. Le mémoire en réponse

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse souligne d'abord qu'«une interdiction comparable à celle critiquée» a existé durant de nombreuses années, à l'endroit concerné sans causer la moindre faillite ni faire l'objet d'aucun recours, notamment par la société requérante; qu'elle se fonde à cet égard sur deux courriers qui confirment l'existence d'une limitation du tonnage au pied de la route litigieuse; qu'elle expose que la solution consistant à emprunter le Thier de Villers s'est en réalité imposée au fur et à mesure de l'ouverture de zonings industriels le long des autoroutes E40 et E42, de l'ouverture de nouvelles sorties et des interdictions de circulation successivement adoptées par d'autres communes;

Considérant que la partie adverse conteste ensuite le lien de causalité entre l'illégalité et le dommage allégué;

qu'elle se prévaut à cet égard de la théorie de l'équivalence des conditions et, plus particulièrement, d'un cas d'application connu sous le nom de «théorie de l'alternative légitime», dont il résulte, d'après elle, qu'il faut imaginer non ce qui se serait produit si le comportement fautif n'avait jamais eu lieu mais bien ce qui se serait produit si le comportement n'avait pas été fautif; qu'elle se réfère à cet égard à un arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 1997; qu'elle soutient qu'en l'espèce, sans l'illégalité ayant conduit à l'annulation, le dommage vanté eût pu se produire tel qu'il s'est réalisé puisque la requérante ne démontre pas que s'ils avaient été adoptés par l'organe communal compétent, les arrêtés annulés auraient eu un contenu différent; qu'elle fait valoir qu'au contraire, le 23 avril 2015, le conseil communal a adopté une décision similaire interdisant la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers à Bilstain; qu'elle en déduit que le dommage invoqué, même s'il était démontré, se serait produit en l'absence de l'illégalité constatée;

qu'elle observe par ailleurs que la requérante soutient que les décisions annulées l'auraient isolée économiquement, mais ne propose pas de prouver *in concreto* le prétendu lien causal qui unirait l'illégalité et le prétendu dommage subi; qu'elle expose que la position de la requérante ne tient aucun compte du fait que l'ensemble du secteur de la construction a subi une forte crise et un net recul et que toute perte éventuelle de chiffre d'affaires doit nécessairement être mise en relation avec ce climat économique difficile; qu'elle constate par ailleurs que, pour certains mois de 2014 et 2015, le chiffre d'affaires est en augmentation par rapport aux années précédentes et estime que ces variations démontrent que la diminution générale du chiffre d'affaires est liée aux fluctuations du marché et non aux actes annulés par le Conseil d'État;

Considérant que la partie adverse soutient que le dommage vanté n'est pas établi;

qu'elle fait valoir, en premier lieu, que les pièces produites ne sont pas suffisamment probantes et que la requérante ne démontre pas qu'elle ne pouvait pas facturer à ses propres clients les surcoûts marginaux engendrés par l'interdiction d'utiliser la voirie concernée; qu'elle souligne que la requérante admet au contraire, de manière implicite mais certaine, avoir répercuté ces surcoûts sur sa clientèle puisqu'elle vante un dommage lié à sa perte de compétitivité; qu'elle estime que la pièce C 16 du dossier de la requérante (liste des prix) illustre cette répercussion des surcoûts sur la clientèle, les prix pratiqués pour l'année 2014 étant supérieurs à ceux de 2013; qu'elle allègue que la requérante ne peut à la fois réclamer l'indemnisation des frais liés au détour (coût horaire du chauffeur et coût du camion par kilomètre) et l'indemnisation du dommage causé par la répercussion desdits frais sur la clientèle (perte de compétitivité); qu'elle en conclut que le dommage n'est pas démontré et qu'il l'est d'autant moins que le bénéfice d'exploitation de la requérante a augmenté en 2014 (104.512 €), l'entreprise ayant connu un déficit de 178.169 € en 2013;

qu'elle soutient ensuite que les surcoûts horaires et par kilomètre ne sont pas avérés; qu'elle observe que la demande s'élève à un total de 193.846,60 €, soit 13.846,18 € par mois, ce qu'elle estime difficilement crédible ou imputable aux seuls actes annulés si l'on tient compte de la longueur du détour (environ 10 km); qu'elle en doute d'autant plus qu'elle considère qu'un détour n'implique pas nécessairement du temps de trajet supplémentaire, un trajet plus long mais sur des voiries plus rapides pouvant avoir une durée identique à un itinéraire plus court; qu'elle expose à cet égard que la jonction Dolhain/Thimister-Clermont (échangeur de Battice) via Bilstain constitue un trajet de 10 km contre 17 km en passant par Eupen, que le détour par Verviers n'est pas plus conséquent (8 km par trajet au maximum), que si les camions respectent les limitations de vitesse, hors heures de pointe et compte tenu de l'état des voiries litigieuses, le temps de trajet est identique, à savoir 17 minutes pour les deux itinéraires; qu'elle souligne que les poids lourds peuvent rouler plus rapidement sur les voiries régionales et les autoroutes, lesquelles ont précisément été conçues pour ce charroi, contrairement aux routes communales dont, en particulier, le Thier de Villers, sur lesquelles les poids lourds doivent redoubler de prudence et rouler plus lentement, les croisements s'avérant notamment forts difficiles;

que, s'agissant du coût horaire du personnel, elle relève certaines incohérences; qu'elle souligne, que pour l'année 2014, la requérante a déclaré 41.516 heures effectivement prestées, qu'en se fondant sur le coût horaire indiqué dans la requête, à savoir 35,96 €, les frais correspondant aux rémunérations devraient être de 1.492.915,36 €, mais que le bilan mentionne un coût de 1.372.692 €; qu'elle constate par ailleurs que moins d'heures ont été prestées en 2014, durant la période litigieuse, qu'en 2013 et que le nombre de travailleurs est resté stable au cours de ces deux années; qu'elle ajoute que, même en admettant l'existence d'un surcoût, celui-ci est compensé par le fait qu'il existait également pour d'autres sociétés, de sorte que de nouveaux clients ont pu être gagnés;

qu'elle fait valoir par ailleurs que les pertes liées à la diminution des commandes (frais généraux, non-enlèvement et non-livraison) sont purement hypothétiques, la requérante ne pouvant sérieusement prétendre avoir la certitude qu'en l'absence des illégalités commises, des commandes supplémentaires auraient été passées; qu'elle ajoute que la requérante ne produit aucune pièce démontrant que le coût des matériaux qu'elle emploie n'a pas augmenté de manière significative durant la période concernée et que le chômage économique n'aurait pas augmenté de manière

générale durant la période litigieuse en raison de la crise du secteur, de sorte que, de ce point de vue également, le dommage n'est ni démontré ni avéré;

Considérant qu'elle considère en outre qu'il n'y a aucun dommage indemnisable en l'espèce, la requérante ne disposant d'aucun droit subjectif d'emprunter l'itinéraire qu'elle désire au détriment de la sécurité publique, ni d'emprunter l'itinéraire le plus court ou le plus direct ni encore d'emprunter pour l'éternité le même itinéraire; qu'elle estime que la fermeture d'une route, notamment pour des raisons de sécurité publique, constitue un inconvénient habituel pour une entreprise active dans le domaine du transport, lequel doit passer par pertes et profits et qu'il s'agit d'aléas normaux auxquels toute entreprise est confrontée;

