**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XV^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 238.833 du 14 juillet 2017

216.620/XV-2860

En cause : **la s.p.r.l. Esser et Lennertz**,
ayant élu domicile chez
M^es Pierre LEJEUNE & 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 5 août 2015, la s.p.r.l. Esser & Lennertz 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 35.909,83 €, 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 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

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

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

M^e^ Pierre LEJEUNE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Élisabeth 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 être 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 130*bis* de la Nouvelle loi communale;

Considérant que le collège communal ne pouvait se fonder sur les articles 130*bis* 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 35.909,83 €, 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 une société de transport, qu'elle possède une flotte de six camions, que son siège social est établi dans le Thier de Villers, au n°16, et qu'elle possède un entrepôt établi, sur les bords de la Vesdre, avenue Reine Astrid 101A à Bilstain;

qu'elle soutient que l'interdiction de circulation aux véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers a provoqué une augmentation de la distance à parcourir par les camions et estime avoir subi de ce fait un préjudice qui se compose de deux éléments: un surcoût des transports (en frais de personnel et en frais de camions) ainsi qu'un manque à gagner;

Considérant qu'au titre du surcoût des frais de transports, la requérante soutient avoir effectué 1.100 transports pendant la période couverte par l'interdiction et que ses camions ont dû emprunter un itinéraire plus long de 12 kilomètres, ce qui a occasionné des frais supplémentaires en personnel et en matériel;

que, s'agissant du personnel, elle se prévaut d'un temps de parcours augmenté de 12 à 25 minutes, soit au total 220 heures (estimation basse) ou 458 heures (estimation haute); que, sur la base d'un calcul réalisé par l'expert Toussaint, elle allègue que le coût horaire d'un chauffeur est de 26,1474 €/h et évalue le surcoût en frais de personnel à 5.752 € (estimation basse) ou 11.975,51 € (estimation haute);

que, s'agissant des frais de camions, elle se prévaut d'une augmentation de la distance de 12 kilomètres et d'un nombre total de kilomètres de détours s'élevant à 13.200; que, sur la base d'un coût au kilomètre estimé par l'expert précité à 0,92 €, elle évalue le surcoût des frais de camions à 12.144 €;

qu'elle en conclut que, s'agissant du surcoût des transports, le «préjudice total est donc en principal, en prenant une valeur moyenne de l'augmentation du temps de parcours, de 21.007,97 €»[1];

Considérant qu'au titre du «manque à gagner», elle indique que l'expert Toussaint évalue à 10.000 € le manque à gagner du fait de:

«- la diminution du nombre d'heures de livraison et des transports journaliers afin de respecter la législation en matière d'heures de conduite,
- la perte de marché vis-à-vis d'autres transporteurs,
- les difficultés et l'inaccessibilité du siège social, situé dans la zone d'interdiction,
- la difficulté de réaliser des projets lors de l'acquisition de l'entrepôt»;

1 Il résulte du rapport d'expertise annexé à la requête que ce montant est celui du surcoût des frais de transport pour une année civile et que, pour la période d'application du règlement en cause, le montant des frais supplémentaires s'élève à 25.909,83 €, ce qui explique que le montant total de l'indemnité demandée est de 35.909,83 €.

*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; qu'elle observe que la requérante produit un rapport unilatéral de l'expert Luc Toussaint ainsi que diverses pièces destinées à illustrer le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus par ses camions, mais que de la sorte, elle ne démontre pas qu'elle ne pouvait pas facturer à ses propres clients les surcoûts marginaux engendrés par l'interdiction d'utiliser la voirie litigieuse; que, selon elle, la requérante admet au contraire, de manière implicite mais certaine, avoir répercuté lesdits surcoûts sur sa clientèle puisqu'elle vante un dommage lié à sa perte de compétitivité vis-à-vis d'autres transporteurs; 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 et de chiffre d'affaires) et qu'il en va d'autant plus ainsi que les pièces produites ne permettent pas de démontrer le montant des bénéfices escomptés pour chaque commande et le bénéfice réel intervenu après déduction des quelques frais complémentaires engendrés par la mesure en tenant compte des sommes directement répercutées sur la clientèle; qu'elle souligne à cet égard que le rapport de l'expert, qui ne lui est pas opposable puisque réalisé de manière unilatérale pour les besoins de la cause, se base sur des estimations et propose des montants forfaitaires et qu'à aucun moment, l'expert n'expose en quoi le fait pour la requérante de ne pas pouvoir accéder à son siège social au moyen de camions de plus de cinq tonnes constituerait un dommage dans son chef alors qu'aucune livraison n'est réalisée au départ du siège social;