Considérant qu'à titre subsidiaire, elle soutient que le dommage a été adéquatement indemnisé ou qu'il sera adéquatement indemnisé par le paiement d'un euro symbolique; que, le cas échéant, elle sollicite la mise en balance des intérêts – purement financiers – de la requérante et de l'intérêt du public que la ville a tenté de préserver en adoptant la mesure critiquée; qu'elle fait valoir que la mesure en cause n'a pas été adoptée à la légère, ainsi qu'en témoignent notamment les constatations de l'Institut Belge pour la Sécurité Routière (I.B.S.R.) quant à la dangerosité de la situation; qu'elle souligne que l'arrêt d'annulation ne contredit pas ce constat et qu'il se limite à sanctionner l'incompétence de l'auteur de l'acte, soit une erreur purement technique qui, d'après la partie adverse, ne peut conduire à la condamner au paiement de l'indemnité demandée; qu'elle estime que le préjudice éventuellement subi par la partie requérante a été intégralement et adéquatement réparé par l'annulation des décisions critiquées ou qu'il le sera par l'octroi de la somme d'un euro;

Considérant qu'à titre infiniment subsidiaire, elle sollicite la désignation d'un expert sur la base de l'article 20 du Règlement général de procédure ainsi que l'application d'un coefficient réducteur; qu'elle estime que la détermination du montant du dommage réellement subi est une question hautement technique qui nécessite d'analyser l'ensemble des pièces comptables et documents chiffrés produits par la requérante; qu'elle ajoute que toute perte éventuelle de chiffre d'affaires – fût-elle démontrée – doit être mise en relation avec le climat économique difficile et que, le cas échéant, l'expert désigné devra tenir compte de ces circonstances pour déterminer le pourcentage des pertes subies en raison de cette crise, pourcentage qui doit obligatoirement être déduit du montant des pertes globales éventuelles, étant par ailleurs entendu que le dommage ne doit pas être intégralement indemnisé et ce, pour les motifs déjà exposés;

3. Le mémoire en réplique

Considérant qu'en réplique, la requérante souligne que la partie adverse ne conteste pas qu'avant ses décisions des 10 et 24 mars 2014, aucune interdiction de circulation n'était applicable aux poids lourds sur le Thier de Villers à Bilstain;

qu'elle estime que la théorie de l'alternative légitime ne peut être appliquée puisque l'annulation a fait disparaître le règlement de l'ordonnancement juridique de manière telle que cet acte est censé n'avoir jamais existé; qu'elle expose qu'une indemnité réparatrice est un cas nouveau de responsabilité objective, que l'alternative légitime vise à tempérer certaines conséquences inacceptables en matière de partage de responsabilité et qu'il est impossible pour le juge d'envisager un cas purement

hypothétique; qu'elle fait valoir qu'en raison du principe de non-rétroactivité des règlements, il ne peut être considéré que la partie adverse aurait pu légalement adopter au même moment un règlement identique; qu'elle admet que la possibilité d'une réfection d'un acte administratif annulé peut, dans certaines circonstances, être prise en considération sur le plan du lien causal, mais soutient que tel ne peut être le cas en l'espèce, l'illégalité n'étant pas de pure forme puisqu'elle touchait à la compétence de l'organe; qu'elle observe par ailleurs que le nouveau règlement du 23 avril 2015 ne procède pas à la réfection de l'acte annulé, mais constitue un nouveau règlement qui n'a aucun effet rétroactif; qu'elle souligne que l'indemnité réparatrice sollicitée vise la période où le règlement illégal a été mis en application et ne concerne donc nullement le nouveau règlement entré en vigueur ultérieurement, après une brève période de réouverture du Thier de Villers à la circulation des poids lourds;

que, s'agissant de la situation économique générale, la requérante observe que l'argumentation de la partie adverse concerne le secteur de la construction, mais qu'elle est active dans un domaine bien spécifique, celui de la livraison de béton «prêt à l'emploi», pour lequel la consommation est en hausse en 2014; qu'elle ajoute que l'indemnité réclamée ne correspond pas à une diminution du chiffre d'affaires dont elle n'a fait état qu'à titre d'indicateur économique; qu'elle estime que la partie adverse est mal venue d'isoler quelques mois où l'activité a été meilleure pour en conclure que la diminution générale du chiffre d'affaires serait intimement liée aux fluctuations du marché dans la mesure où, pris sur une base annuelle, ce chiffre a notablement diminué;

Considérant que la requérante conteste ensuite l'argumentation de la partie adverse sur le dommage;

que, s'agissant des kilomètres supplémentaires parcourus, elle expose qu'elle n'entend pas établir le nombre de kilomètres parcourus par ses bilans et ses comptes de résultats mais par le biais du système de géolocalisation installé sur l'ensemble de ses camions;

que, s'agissant de l'augmentation du temps de parcours, elle réplique que l'affirmation selon laquelle une augmentation de la distance parcourue n'implique pas nécessairement du temps de trajet supplémentaire n'est pas démontrée par la partie adverse à qui incombe pourtant la charge de la preuve; qu'elle ajoute que cette affirmation est dépourvue de tout fondement, les voiries communales et régionales étant pareillement affectées à la circulation publique et leur configuration matérielle n'étant pas nécessairement fort différente; qu'elle fait également valoir que l'augmentation du temps de parcours est confirmée par tous les systèmes de navigation et, reprenant l'exemple donné par la partie adverse dans son mémoire en réponse, constate que le trajet empruntant le Thier de Villers, long de 9,4 km, s'effectue en 13 minutes tandis qu'en faisant le détour par Verviers, le trajet, d'une longueur de 20,6 km, se fait alors en 23 minutes; qu'elle souligne que le système de géolocalisation dont sont équipés ses camions indique la distance parcourue ainsi que le nombre total d'heures de conduite, ce qui a permis de calculer la vitesse moyenne, laquelle s'élève à 44 km/h;

qu'à propos du coût des chauffeurs, la requérante réplique qu'elle sollicite l'indemnisation du surplus d'heures que son personnel a dû prester en raison de l'allongement des distances et qui ne s'identifie ni à la totalité des heures prestées ni à la variation de ce total d'une année à l'autre; qu'elle indique que, dans son dossier de pièces, elle a exposé comme suit la méthode suivie pour déterminer le coût d'un

chauffeur: «C'est le rapport entre le coût total des chauffeurs et le nombre d'heures totales prestées. À cela est rajouté 10 % en frais généraux sur cette période»;

que, s'agissant de la répercussion du surcoût des transports, elle expose notamment que l'interdiction de circuler a pris effet en mars 2014, soit postérieurement à l'adoption d'un nouveau tarif en janvier 2014, que les listes de prix ont été émises avant l'interdiction, de sorte qu'il n'y a eu aucune répercussion sur la clientèle et qu'il en a été de même en 2015, puisqu'elle a reçu en janvier 2015 notification du rapport de l'auditeur concluant à l'annulation du règlement et qu'elle a estimé qu'il n'appartenait pas à ses clients d'assumer les conséquences financières d'une situation qu'elle a toujours considérée comme illégale; qu'elle expose également qu'il n'existe aucune incompatibilité à faire valoir une augmentation du coût des transports, d'une part, et une perte de compétitivité, d'autre part; qu'elle souligne à cet égard que les listes de prix distinguent le prix du béton vendu «livré», lequel a été impacté par l'augmentation du coût du transport, et le prix du béton «départ centrale», qui a quant à lui été affecté par une perte de compétitivité; qu'elle expose encore que la réduction du volume vendu s'explique par le fait qu'en raison du règlement illégal, le parc roulant n'a plus livré quotidiennement la même quantité qu'auparavant;

qu'elle estime que la partie adverse commet des erreurs de calculs et fait des amalgames lorsqu'elle affirme que, l'indemnité réclamée étant de 193.846,60 €, elle s'élève à 13.846,18 € par mois et qu'une telle somme est difficilement crédible vu la longueur du détour; que la requérante précise que l'indemnité totale comprend différentes composantes et que le surcoût par chauffeur et par kilomètre fait l'objet d'un poste précis, évalué à 71.393 €, soit 4.765,92 € par mois;

qu'elle souligne que la partie adverse n'apporte aucun élément à l'appui de son affirmation selon laquelle la perte de certains clients a pu être compensée par l'obtention de nouveaux clients;

qu'à propos de l'affirmation relative au caractère purement hypothétique de la diminution des commandes, elle fait valoir notamment ce qui suit:

«La requérante a dû exposer 610.707,49 € de frais fixes en 2014 pour produire le béton. Ces frais correspondent à l'amortissement du matériel, les réparations diverses, le personnel sur la centrale, les coûts administratifs, du matériel.