qu'elle soutient ensuite que les surcoûts horaires et par kilomètre ne sont pas avérés et observe que la demande de la requérante s'élève à un total de 35.909,83 €, 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 une incohérence en ce que ce coût est estimé par la requérante à 24,1474 €/h de sorte que les frais totaux correspondant aux rémunérations pour 2014 devraient s'élever à 308.821€ (12.789 heures effectivement prestées ayant été déclarées pour cette année), alors que le bilan énonce un coût de rémunération de 251.271 €[2]; 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 (10.000 €) en raison de la diminution des heures de livraison, de la perte de marché ou de l'inaccessibilité du siège social de la requérante sont purement hypothétiques, cette dernière 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;

---

2 Le coût horaire d'un chauffeur sur lequel se fonde le calcul de la requérante est en réalité de 26,1474 €.

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'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, elle observe que les considérations générales de la partie adverse sont dénuées de pertinence et que l'indemnité réclamée ne correspond pas à une diminution du chiffre d'affaires, que celui-ci a augmenté lors de la période considérée, mais que la demande vise le surcoût des transports (en personnel et en matériel) lié aux détours imposés par le règlement illégal et un manque à gagner, ce qui est différent;

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

que, s'agissant des kilomètres supplémentaires parcourus, elle relève que la contestation de la partie adverse ne porte pas sur le nombre de transports réalisés mais uniquement sur l'augmentation de la distance par trajet; que sur ce point, elle réplique que les constatations effectuées par la partie adverse ne constituent rien d'autre que des allégations qui ne sont pas étayées et qu'en revanche, elle a démontré, cartes à l'appui, l'augmentation des trajets à concurrence de 12 kilomètres et, vu le nombre de transports réalisés (1100 transports), a calculé la distance supplémentaire parcourue, soit 13.200 kilomètres; qu'elle souligne que cette distance n'est pas sérieusement remise en cause par les constatations de la partie adverse;

que, s'agissant de l'augmentation du temps de parcours, elle expose 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, tel celui indiqué dans la pièce 2 annexée à la requête en indemnité; qu'elle expose que l'expert a pris une valeur moyenne de l'augmentation du temps de parcours et que la partie adverse n'a pas contesté ce choix;

que, s'agissant de la répercussion du surcoût des transports, la requérante fait valoir qu'elle remet ses prix à l'année à sa clientèle et que l'interdiction de circuler a pris effet le 11 mars 2014, soit postérieurement à cette remise de prix, de sorte qu'aucune répercussion sur la clientèle n'a été possible; qu'elle ajoute qu'il en a été de même en 2015, qu'elle a reçu en janvier 2015 le rapport de l'auditeur concluant à l'annulation du règlement et qu'elle a estimé ne pas pouvoir répercuter auprès de ses clients les conséquences financières d'une situation qu'elle a toujours considérée comme illégale;

qu'elle conteste l'existence, dans sa requête, d'une incohérence relative au coût horaire d'un chauffeur; qu'elle expose qu'un employé administratif est nécessaire pour la bonne gestion du personnel et qu'il faut donc ajouter au coût annuel de rémunération (qui est bien de 251.271 €) un montant correspondant à 20,83 % de

cette somme et qui représente un employé administratif divisé par 4,8 travailleurs, à quoi s'ajoutent encore la charge du secrétariat social, les frais médicaux et la réduction trimestrielle obtenue de l'O.N.S.S. pour l'emploi d'un travailleur de plus de 58 ans;

qu'elle allègue également que la partie adverse procède à des amalgames; qu'elle précise d'abord qu'il n'y a aucune contradiction dans son chef et que parler de perte de compétitivité ne signifie en rien qu'elle a augmenté ses prix, risquant la perte de certains clients, ce qu'elle souhaitait absolument éviter; qu'elle expose qu'en revanche, le seul fait de ne pas pouvoir rejoindre l'autoroute en passant par Bilstain emporte en soi une perte de compétitivité vis-à-vis de tous les transporteurs et grossistes en sable et gravier situés de l'autre côté de Bilstain puisque l'obligation de réaliser un détour augmente le temps de conduite du chauffeur et que ce même chauffeur va, certains jours, devoir laisser tomber la dernière livraison ou le dernier transport, parce qu'il n'aura plus suffisamment d'heures de conduite disponibles pour pouvoir respecter la législation en vigueur, de sorte que même à prix restés identiques elle n'était plus en mesure d'offrir les mêmes services, ce qui emporte une perte de compétitivité; qu'elle fait ensuite valoir que la perte de contrats n'est pas hypothétique puisque la perte de compétitivité est établie; quant à l'inaccessibilité du siège social, elle admet qu'aucune livraison n'est effectuée au départ de ce dernier, mais souligne que toute l'administration de la société s'y trouve localisée et fait valoir que les chauffeurs doivent dès lors, au lieu de pouvoir déposer les documents administratifs en s'arrêtant au siège social avant de pouvoir aller au dépôt, perdre du temps et user d'un autre mode de transport pour se procurer et remettre ces documents;

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'elle précise qu'elle est grossiste en sable et gravier, et transporteur par benne basculante, que la majeure partie de sa clientèle est constituée de marchands de matériaux de construction, de fabricants de matériaux de construction, de centrales à béton, que le plus grand nombre de ses clients ou de clients potentiels se situe au nord de Bilstain, sur le plateau de Herve et en région liégeoise, que les trois principaux clients situés au sud de Bilstain sont Envemat, BMV et Dothée Blocs, qu'elle les compte déjà parmi ses clients depuis de nombreuses années et que les nouveaux clients qu'évoque la partie adverse n'existent tout simplement pas;

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 que le rapport d'expertise produit par la requérante suffise à prouver la longueur et le nombre des détours, dès lors que la requérante ne démontre pas que chaque livraison implique l'utilisation d'un camion distinct ou 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 que le «rapport» produit par la requérante et qui ne constitue tout au plus qu'un avis technique unilatéral ne tient pas compte de ces problématiques et se fonde sur des estimations péremptoires, notamment quant au nombre de trajets, lequel est estimé et pas avéré;

qu'elle allègue que c'est à la requérante de démontrer qu'elle n'a pas facturé à ses clients les surcoûts liés au transport;

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, 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 13.200 kilomètres supplémentaires, que la présence des chauffeurs était indispensable à cette fin, 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 km 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 au coût d'un camion au kilomètre, que la requérante expose qu'elle a fourni tous les éléments d'appréciation qui, au départ de cartes démontrent le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus par trajet; qu'elle ajoute que le nombre de trajets supplémentaires est établi par le rapport, certes unilatéral, de l'expert qu'elle a mandaté;

qu'elle soutient que les frais de camions sont démontrés par le rapport d'expertise, lequel se fonde sur sa comptabilité, jointe au rapport sous forme d'annexe, laquelle n'est pas arguée de faux par la partie adverse et peut servir de preuve;

qu'elle rappelle avoir exposé les raisons pour lesquelles les frais de transports supplémentaires n'ont pas été répercutés sur la clientèle et elle souligne que ses allégations n'ont pas été réfutées par la partie adverse;

qu'elle expose que les frais de taxes et d'assurances entrent nécessairement dans le coût du kilomètre parcouru;

Considérant qu'elle fait valoir que le principe même d'un manque à gagner n'apparaît pas sérieusement contestable dès lors qu'est admise la vraisemblance d'une gêne du fait de la localisation de son siège social sur le Thier de Villers même, et que, par rapport à la situation antérieure, elle est placée dans une position de concurrence défavorable en raison de l'allongement des transports et, partant, d'une perte de compétitivité; que, s'agissant du *quantum* du dommage, elle propose un mode de preuve par évaluation faite dans un rapport d'expertise étant entendu que si cette évaluation est rejetée, elle estime qu'il est possible au Conseil d'E tat de procéder *ex aequo et bono*;

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 1er 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 11*bis*, alinéa 1er, 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, § 1er 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, §§ 1er 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:

> « § 1er. 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 1er;

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 11*bis* 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 130*bis* 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 au surcoût des frais de transport*

a) *Généralités*

Considérant que la requérante entend obtenir réparation pour les pertes dues aux détours effectués en raison de l'interdiction illégale, ces pertes étant calculées en prenant en considération le coût des chauffeurs et celui des camions;