Le volume vendu moyen des trois années précédant l'interdiction est de 42.443 m³. Le volume vendu en 2014 est de 37.350 m³. Si la requérante avait fait une année moyenne, le coût de production par m³ serait de 610.707,49/42443=14,39 €/m³. Avec 37.350 m³ de vendu, le coût de production est passé à 610.707,49/37350 = 16,35 €/m³.

Il y a donc une différence de 16,35 – 14,39 = 1,96 €/m³ en terme de coût de production.

Il y a eu une production de 48.705 m³ pendant la durée de l'interdiction.

La baisse des commandes par rapport aux trois années précédentes n'est pas une hypothèse, mais un fait établi. Les détours imposés par le règlement illégal, en ce qu'ils impliquent des frais supplémentaires en personnel et en matériels, le sont également. Ces frais constituent un obstacle concurrentiel pour la requérante. Il ne peut être exigé de la requérante la preuve d'un fait négatif.

[...]

En revanche, la partie adverse - sur qui pèse la charge de la preuve - ne prouve pas que cette baisse serait due à un fait autre que l'application de son règlement illégal.

[...]

Le même raisonnement s'applique pour les diminutions d'enlèvement du béton:

- la requérante établit que, par rapport aux années antérieures, la baisse de production en marchandise enlevée est significative, elle représente 2.382 m³ en de marchandise non fabriquée par rapport à la moyenne des 3 dernières années. En terme de % cela fait une baisse de 40 %/an;

- une diminution du volume en livraison est également constatée : avec les détours à réaliser, assurer une livraison des chantiers à Bilstain, Thimister, Clermont, Elsaute, ... écarte d'office la société Envemat d'un point de vue concurrentiel. La baisse de volume est de 2.236,33 m³ par rapport à la moyenne des m³ livrés sur chantiers pendant les 3 dernières années.

La partie adverse - sur qui pèse la charge de la preuve - ne prouve pas que cette baisse serait due à un fait autre que l'application de son règlement illégal.»;

qu'à propos du caractère indemnisable du dommage, la requérante expose qu'elle dispose de la liberté d'aller et de venir, ce qui implique le droit d'user d'une voirie publique, qu'elle a été privée de ce droit pendant la période d'application du règlement illégal et qu'une telle privation est un préjudice indemnisable et non un aléa «normal»; qu'elle ajoute que la situation subie n'est en rien comparable à celle d'une fermeture temporaire pour cause de travaux; qu'elle estime que la prise en compte des intérêts publics ne peut aboutir à l'immunité que revendique la partie adverse;

Considérant qu'elle soutient qu'il n'est pas exact que le dommage aurait été adéquatement indemnisé par l'annulation du règlement en cause ou qu'il le serait par le paiement d'un euro symbolique; qu'elle expose que si les considérations sécuritaires n'ont pas été contredites par l'arrêt d'annulation, elles n'ont pas davantage été avalisées, l'annulation ayant été prononcée en raison de l'incompétence du collège communal; que, selon elle, le discours sécuritaire de la partie adverse n'est pas acceptable dès lors qu'aucun accident impliquant un poids lourd n'a été recensé sur le Thier de Villers; qu'elle ajoute que ces considérations ne suffisent en toute hypothèse pas à écarter l'application de la loi en matière d'indemnité réparatrice qui tend à une réparation intégrale du dommage effectivement subi;

Considérant qu'à propos de la prise en compte des intérêts publics et privés, elle observe que la partie adverse dispose d'une assurance couvrant sa responsabilité de sorte que la prise en charge de l'indemnité réclamée serait très largement atténuée dans son chef;

Considérant que, s'agissant de la demande d'expertise formulée par la partie adverse, la requérante expose qu'elle a apporté toute la documentation utile, que la partie adverse a pu contester les pièces produites, que cette dernière dispose des compétences nécessaires à cette fin, et qu'aucune critique sérieuse n'est formulée à l'encontre des différentes pièces produites; qu'elle soutient que l'expertise n'est pas destinée à pallier les lacunes d'une partie au procès ou à lui procurer la preuve qui lui fait défaut;

4. Le dernier mémoire de la partie adverse

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste à nouveau l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité et le préjudice invoqué; qu'elle fait valoir qu'en l'espèce, elle n'était pas en soi incompétente pour adopter la mesure en cause, mais qu'elle a statué par le biais d'un organe incompétent, le collège communal au lieu du conseil communal; qu'elle expose que le même

dommage aurait été subi si les décisions illégales, annulées pour le motif qu'elles émanaient du collège communal, avaient été adoptées par le conseil communal;

Considérant qu'elle conteste l'existence d'un dommage lié à l'augmentation des frais généraux qui serait consécutive à une baisse de production; qu'elle expose que la requérante n'établit pas que les quantités alléguées lui auraient été commandées en l'absence de l'interdiction et qu'elle ne prouve ni ses frais généraux relatifs à l'année 2015 ni leur absence de variabilité d'année en année ni l'absence de facteurs extérieurs expliquant la prétendue baisse des commandes (crise du secteur de la construction, prix des matières premières,...);

que, s'agissant du dommage lié aux prétendues pertes dues au non-enlèvement de marchandises sur le site de la société requérante, elle fait valoir que, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, l'auteur de la faute ne peut être condamné à réparer le dommage réellement subi s'il subsiste une incertitude quant au lien causal entre la faute et le dommage et que la simple «probabilité» qu'une partie de la clientèle se soit tournée vers des concurrents ne permet pas d'appliquer la théorie de la perte d'une chance puisque la perte invoquée se situe dans le passé et ne comporte dès lors aucun caractère aléatoire; qu'elle estime que le dommage en cause ne comporte aucun caractère certain; qu'après avoir souligné que les chiffres des années antérieures étaient déjà en nette régression, elle affirme que, tout comme pour l'augmentation des frais généraux, le dommage lié aux prétendues pertes dues au non-enlèvement de marchandises n'est pas établi;

qu'elle soutient que l'augmentation du nombre de kilomètres parcourus par les camions de la requérante n'est pas établie, cette dernière ne démontrant pas que chaque livraison implique l'utilisation d'un camion distinct ainsi qu'un nouveau passage automatique par le Thier de Villers ou qu'il faille automatiquement emprunter l'autoroute (via le Thier de Villers) pour atteindre chaque chantier;

qu'elle estime qu'il convient de tenir compte de la possibilité qu'avait la requérante de refacturer à ses clients les surcoûts liés au transport; qu'elle relève que la requérante admet d'ailleurs, de manière implicite mais certaine, avoir répercuté lesdits surcoûts sur sa clientèle puisqu'elle vante un dommage lié à sa perte de compétitivité;

qu'elle soutient que l'ampleur des surcoûts invoqués en termes de «frais de camion» n'est pas non plus démontrée, la requérante ne fournissant aucune preuve de la véracité des données de fait fondant son calcul qui ne résulte que d'un tableau établi de manière unilatérale par elle; que la partie adverse estime qu'à défaut de facture, le dommage lié à la prétendue consommation supplémentaire de carburant n'est démontré ni dans son existence ni dans son ampleur et que l'application éventuelle d'un coefficient réducteur ne permettrait pas de pallier cette absence de preuve;

qu'après avoir rappelé les raisons pour lesquelles elle estime qu'il convient de moduler le dommage en fonction des intérêts en présence et d'en conclure que le préjudice éventuellement subi par la requérante doit être considéré comme ayant été intégralement et adéquatement réparé par l'annulation des décisions critiquées ou qu'il sera intégralement et adéquatement réparé par l'octroi de la somme d'un euro symbolique, elle soutient qu'il est déraisonnable de la condamner à payer une somme qui s'élèverait au total à 44.849,365 € (?) en tenant compte des demandes d'indemnité introduites par six autres requérantes, alors qu'elle a agi dans l'intérêt communal, afin de protéger la sécurité publique d'un danger avéré en statuant sur la base d'éléments techniques concrets et en ne tirant aucun profit de la mesure annulée;