Considérant que la requérante produit un rapport établi par un expert-comptable; que l'expert part du constat que le détour causé par l'interdiction allonge de 12 km le trajet parcouru par les camions pour atteindre l'autoroute à Eupen; que pour déterminer le nombre de passages concernés, il prend en considération deux éléments; qu'il relève, d'une part, que la majorité de la clientèle se situe, en partant de Dolhain, derrière Bilstain, ce qui implique qu'en fin de journée, quatre véhicules au minimum doivent traverser Bilstain pour rentrer à l'entrepôt situé avenue Reine Astrid 101/a, à Bilstain – Limbourg et que, sur une année, le nombre de ces passages est de 820 (205 x 4); qu'il estime, d'autre part, à 280 le nombre de passages en vue d'approvisionner les différents clients, acheter les matériaux aux carrières Lambrighs et Max Blees et rejoindre l'entrepôt; qu'il en déduit que le nombre de passages est de 1.100 sur une année, ce qui implique un supplément de trajets atteignant 13.200 km; qu'il est précisé dans le rapport d'expertise que ce calcul ne tient compte que des livraisons effectuées pour les clients habituels et non des livraisons occasionnelles effectuées pour des clients particuliers ou autres entrepreneurs;

Considérant que de la seule circonstance, alléguée par la partie adverse, que la requérante se fonde sur un «rapport unilatéral», il ne peut être déduit que les

hypothèses sur lesquelles il repose seraient dépourvues de vraisemblance; que le nombre de trajets effectués sur une année a été déterminé sur la base d'un relevé des livraisons dont le détail est annexé au rapport d'expertise; que la partie adverse n'apporte aucun élément permettant de remettre en cause le nombre de trajets ainsi retenu; que la partie adverse est en défaut d'indiquer lesquels des trajets identifiés dans le rapport de l'expert n'auraient pas emprunté l'autoroute; que, de la même manière, elle n'apporte aucun indication sur les transports qui, à son estime, ne nécessitaient pas l'utilisation d'un camion distinct et auraient été groupés; que les cartes déposées en annexe à la requête établissent la longueur du détour; que la preuve du nombre de kilomètres supplémentaires peut raisonnablement être considérée comme établie;

Considérant qu'en réponse à l'objection de la partie adverse selon laquelle les surcoûts ont pu être répercutés sur la clientèle, la requérante explique qu'elle remet ses prix à l'année à sa clientèle et que l'interdiction de circuler a pris effet le 11 mars 2014, soit après que les prix ont été remis; que cette explication est plausible et permet de considérer que les surcoûts n'ont pas été répercutés à la clientèle; qu'il ne peut être reproché à la requérante 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 quant au coût des chauffeurs, que la requérante estime, sur la base du rapport de l'expert, que le temps nécessaire en vue de parcourir les 12 kilomètres supplémentaires imposés par l'interdiction de circuler varie entre 12 et 25 minutes; que, pour évaluer les frais supplémentaires de personnel, elle prend comme base la valeur moyenne entre le maximum et le minimum; que la partie adverse

conteste cette estimation; qu'en annexe à la requête figurent les cartes comparant l'itinéraire empruntant le Thier de Villers et l'itinéraire de substitution; que ces cartes, provenant du service en ligne «Mappy», renseignent également le temps nécessaire à un camion articulé de plus de 12 tonnes pour parcourir chaque itinéraire, dans des conditions normales en ce qui concerne le trafic et la météo; que, selon ces documents, la différence entre les deux itinéraires est de 9 minutes, l'itinéraire de substitution se faisant sur des voies rapides sur une distance de 7,5 km; que, sur la base de ces éléments, apportés par la requérante elle-même, l'hypothèse maximaliste envisagée dans le rapport d'expertise ne peut être retenue; que, dans ces conditions, et à défaut d'autres éléments disponibles, le calcul du surcoût causé par les détours doit se faire sur la base de l'estimation basse du rapport d'expertise, à savoir 12 minutes; que la moyenne annuelle pouvant être prise en considération pour cet aspect du préjudice est donc de 1.100 x 12 minutes, soit 220 heures;

Considérant que, selon le rapport d'expert, le coût horaire d'un chauffeur est de 26,1474 €; que ce montant est fixé sur la base d'informations disponibles sur le site internet de la Fédération royale belge des transporteurs et des prestataires de services logistiques (Febetra), ce qui ne suscite pas d'objection particulière; que la requérante explique, dans son mémoire en réplique, que pour déterminer la charge réelle d'un chauffeur, il convient de prendre en considération non seulement son salaire mais également, pour la partie qui le concerne, la charge administrative nécessaire à la gestion du personnel, à savoir, notamment le salaire d'employés administratifs (à concurrence d'un employé pour 4,8 travailleurs), les frais de secrétariat social, les frais médicaux, *etc.*; que ces précisions, qui ne font pas l'objet de contestations dans le dernier mémoire de la partie adverse, permettent d'expliquer l'apparente discordance, relevée par cette dernière, 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;

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 11*bis* 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 qu'un préjudice de 5.752,43 € peut être retenu, en ce qui concerne les frais de chauffeurs, pour le surcoût causé par les détours au cours d'une année civile; que, pour la période de référence consistant dans la durée d'application du règlement, ce montant s'élève, selon la formule retenue dans le rapport d'expert, à 5.752,43 € x (444 jours/360 jours), soit 7.094,66 €;

c) *Le coût des camions*

Considérant que, selon la requérante, le coût moyen d'un camion est de 0,92 € par km; que le rapport d'expertise annexé à la requête détaille le calcul effectué pour aboutir à ce résultat, fondé sur le coût total des véhicules pour l'année 2013 divisé par le nombre moyen de kilomètres parcourus chaque année de 2011 à 2013; que ce coût peut être considéré comme établi; que, dès lors que le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus en une année peut être évalué à 13.200, le coût supplémentaire en frais de camion, s'élève à 12.144 € pour une année, ce qui représente, selon le formule susvisée, 14.977,60 € pour toute la durée d'application du règlement;

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 les camions, 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 au manque à gagner*

Considérant que la requérante invoque un manque à gagner résultant des éléments suivants:

«- la diminution du nombre d'heures de livraison et des transports journaliers afin de respecter la législation en matière d'heures de conduites,
- la perte de marché vis-à-vis d'autres transporteurs,

- les difficultés et l'inaccessibilité du siège social, situé dans la zone d'interdiction,
- la difficulté de réaliser des projets lors de l'acquisition de l'entrepôt;

Considérant qu'ainsi qu'il a été constaté ci-avant, la requérante a affirmé de manière crédible qu'elle n'avait pas répercuté dans ses tarifs les surcoûts de transport causés par les détours occasionnés par le règlement illégal; que, dans ces conditions, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi l'illégalité aurait pu être la cause d'un manque à gagner du fait de la perte de certains marchés ou de certains clients; que, certes, l'augmentation des distances à parcourir a pu présenter une incidence sur la disponibilité des camions et donc diminuer les capacités de la requérante; que, toutefois, ni la requête ni le rapport d'expert ne contiennent à cet égard le moindre élément permettant de penser que la requérante aurait été dans l'impossibilité de faire face aux commandes durant la durée d'application du règlement et spécialement entre le 11 mars et le 28 avril 2014, soit la seule période pour laquelle le préjudice invoqué pourrait, le cas échéant, découler de l'illégalité constatée par l'arrêt n° 231.459;

que la requérante n'apporte pas davantage de précisions quant aux chiffres d'affaires et aux bénéfices réalisés au cours des années ayant précédé la période litigieuse; qu'en réplique (page 11), elle indique toutefois que son chiffre d'affaires a augmenté au cours de la période considérée; que, dans ces circonstances, la perte de compétitivité n'est pas établie;

que s'il est vraisemblable que l'interdiction ait pu susciter une gêne du fait de la localisation du siège social de la requérante sur le Thier de Villers alors que l'entrepôt est situé avenue Reine Astrid à Limbourg, il résulte des indications données à cet égard par la requérante qu'il s'agit essentiellement de désagréments subis par son personnel en raison de l'inaccessibilité du siège social pour les camions; qu'ainsi, la requérante évoque le fait que les chauffeurs ne pouvaient plus déposer des documents administratifs au siège social avant de se rendre au dépôt; qu'elle n'apporte aucun élément chiffré permettant de déterminer le préjudice qu'elle aurait personnellement subi du fait de ces désagréments;

que ni la requête ni ses annexes ne contiennent la moindre explication relative à la «difficulté de réaliser des projets lors de l'acquisition de l'entrepôt»;

Considérant que la demande ne peut être accueillie en ce qu'elle tend à indemniser un manque à gagner;

*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:

| | |
|---|---|
| surcoût en frais de personnel | 5.752,43 € |
| surcoût en frais relatifs aux camions | 14.977,60 € |
| total | 20.730,03 € |

Considérant que le montant de 20.730,03 € 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 2.251,28 €;

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 1er**.

Une indemnité réparatrice de 2.251,28 €, 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 XVe chambre, le quatorze juillet deux mille dix-sept par :

| | | |
|---|---|---|
| M. | Michel LEROY, | président de chambre, |
| M. | Imre KOVALOVSZKY, | conseiller d'État, |
| Mme | Diane DÉOM, | conseiller d'État, |
| Mme | Nathalie ROBA, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

Nathalie ROBA Michel LEROY