5. Le dernier mémoire de la requérante

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante, se prévalant de l'article 870 du Code judiciaire ainsi que d'un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 5 novembre 1998, fait valoir que c'est à la partie adverse qu'il incombe de prouver ses allégations relatives à l'incidence du contexte économique, en particulier dans le secteur de la construction, sur certains aspects du préjudice invoqué, notamment, la diminution des livraisons;

qu'elle estime que l'article 1138, 2°, du Code judiciaire empêche d'opposer à sa demande des objections qui n'ont pas été soulevées par la partie adverse; qu'elle souligne ainsi que cette dernière n'a contesté ni la prise en charge des frais de chauffeur au motif que ces frais sont payés en exécution d'un contrat de travail ni la prise en compte des frais d'assurances et de taxes dans le coût d'un kilomètre parcouru par un camion et qu'elle n'a pas non plus soutenu qu'il conviendrait de réduire de moitié l'indemnité devant être accordée au motif que le règlement annulé avait profité à la requérante en lui évitant des accidents;

qu'elle renvoie à son mémoire en réplique pour soutenir qu'il n'y a pas, en l'espèce, d'interruption du lien causal; qu'elle ajoute que l'application de la théorie de l'alternative légitime ne peut conduire à modifier les circonstances de l'espèce en supposant l'existence, en 2014, d'une délibération du conseil communal, qui n'a pas eu lieu, ou en supposant que la délibération ultérieure du 23 avril 2015 aurait un effet rétroactif, ce qui n'est pas davantage le cas;

Considérant qu'à propos de l'aggravation des frais généraux, elle expose que si le lien causal doit être certain, il ne s'agit pas d'une certitude scientifique mais d'une certitude judiciaire, c'est-à-dire une certitude raisonnable fondée sur un haut degré de vraisemblance; qu'elle ajoute que, s'agissant d'un dommage économique, la théorie de l'équivalence des conditions a toute son importance et que l'application de cette théorie laisse au juge, dans la phase de la causalité, peu de marge pour refuser la demande visant la réparation du dommage économique; qu'elle ajoute que, dès lors que le principe du dommage est acquis, celui-ci doit être indemnisé, le *quantum* du dommage pouvant se déterminer soit en accueillant en tout ou en partie la méthode de calcul proposée par la partie requérante, soit, lorsqu'un tel calcul est impossible, en statuant *ex aequo et bono*;

qu'elle expose que la requête a été introduite le 30 juillet 2015 et qu'à cette date, il était impossible de déterminer le montant des frais généraux de l'année 2015, un tel montant étant extrait de la comptabilité de l'entreprise, laquelle est approuvée lors de l'assemblée générale ordinaire qui suit la clôture de l'exercice; qu'elle souligne également que le recours à la moyenne des trois dernières années vise à lisser certaines variations ponctuelles, la quantité livrée devant en outre être mise en corrélation avec le nombre de jours de travail de l'entreprise, qui était de 223 en 2014 contre 205 en 2013;

qu'elle fait valoir que les fluctuations du prix des matières premières sont sans incidence sur les frais généraux du siège, lesquels ne portent pas sur l'achat de matières premières entrant dans la composition du béton, qui sont des variables liées à la fabrication elle-même; qu'elle produit un tableau indiquant le prix des matières premières (ciment, gravier, sable, fibres et carburant), respectivement, de 2011 à 2013 et de 2014 à 2015, et duquel il résulte que le coût des matières premières a globalement diminué, de sorte que la diminution de la production n'est pas liée à une

augmentation du coût des matières premières; qu'elle souligne que le préjudice vanté ne s'identifie pas à la perte du chiffre d'affaires et, chiffres à l'appui, expose qu'il existe une corrélation entre la perte du chiffre d'affaires et la diminution de la production;

Considérant, s'agissant de la perte due au non-enlèvement de marchandises sur le site de la requérante, que cette dernière expose qu'elle a proposé un mode de preuve par présomption, les éléments connus étant l'augmentation du trajet des itinéraires d'accès à la centrale de béton, la présence de concurrents sur les nouveaux itinéraires et la diminution des quantités de béton emportées par rapport à la moyenne des années précédentes; qu'elle fait valoir que la partie adverse n'établit pas la réalité des faits qu'elle invoque, à savoir que la réduction des ventes serait imputable à d'autres facteurs;

Considérant, s'agissant de la perte due à la non livraison de béton aux chantiers, que la requérante souligne que 27.043 kilomètres ont été réalisés en détours sur une période de 1,238 année (soit la durée d'application de l'interdiction litigieuse), ce qui représente, sur une année, 21.844 km, qu'un camion parcourt en moyenne 22.191,17 km et que sur une année, les détours en cause équivalent au trajet parcouru par 0,984 camion; qu'elle expose que cela représente des commandes qui n'ont pu être honorées par manque de temps et de camions, dès lors que les livraisons doivent être effectuées à temps en respectant une certaine cadence, de sorte qu'il y a eu perte de clientèle et ce, malgré l'absence d'augmentation des prix; qu'elle fait encore valoir que le béton préparé est une marchandise qui, une fois livrée, doit encore être mise en œuvre par l'acquéreur, que les livraisons sur chantier se font en général de 8h à 16h, que la diminution de la capacité de livraison est un fait établi, indépendamment du licenciement de chauffeurs, que cette diminution se répercute nécessairement sur le volume produit et que les chiffres de la requête démontrent que la production livrée a été réduite à 33.777 m³ en 2014;

Considérant, quant aux pertes dues aux détours effectués pour livrer la marchandise sur les chantiers, que la requérante fait valoir que, selon la Cour de cassation, la question se pose sous l'angle du préjudice réparable et non sous celui de l'interruption du lien causal; qu'elle se réfère aux arrêts des 19 et 20 février 2001 (*Pas.*, 2001, I, p. 322 et p. 334) par lesquels la Cour décide que «l'autorité publique qui, à la suite de la faute d'un tiers, se voit contrainte, en vertu de ses obligations légales ou réglementaires, de poursuivre le paiement de la rémunération ainsi que des cotisations qui y sont attachées, sans bénéficier de prestations de travail en contrepartie, a droit à une indemnité dans la mesure où elle subit ainsi un dommage»; qu'elle souligne que ces principes s'appliquent aussi lorsqu'un engagement contractuel s'interpose entre la faute initiale et le dommage, l'existence d'une obligation contractuelle n'excluant pas que naisse un dommage au sens de l'article 1382 du Code civil sauf lorsque, suivant cette convention, la dépense ou la prestation contestée doit définitivement rester à charge de celui qui s'y est engagé, de sorte que les dépenses ou les prestations supplémentaires supportées par la victime à la suite du fait générateur de responsabilité, même en vertu d'une obligation conventionnelle, légale ou réglementaire, peuvent constituer un élément du dommage réparable;

qu'elle expose que le dommage réparable peut être décrit comme la différence négative existant entre deux situations, la première étant celle de la victime après la réalisation du fait dommageable et la seconde celle dans laquelle la victime se serait trouvée en l'absence d'accident et que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation,

la victime a droit à la réparation intégrale de son dommage et doit être replacée dans la situation dans laquelle elle serait s'il n'y avait pas eu de faute; qu'elle fait valoir qu'en raison de l'interdiction litigieuse, elle a dû faire parcourir à ses camions 27.043 km supplémentaires, que la présence des chauffeurs était indispensable à cette fin, que ceux-ci sont engagés pour prester 8 heures par jour et qu'ils ont un travail dédié, à savoir conduire le béton sur les chantiers, de sorte qu'elle été contrainte de mobiliser une partie de ses ressources humaines pour réaliser ces transports supplémentaires, que le temps y consacré n'a pu être utilisé pour d'autres tâches et que son patrimoine a été amputé de la valeur de cette mobilisation; qu'elle en conclut que le coût des chauffeurs est une composante de son préjudice et se situe en lien causal nécessaire avec la mesure d'interdiction de circuler dont l'illégalité a été reconnue;

qu'elle estime qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération un aléa affectant l'utilisation du Thier de Villers en raison de l'éventualité de travaux de réparation de voirie ou de travaux particuliers privés; que, selon elle, dès lors qu'il s'agit d'événements passés, il ne peut être raisonné en termes d'aléas ou de probabilité, mais bien en termes de faits avérés ou non; qu'elle souligne que la partie adverse n'a cessé de soutenir que des travaux de réfection de voirie étaient programmés, mais que ceux-ci n'ont jamais été réalisés et n'ont jamais existé, fût-ce sous forme de projet de principe ou encore de cahier spécial des charges; qu'elle ajoute qu'aucun travail privé n'a été réalisé sur la voirie, justifiant l'arrêt du trafic routier;

qu'à propos de l'augmentation du coût de l'utilisation des camions en raison du nombre de kilomètres supplémentaires ayant été parcourus, elle expose qu'il est matériellement impossible de réaliser plusieurs livraisons sur un trajet, les charges prises par un camion mixer n'étant pas divisibles et le béton frais devant être livré sans tarder, et que les chiffres qu'elle allègue sont extraits de sa comptabilité; qu'elle expose que les frais de taxe ou d'assurances font partie du dommage réparable, que les kilomètres parcourus sont la conséquence de l'acte illégal et que, pour les parcourir, il est légalement obligatoire de disposer d'une assurance et de payer la taxe de circulation;

Considérant, quant à l'éventuelle prise en compte des intérêts publics et privés en présence, que la requérante souligne que la partie adverse ne conteste pas disposer d'une assurance couvrant sa responsabilité, de sorte que la prise en charge de l'indemnité réclamée serait très largement atténuée dans son chef;

que la requérante conteste les considérations sécuritaires alléguées par la partie adverse et souligne qu'à l'aune du rapport de l'I.B.S.R. dont fait état cette dernière, presque tout le réseau secondaire ardennais, où un relief peut s'observer, devrait être interdit à la circulation des poids lourds dès lors que ce réseau est étroit, pentu et sinueux; qu'elle souligne que les considérations sécuritaires sont démenties par le plan de mobilité de la commune lequel ne peut être considéré comme obsolète; qu'elle fait valoir qu'aucun accident impliquant un poids lourd ne s'est produit alors que la voirie est ouverte aux camions «depuis des temps immémoriaux»;

qu'elle estime que soutenir que l'application du règlement l'a préservée d'un risque d'accident revient à faire état d'un élément purement hypothétique; qu'elle allègue que la mesure d'interdiction de circulation sur le Thier de Villers a reporté la circulation des poids lourds sur des voiries considérées comme accidentogènes, qui sont celles qu'elle a été contrainte de faire emprunter à ses camions, de sorte que le risque d'accident pour son parc roulant a en réalité été augmenté;

qu'elle affirme que la possibilité même de réduire une indemnité réparatrice pose question au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier

protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

B. Appréciation du Conseil d'État

1. Principes

Considérant qu'aux termes de l'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État:

«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.»;

que l'article 25/2, §§ 1^{er} à 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose comme suit:

«§ 1^{er}. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, l'intitulé de la requête porte, en outre, la mention "demande d'indemnité réparatrice". La requête contient le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre:

1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice";

2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte;

3° les noms, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};

4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire.»;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que le Conseil d'État peut accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation; que le requérant doit faire la démonstration de ce préjudice et d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint; qu'il doit établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité;

Considérant qu'ainsi qu'il a été précisé au cours des travaux préparatoires, l'indemnité réparatrice allouée en application de l'article 11bis des lois coordonnées «se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil, que de l'indemnité “en équité” de l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, bien qu'elle possède des points communs avec ces deux notions» de sorte qu'il s'agit d'une notion autonome dont il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence» (*Doc. Parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 2233/1, p. 7);

Considérant que le dommage allégué par la requérante se compose de quatre postes: une augmentation des frais généraux due à une baisse de production, une perte due au non-enlèvement de marchandises sur le site de Goé, une perte due à la non-livraison de béton sur chantier et une perte due aux détours effectués pour livrer les clients sur les chantiers; que ces éléments consistent dans les conséquences qui, selon la requérante, résultent de l'interdiction de circuler sur le Thier de Villers à Bilstain décidée par le collège communal de Limbourg pour les véhicules de plus de cinq tonnes;

Considérant que c'est en vain que la partie adverse fait état de ce qu'une interdiction de circulation sur le tronçon concerné aurait existé précédemment pour des véhicules dépassant un certain tonnage; que, d'une part, elle ne dépose, à l'appui de son affirmation, aucune délibération mais seulement deux courriers de sociétés desquels il résulterait qu'une limitation du tonnage à 25 tonnes aurait existé durant plusieurs années mais qu'elle aurait été levée au plus tard en avril 2010; qu'à la supposer avérée, cette circonstance serait sans incidence tant pour apprécier l'existence d'un lien causal que pour déterminer l'importance du dommage; qu'en tout état de cause, il n'est pas contesté qu'aucune limitation du tonnage n'existait au moment de l'adoption du règlement illégal ni au cours des trois ou quatre années précédentes;

2. Quant au lien entre l'illégalité et le dommage allégué

Considérant que l'illégalité sanctionnée par l'arrêt n° 231.459 du 5 juin 2015 est l'incompétence du collège communal; qu'il résulte de cet arrêt que le règlement en cause relève de la compétence du conseil communal; que la seule irrégularité constatée par l'arrêt a donc trait à l'identité de l'organe communal qui l'a adopté;

Considérant que pour déterminer l'incidence de l'illégalité constatée par l'arrêt n° 231.459 sur la situation de la requérante, il convient de déterminer si le préjudice vanté par celle-ci se serait produit sans l'illégalité commise par l'autorité,

c'est-à-dire si le règlement avait été adopté par le conseil communal et non par le collège communal; qu'il y a lieu à cet égard de relever qu'en date du 23 avril 2015, le conseil communal a adopté un règlement complémentaire à la police du roulage dont le contenu est identique à celui édicté par le collège communal, sous réserve de quelques légères différences relatives aux dérogations, ces différences ne concernant pas la requérante, et que le recours introduit notamment par celle-ci contre le règlement du conseil communal a été rejeté par l'arrêt n° 236.621 du 30 novembre 2016;

Considérant que, contrairement à l'ordonnance de police temporaire adoptée par le collège communal sur la base de l'article 130bis de la Nouvelle loi communale, le règlement complémentaire à la police du roulage adopté par le conseil communal doit être approuvé par le Gouvernement; que, selon l'article 2, § 2, alinéa 4, du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun, dans sa version applicable au litige, si le Gouvernement ne s'est pas prononcé dans les 45 jours de la réception du règlement complémentaire, le règlement peut être mis en vigueur;

Considérant que, si le 10 mars 2014, le conseil communal – et non le collège communal – avait adopté le règlement concerné, celui-ci ne serait entré en vigueur qu'après son approbation par le Gouvernement ou après l'expiration du délai d'approbation fixé par la disposition précitée;

Considérant que les conséquences, pour la requérante, de l'interdiction de circuler décidée par le collège communal ne sont en rapport avec l'illégalité constatée par l'arrêt n° 231.459 que pour la période pendant laquelle ce règlement était déjà en vigueur alors qu'il ne l'aurait pas été s'il avait été adopté par le conseil communal; que, pour déterminer cette période, il peut être relevé que le règlement similaire adopté par le conseil communal en date du 23 avril 2015 et publié le 24 avril, a été approuvé à une date inconnue, mais au plus tard le 11 juin 2015, date du courrier notifiant l'arrêté d'approbation à l'autorité communale; qu'il n'est pas déraisonnable de considérer qu'un délai identique, soit 49 jours, venant donc à échéance le 28 avril 2014, aurait été nécessaire pour que le règlement annulé par l'arrêt n° 231.459 entre en vigueur s'il avait été adopté par le conseil communal et non par le collège communal; que les montants demandés par la requérante sont calculés en prenant en considération toute la durée d'application du règlement, soit 451 jours; que la présente demande sera examinée sur cette base; que les montants éventuellement retenus, au terme de cet examen, à titre d'indemnité réparatrice devront ensuite être réduits pour tenir compte de la durée pendant laquelle le préjudice invoqué peut, le cas échéant, découler de l'illégalité;

3. Quant aux pertes dues aux détours pour les livraisons sur chantier

a) Généralités

Considérant que la requérante soutient que l'allongement des trajets a entraîné une augmentation du coût des livraisons sur les chantiers, ce coût devant être calculé en prenant en considération le coût des chauffeurs et celui des camions;

Considérant que, selon elle, les détours parcourus par ses camions au cours de la période de référence, à savoir la durée d'application du règlement, s'élèvent à 27.043 km; que, compte tenu des documents produits et des explications fournies, la preuve de ce nombre peut être considérée comme raisonnablement établie; que si la partie adverse conteste la longueur alléguée du détour, elle n'apporte pas d'élément à l'appui de son affirmation; qu'est en particulier crédible l'explication de la requérante selon laquelle il n'est pas possible d'effectuer plusieurs livraisons sur un même trajet, notamment parce que le «béton frais» doit être livré rapidement et que, techniquement, la charge prise par un camion n'est pas divisible;

Considérant qu'en réponse à l'objection de la partie adverse selon laquelle les surcoûts ont pu être répercutés sur la clientèle ainsi qu'en témoignerait l'augmentation des prix en 2014 par rapport à ceux pratiqués en 2013, la requérante explique que l'interdiction de circuler a été décidée et est entrée en vigueur après l'adoption d'un nouveau tarif en 2014; qu'il peut être raisonnablement admis que les coûts supplémentaires ont été supportés par la requérante; qu'il ne peut lui être reproché de ne pas avoir fait supporter les surcoûts par ses clients; qu'il s'agit en effet d'un choix de politique commerciale qui lui appartenait et qui, en l'occurrence, n'apparaît pas manifestement déraisonnable; qu'il incombe au Conseil d'État de prendre en considération le dommage tel qu'il s'est produit et non tel qu'il se serait présenté si d'autres choix avaient été posés;

Considérant que la circonstance, alléguée par la partie adverse, que le surcoût dû aux détours existait également pour d'autres sociétés n'est pas de nature à relativiser le dommage subi par la requérante; que la partie adverse est en défaut d'étayer son affirmation selon laquelle cette situation aurait permis à la requérante de gagner de nouveaux clients;

Considérant que l'évolution du chiffre d'affaires au cours de la période d'application du règlement illégal est une donnée dépourvue de pertinence à propos du préjudice découlant de l'allongement des trajets;

b) Le coût des chauffeurs

Considérant qu'en ce qui concerne les chauffeurs, la requérante allègue un préjudice de 21.904,83 €, en se référant à un coût moyen s'élevant, pour l'année 2014, à 0,81 € par km; que, pour calculer ce coût moyen, elle tient compte de la vitesse moyenne d'un camion qui est de 44,4 km/h et d'un coût horaire de 35,96 €;

que la vitesse moyenne, obtenue grâce au système de géolocalisation installé sur le parc roulant, est le rapport entre la distance parcourue par tous les camions et le nombre total des heures de conduite de ce parc roulant au cours de l'année 2014;

que le coût horaire est déterminé en divisant le coût total des chauffeurs pour l'année 2014 par le nombre d'heures prestées, tout en y ajoutant un forfait de 10 % pour les frais généraux relatifs à cette période, ce qui explique la discordance, relevée par la partie adverse, entre le montant résultant du produit du coût horaire d'un chauffeur par la somme de toutes les heures prestées en 2014 et le montant, plus faible, des rémunérations inscrit au bilan pour cette même année; que, ce faisant, la requérante entend déterminer la charge réelle d'un chauffeur, laquelle ne se limite pas à sa rémunération mais comprend également la charge administrative nécessaire à la gestion de ce personnel et à l'organisation de ses activités; que ces frais généraux entrent dans le calcul du coût des livraisons du béton sur les chantiers et que la partie adverse ne soutient pas qu'ils auraient été pris en considération pour déterminer l'augmentation relative des frais généraux se rattachant à la production du béton; que la requérante a pu les intégrer dans le préjudice subi en raison des détours imposés par le règlement concerné; que le coût horaire ainsi allégué par la requérante en se fondant sur des éléments issus de sa comptabilité, peut être admis;

que la circonstance, alléguée par la partie adverse, que moins d'heures auraient été prestées en 2014 qu'en 2013 n'empêche pas qu'en 2014, le personnel roulant ait presté un surplus d'heures en raison de l'allongement des distances;

Considérant que la partie adverse soutient que ce n'est pas parce que la distance parcourue est plus importante que la durée des trajets augmente nécessairement; qu'elle fait valoir en particulier que les itinéraires évitant le Thier de Villers empruntent des voiries régionales ainsi que des autoroutes sur lesquelles les camions peuvent rouler plus rapidement que sur des voiries communales qui ne sont pas conçues pour un tel charroi, celles-ci étant en l'espèce sinueuses et pentues, ce qui oblige les camions à redoubler de prudence et à rouler plus lentement, les croisements s'avérant notamment difficiles; que la circonstance, alléguée par la requérante, que les voiries communales sont, tout comme les voiries régionales, affectées à la circulation publique en ce compris celle des poids lourds, s'avère indifférente car il n'en découle pas que la même vitesse puisse être atteinte sur les deux types de voirie; que si la requérante souligne que la route régionale peut se révéler sinueuse en bord de Vesdre, son affirmation selon laquelle le Thier de Villers

«ne présente pas une configuration matérielle qui engendrerait des difficultés marquées pour la circulation des poids lourds» s'avère démentie par la circonstance que le conseil communal de Limbourg a adopté le 23 avril 2015 un règlement complémentaire de police de la circulation routière limitant le tonnage des véhicules sur le tronçon concerné pour le motif que «cette voirie n'est pas adaptée pour supporter un charroi important de véhicules poids lourds de plus de 5 tonnes», le recours introduit, notamment par la requérante, contre ce règlement ayant été rejeté par l'arrêt n° 236.621 du 30 novembre 2016; que l'exemple fourni par la requérante dans son mémoire en réplique sans donner d'indication sur le système de navigation à laquelle il est fait référence, indique bien, pour un trajet, une augmentation du temps de parcours, mais il s'en déduit également que la vitesse moyenne est inférieure sur l'itinéraire empruntant le Thier de Villers (43,38 km/h) que sur l'itinéraire passant par Verviers (53,74 km/h); qu'il ne s'agit toutefois que d'un seul exemple, la différence de vitesse moyenne pouvant, selon les cas, être plus ou moins importante; qu'en l'espèce, eu égard aux caractéristiques du Thier de Villers, il n'est pas justifié de calculer la durée du trajet supplémentaire en se référant à la vitesse moyenne d'un camion soit 44,4 km/h; qu'il est raisonnable d'évaluer *ex aequo et bono* la durée des trajets supplémentaires causés par la fermeture du Thier de Villers comme équivalant aux trois quarts du temps supplémentaire allégué;

Considérant que l'activité des chauffeurs était indispensable pour parcourir les kilomètres supplémentaires qu'entraînait l'application du règlement interdisant la circulation des véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers; que la requérante a été contrainte de mobiliser une partie de son personnel à cette fin, le temps généré par ces détours n'ayant pas pu être consacré à d'autres tâches; que son patrimoine a été amputé de la valeur de cette mobilisation; qu'est indifférente à cet égard la circonstance que le personnel aurait de toute façon dû être payé en raison de la relation contractuelle existant entre celui-ci et la requérante; que l'existence d'une obligation contractuelle à l'égard de ses travailleurs n'exclut pas que la requérante subisse un préjudice au sens de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État en étant tenue de rémunérer son personnel pour les prestations supplémentaires dues à une illégalité, aucune disposition n'imposant que la charge que cette rémunération reste définitivement et exclusivement à charge de la requérante; que les rémunérations payées par la requérante pour des prestations rendues nécessaires par une illégalité constituent un élément du dommage pouvant faire l'objet d'une indemnité réparatrice;

Considérant que, pour les motifs ci-avant, il y a lieu d'admettre, s'agissant du surcoût en frais de chauffeurs pour la période prise en considération par la requérante, un préjudice équivalant aux trois quarts du montant allégué, soit 16.428,62 €;

c) Le coût des camions

Considérant que la requérante a calculé le coût moyen d'un camion par kilomètre, à savoir 1,83 €, en divisant le montant des coûts des camions pour l'année 2014 par le nombre de kilomètres parcourus sur cette même année, ce qui implique, en prenant en considération le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus, une perte de 49.488,69 €; que la seule circonstance, alléguée par la partie adverse, que pour déterminer le coût des camions, la requérante s'est référée à «un tableau purement unilatéral rédigé par ses soins», n'implique pas que les données sur lesquelles elle s'est fondée, et qui sont issues de sa comptabilité, seraient erronées; que le montant du dommage dont se prévaut la requérante en ce qui concerne les frais des camions peut être admis;

Considérant que si le coût des assurances et celui des taxes de circulation doivent en tout état de cause être supportés par la requérante, il n'y a toutefois pas lieu de les déduire du préjudice allégué dès lors que pour effectuer ces détours, rendus nécessaires par l'illégalité en cause, il était obligatoire de disposer, pour chaque camion, d'une assurance et de payer les taxes de circulation; que le montant de ces assurances et de ces taxes entre nécessairement dans le calcul du coût des kilomètres parcourus, y compris dans celui des détours, lesquels sont la conséquence de l'illégalité;

4. Quant aux pertes dues à la diminution des quantités vendues

Considérant que la requérante soutient que, durant la période d'application du règlement litigieux, les quantités de béton vendues ont diminué, qu'il s'agisse du béton livré par elle sur les chantiers ou du béton que les clients viennent chercher eux-mêmes sur le site de production;

Considérant que, pour déterminer l'évolution de la production, elle compare les quantités produites en 2014 (33.777 m³ pour le béton livré sur chantier; 3.572 m³ pour le béton enlevé sur le site de la requérante) et la moyenne de la production pour les années 2011 à 2013 (36.013 m³ pour le béton livré et 5.954 m³ pour le béton enlevé sur le site), soit une diminution, respectivement, de 2.236 m³ pour le béton livré et 2.382 m³ pour le béton enlevé; qu'elle multiplie ce volume par 1,238 pour tenir compte de la durée d'application de l'interdiction de circulation;

qu'elle expose que le bénéfice moyen par m³ de marchandise, défini comme étant la différence entre le prix de vente moyen et le prix de revient, est de 5,76 € pour le béton livré aux chantiers et de 3,74 € pour le béton enlevé sur son site; que la méthode suivie par la requérante pour calculer ces montants est exposée dans les

pièces qu'elle a déposées et n'appelle pas d'observation, de sorte qu'il peut être admis qu'une preuve raisonnable est apportée sur ce point;

que, toutefois, le calcul de la perte due à la diminution des quantités de béton enlevées sur le site de la requérante donne le résultat suivant : $(2.383 \times 1,238) \times 3,74 \text{ €} = 11.028,95 \text{ €}$;

Considérant qu'il convient de s'interroger sur le lien de causalité entre ce préjudice et l'illégalité; qu'à cet égard, une simple probabilité ne suffit pas; que si la causalité doit être établie, elle doit l'être sur la base d'un haut degré de vraisemblance et non d'une certitude scientifique;

Considérant, s'agissant des répercussions de l'illégalité sur les livraisons de béton sur les chantiers, que le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi l'allongement des trajets rendrait, comme le soutient la requérante, ses offres moins concurrentielles, dès lors qu'ainsi qu'elle l'affirme par ailleurs de manière crédible, elle n'a pas répercuté sur la clientèle les surcoûts qu'ont entraînés ces détours; qu'il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur l'incidence, alléguée par la partie adverse et contestée par la requérante, d'une éventuelle crise du secteur de la construction;

Considérant que la requérante fait valoir que l'augmentation de la longueur des trajets en raison des détours est de nature à affecter la disponibilité des camions;

Considérant qu'il est exact que l'augmentation des distances à parcourir pour effectuer les livraisons peut présenter une incidence sur la disponibilité des camions et donc diminuer les capacités de la requérante pour effectuer des livraisons sur les chantiers; qu'à cet égard, la requérante expose, sans que ces chiffres ne soient contestés, que les détours occasionnés par l'interdiction en cause s'élèvent à 27.043 km, soit 21.844 km sur une année, qu'un camion parcourt en moyenne 22.191,17 km par an, et qu'il en résulte que, sur une année, presque un camion (0,984 précisément) n'a fait que des détours; que, selon que la requérante possède 15 (selon la requête) ou 18 camions (selon sa pièce C4), le nombre de kilomètres parcourus en «détours» atteint respectivement 6,56 % ou 5,47 % de la capacité théorique de l'ensemble de la flotte des camions; que la diminution des quantités livrées en 2014 par rapport à la moyenne des années 2011 à 2013 est de 6,21 %; que la seule corrélation, assez relative, qui apparaît ainsi entre les deux pourcentages, ne permet toutefois pas de conclure à l'existence d'un lien de causalité entre l'allongement des trajets et la diminution des livraisons effectuées en 2014 par rapport à la moyenne des trois années précédentes; qu'en effet, ainsi qu'il a été relevé à propos des coûts supplémentaires en ce qui concerne les chauffeurs, l'allongement des distances parcourues en raison des détours causés par l'interdiction de circuler

n'implique pas nécessairement une augmentation de la durée du trajet calculée sur la base de la vitesse moyenne d'un camion; qu'en outre, il y a lieu de relever que, selon la requérante, le nombre d'ouvriers-chauffeurs est passé de 25 en 2013 à 23 en 2014 (cf. requête page 9) et qu'à défaut d'explications relatives aux causes d'une telle diminution, cette circonstance permet de penser qu'en 2014, les camions, dont il n'est pas soutenu que le nombre a baissé, n'étaient pas utilisés au maximum de leurs capacités; que, sur la base des éléments disponibles, il est donc peu plausible que, comme elle le soutient, la requérante ait dû refuser des livraisons en raison des limites de capacité des camions dues à l'allongement des trajets;

Considérant que le lien de causalité entre l'illégalité et la baisse alléguée des livraisons sur les chantiers n'est pas établi; qu'il n'y a donc pas lieu d'avoir égard au préjudice allégué à ce sujet par la requérante;

Considérant, s'agissant des quantités de béton enlevées sur le site de la requérante, que la baisse enregistrée en 2014 par rapport à la moyenne des années 2011 à 2013 atteint 40 % et s'avère donc nettement plus importante que la diminution des quantités livrées; que cette évolution peut, quant à elle, s'expliquer aisément par les détours causés par l'interdiction de circuler; qu'en effet, des difficultés d'accès sont de nature à inciter les clients de la requérante à s'approvisionner auprès de concurrents; que, sur ce point, le lien de causalité peut être considéré comme établi; que le préjudice résultant de la diminution des quantités de béton enlevées sur le site de la requérante peut donc être admis, dans les limites, exposées ci-avant, relatives à la durée pouvant être prise en considération;

5. Quant à l'augmentation relative des frais généraux

Considérant qu'il est exact qu'ainsi que l'expose la requérante, certains frais fixes sont dus indépendamment de la production effective, de sorte que le coût de fabrication d'un m³ de béton augmente lorsque cette production diminue; que la requérante vise notamment les frais de personnel, l'amortissement des machines, leur entretien, etc., à l'exclusion du coût des camions et des chauffeurs, qui n'interviennent pas dans la fabrication mais dans la livraison et ont donc été pris en considération à propos d'un autre aspect du préjudice, à savoir les pertes dues aux détours effectués pour les livraisons sur les chantiers;

Considérant que le manque à gagner lié à la baisse des quantités vendues a été déterminé sur la base d'un bénéfice calculé en soustrayant le prix de revient du prix de vente; que le prix de revient s'entend, en principe, de la somme de tous les coûts, directs et indirects; que le prix de revient d'un m³ de béton inclut notamment

la part des frais généraux pouvant lui être rattachés, à l'exception, en l'espèce, des frais de camions et de chauffeurs;

Considérant que l'allocation d'une indemnité réparatrice destinée à compenser le manque à gagner ne couvre donc pas l'augmentation du prix de revient causée par la diminution des quantités produites et n'empêche pas qu'une indemnité soit également accordée pour la diminution du bénéfice qui en résulte;

Considérant que, pour déterminer le coût de production d'un m³ de béton, la requérante s'est fondée sur le montant des frais généraux de 2014, à savoir 610.707,49 €; qu'elle expose à juste titre que, la requête en indemnité réparatrice ayant été introduite le 30 juillet 2015, il lui aurait été impossible de déterminer le montant des frais généraux de l'année 2015; qu'après avoir relevé que le nombre de m³ produits s'est élevé à 37.350 en 2014 alors que la moyenne annuelle pour les années 2011 à 2013 était de 42.443,33 m³, elle en déduit qu'en tenant compte du montant de frais généraux pour 2014, le coût de production du m³ de béton était de 14,39 € pour les années 2011 à 2013 et de 16,35 € en 2014; qu'il résulte du dernier mémoire de la requérante que si elle s'était basée, pour les années 2011 à 2013, sur le montant des frais généraux de ces années-là, la moyenne de ceux-ci se serait élevée à 572.357,90 €, ce qui aurait donné un coût de production de 13,49 €, accroissant encore le surcoût pour l'année 2014; que la requérante déclare toutefois s'en tenir à son calcul initial;

Considérant que, pour les raisons exposées ci-avant (point 4), un lien de causalité entre l'illégalité et la baisse de production n'est plausible qu'à l'égard du béton enlevé sur le site de la requérante; qu'il est donc logique de n'admettre le dommage ici examiné qu'en ce qu'il concerne la production du béton enlevé sur le site; qu'eu égard à la faible proportion de béton enlevé par rapport à l'ensemble des quantités vendues, il n'y a pas lieu de s'interroger plus avant sur la légère discordance existant, dans les chiffres cités par la requérante, entre la moyenne de la production pour les années 2011 à 2013 sur laquelle se fonde l'estimation relative à l'évolution des frais généraux (42.443,33 m³) et la moyenne des quantités de béton alléguée pour déterminer la diminution des ventes (41.967 m³ au cours de la même période); qu'en ce qui concerne les quantités de béton enlevées par la clientèle sur le site de la requérante, cette dernière n'a fourni qu'un seul chiffre, à savoir 5.954 m³; que ce chiffre peut être pris en considération;

Considérant que, selon les calculs de la requérante, lesquels peuvent être admis, la différence entre le coût de fabrication d'un m³ de béton en 2014 et au cours des trois années précédentes s'élève à 1,96 €; que, toujours sur la base de ces calculs, le volume des quantités de béton enlevées sur le site au cours de l'interdiction

litigieuse, c'est-à-dire plus d'une année, peut être évalué à 3.572 m³ x 1,238, soit 4.422 m³; que, pour ces quantités, la perte peut donc être évaluée à 8.667,12 € pour toute la durée de l'interdiction;

V. Fixation du montant de l'indemnité réparatrice

Considérant qu'au terme de l'examen qui précède, les montants suivants peuvent être admis pour la période de référence prise en considération par la requérante:

Augmentation relative des frais généraux due à une baisse de production	8.667,12 €
Pertes dues au non-enlèvement des marchandises sur le site de la requérante	11.028,95 €
Pertes dues aux détours effectués pour les livraisons sur les chantiers:	
- chauffeurs	16.428,62 €
- camions	49.488,69 €
Total	85.613,38 €

Considérant que le montant de 85.613,38 € correspond aux dommages qui seraient admissibles pour toute la durée d'application du règlement, soit 451 jours; que, pour les motifs exposés plus haut, les seuls dommages pouvant être considérés comme présentant un lien de causalité avec l'illégalité sanctionnée par l'arrêt n° 213.459 sont ceux qui se seraient produits au cours d'une période de 49 jours, ce qui représente 10,86 % de la période prise en considération par la requérante; que, partant, le montant des dommages admissibles doit être réduit proportionnellement et s'établit à 9.297,61 €;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard à la circonstance, alléguée par la partie adverse, qu'indépendamment de l'interdiction des véhicules de plus de 5 tonnes, la voirie concernée aurait pu être fermée à la circulation notamment pour des raisons de sécurité publique; qu'une telle fermeture constitue un cas de force majeure auquel sont confrontés tous les usagers de la voirie en cause; que, pour déterminer le préjudice subi par la requérante, il convient de ne prendre en considération que la situation normale, qui est celle de l'ouverture à la circulation;

Considérant que c'est à tort que la partie adverse estime qu'il y a lieu d'avoir égard à la nature de l'illégalité retenue par l'arrêt n° 231.459, à savoir l'incompétence de l'auteur du règlement attaqué, pour en déduire que le dommage a été adéquatement réparé par l'annulation du règlement ou que la requérante sera

suffisamment indemnisée par l'octroi d'un euro symbolique eu égard, en particulier, au fait que le règlement en cause tend à assurer la sécurité de la circulation; que la nature de l'illégalité censurée, qui ne porte pas sur le contenu même du règlement, a été prise en considération au titre de l'existence du lien de causalité; qu'aucune raison ne justifie que ce montant soit modulé pour tenir compte de l'intérêt public;

Considérant que le montant du préjudice peut être déterminé sans qu'il soit procédé à une expertise,

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

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 9.297,61 €, augmentée des intérêts à partir du 28 avril 2014, est accordée à la partie requérante à la charge de la partie adverse.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 € est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 €, sont également mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quatorze juillet deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M.	Imre KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY