CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 238.836 du 14 juillet 2017

216.636/XV-2863

En cause : **la s.a. Éts Léon Crosset**,
ayant élu domicile chez
Mes Pierre LEJEUNE & Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

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

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 6 août 2015, la s.a. Éts Léon Crosset 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 81.377,34 €, 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.

Mme 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 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 81.377,74 €, 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 que son siège social est établi Bois les Dames 11, à Welkenraedt (Henri-Chapelle), qu'elle est active dans le secteur des travaux publics, qu'elle

possède un parc roulant comportant notamment des camions du type benne de transport, lesquels ont une capacité de chargement qui va jusqu'à 15 tonnes et qu'elle dispose d'un outillage spécifique lui permettant d'intégrer du ciment dans une matière première, que ce soit de l'empierrement, du sable ou un empierrement continu;

qu'elle soutient que l'interdiction de circulation aux véhicules de plus de cinq tonnes sur le Thier de Villers l'a contrainte à effectuer de longs détours pour s'approvisionner chez ses fournisseurs situés dans la commune de Limbourg, dont la carrière Lambrighs, Envemat, BMV et Dothée; qu'elle explique que lorsqu'elle doit s'approvisionner en matières premières et acheminer ensuite ces marchandises sur un chantier situé du côté de Dolhain, les détours sont importants: il y a un détour pour aller chercher la marchandise, un détour pour la ramener au dépôt, un détour pour ensuite acheminer la marchandise transformée et, enfin, un détour pour rentrer au dépôt et que ces détours ont entraîné des frais de personnel et de camionnage;

Considérant que, pour évaluer le surcoût supporté, elle fait tout d'abord valoir que le coût d'un chauffeur est de 31,69 €/h; qu'elle précise que ce calcul est basé sur son bilan comptable pour l'année 2013, qu'elle produit, et dont il ressort qu'elle emploie 46,3 équivalents temps plein qui ont presté un total de 64.567 heures, ce qui a coûté 2.046.295 €;

qu'elle indique que le coût d'un camion au kilomètre est de 1,14 €/km, compte tenu de son prix d'achat (69.000 €), de sa durée d'amortissement (dix ans), du nombre de kilomètres parcourus au total (294.046 kilomètres) ainsi que pendant la période concernée (28.500 kilomètres), des frais d'entretien (46.471,75 €) et d'assurances (25.009,84 €), de la consommation en carburant (17.975 € sur la période concernée) et des taxes;

Considérant que, s'agissant des détours effectués pendant la période litigieuse pour s'approvisionner en marchandises, elle invoque un préjudice de 25.515,91 € [lire 23.515,91 €][1], qu'elle justifie comme suit:

- détours effectués pour s'approvisionner chez Envemat:
  - • détour de 13,7 kilomètres et temps supplémentaire de 14 minutes
  - •1359 tonnes [lire 679][2] de marchandises ont été achetées durant la période litigieuse;
  - • le camion prenant des charges de maximum 15 tonnes, cela représente 90,6 charges [lire 45,3] et donc autant de détours à l'aller et au retour;
  - • total (2.084,26 €) : 1241,22 kilomètres de détours (90,6 x 13,7), soit 1.414,99 € en frais de camion et 21,14 heures supplémentaires (90,6 x 14 min.), soit 669,27 € en frais de chauffeur;

- détours effectués pour s'approvisionner chez BMV :
  - • détour de 13,4 kilomètres et temps supplémentaire de 12 minutes;

1 Le cumul des quatre montants particuliers repris ci-après donne un total de 23.515,91 € et non 25.515,91€, ce que confirme le récapitulatif qui constitue la pièce n° 1 annexée à la requête.

2 Le montant total sollicité au titre de préjudice en lien avec l'approvisionnement chez Envemat est de 2.084,26 €. Ce montant ne correspond pas au nombre d'allers-retours renseigné dans la requête (90,60), mais bien à celui renseigné dans le récapitulatif (annexe n° 1 à la requête), qui indique un nombre de tonnes achetées s'élevant à 679,5, ce qui équivaut à 45,3 charges et donc à autant d'allers et de retours, soit 90,6 trajets et, partant, 90,6 détours.

• durant la période litigieuse, le camion est allé au moins 8 fois chercher de la marchandise chez BMV. Cela représente autant de détours à l'aller et au retour;
• total (345,83 €): 214,4 kilomètres de détours (16 x 13,4), soit 244,42 € en frais de camion et 3,2 heures supplémentaires (16 x 12 min.), soit 101,41 € en frais de chauffeur;

- détours effectués pour s'approvisionner chez Dothée:
• détour de 13,2 kilomètres et temps supplémentaire de 12 minutes;
• durant la période litigieuse, le camion est allé au moins 11 fois chercher de la marchandise chez Dothée. Cela représente autant de détours à l'aller et au retour
• total (470,50 €) : 290,4 kilomètres de détours (22 x 13,2), soit 331,06 € en frais de camion et 4,42 heures supplémentaires (22 x 12 min.), soit 139,44 € en frais de chauffeur;

- détours effectués pour s'approvisionner chez Lambrighs :
• détour de 13,6 kilomètres et temps supplémentaire de 15 minutes;
• 6.607,70 tonnes de marchandises ont été achetées durant la période litigieuse;
• le camion prenant des charges de maximum 15 tonnes, cela représente 440 charges et donc autant de détours à l'aller et au retour;
• total (20.615,32 €):11.968 kilomètres de détours (880 x 13,6), soit 13.643,52 € en frais de camion et 220 heures supplémentaires (880 x 15 min.), soit 6.971,80 € en frais de chauffeur;

Concernant que, s'agissant des détours effectués dans le cadre de la réalisation de chantiers, la requérante se prévaut de deux chantiers au sujet desquels elle explique ce qui suit:

« Surcoût du chantier à Jalhay

10.- La requérante réalisait un chantier à Jalhay alors que la route a été interdite aux plus de 5 tonnes. Ce chantier est un chantier public et l'offre remise par l'entreprise à l'époque avait été faite en tenant compte de la situation antérieure à l'interdiction. Le chantier a dû être exécuté et a entrainé un surcoût considérable. Ce chantier est réalisé suivant un métré et un cahier de charges public, portant le numéro SWDE/BE/233/VAM/I.002811/2 (voir pièce 6).

11.- Pour atteindre le chantier, le détour est de 10,6 kilomètres et le temps supplémentaire de 7 minutes (pièce 1).

Le chantier consiste dans la pose de canalisation d'eau. Il faut donc terrasser, poser la canalisation et remblayer. Pour remblayer on utilise la marchandise achetée aux fournisseurs, ensuite on y incorpore du ciment au sein du siège, comme stipulé par le cahier des charges de la région wallonne. (CCT RW 99, cahier des charges type de la RW). Il faut donc amener de la marchandise au départ du siège de la requérante.

Le volume amené et évacué du chantier est de 10.604 m³ (pièce 6). Un m³ représentant deux tonnes, un camion transporte 7,5 m³. Le camion a dû réaliser 2.828 détours (pièce 8).

12.- Au total, le surcoût du chantier de Jalhay est de 44.629,03 € : il y a 29.976,80 kilomètres de détours - soit 34.173,55 € de frais de camion, pour une durée supplémentaire de 329,93 heures soit 10.455,48 € de frais de chauffeur.

Surcoût du chantier à Baelen

13.- Pour atteindre le chantier, le détour est de 8,1 kilomètres et le temps supplémentaire de 6 minutes (pièce 1).

Le chantier consiste dans la pose de canalisation d'eau. Il faut donc terrasser, poser la canalisation et remblayer. Pour remblayer on utilise la marchandise achetée aux fournisseurs, ensuite on y incorpore du ciment au sein du siège, comme stipulé par le cahier des charges de la région wallonne. (CCT RW 99, cahier des charges type de la RW). Il faut donc amener de la marchandise au départ du siège de la requérante.

Le volume amené et évacué du chantier est de 4.00[0],72 m³ (pièce 7). Un m³ représentant deux tonnes, un camion transporte 7,5 m³. Le camion a dû réaliser 1.066,86 détours (pièce 8).

14.- Au total, le surcoût du chantier de Jalhay [lire: Baelen] est de 13.232,40 € : il y a 8.641,57 kilomètres de détours - soit 9.851,39 € de frais de camion, pour une durée supplémentaire de 106,69 heures soit 3.381,01 € de frais de chauffeur.»;

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, si la requérante produit ses bilans ainsi que diverses pièces destinées à illustrer le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus par ses camions, 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 concernée ou s'approvisionner auprès d'autres sociétés sans faire de détours; qu'elle ajoute que la requérante ne démontre pas non plus son dommage dans la mesure où son bénéfice d'exploitation a augmenté en 2014, durant la période d'interdiction litigieuse, le bénéfice s'étant élevé à 78.360 € durant cette période contre 43.360 € en 2013 et 43.105 € en 2012; 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 perte de chiffre d'affaires); qu'elle allègue de surcroît 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 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 € [lire: 81.377,34 €], soit 5.813 € 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; qu'elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que les calculs de la requérante comportent, selon elle, plusieurs erreurs; qu'ainsi, elle relève que le calcul du coût du chauffeur est réalisé sur les chiffres de 2013 alors que la fermeture litigieuse date de 2014, que la requérante tient compte de l'ensemble des membres de son personnel (46,3 ETP en 2013) en ce compris le personnel administratif qui n'est pourtant pas concerné et qu'elle invoque, pour l'amortissement d'un camion, une durée d'amortissement de dix ans alors que son bilan renseigne cinq ans, ceci sans préciser s'il n'y a qu'un seul camion ou si certains sont déjà amortis, de sorte que rien ne permet d'établir que les camions qui empruntaient le Thier de Villers avant l'interdiction illégale étaient précisément ceux

qui n'étaient pas amortis; 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;

que, s'agissant des pertes liées aux détours effectués pour s'approvisionner, elle répète que la requérante ne démontre pas qu'elle ne pouvait pas facturer à ses propres clients les surcoûts marginaux en question et ajoute que cette dernière ne démontre pas non plus en quoi la partie adverse serait responsable des partenariats commerciaux conclus par la requérante avec ses fournisseurs: ainsi, la requérante a choisi de se fournir chez l'entreprise Crosset Entretien à Dolhain mais elle aurait pu aussi recourir à d'autres fournisseurs;

qu'en ce qui concerne spécifiquement les chantiers de Jalhay et de Baelen, la partie adverse répond que la requérante aurait pu invoquer l'existence de circonstances imprévisibles au sens de l'article 56 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics;

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 tend pas à compenser une diminution du chiffre d'affaires mais vise le surcoût des transports (en personnel et en matériel) causés par les détours imposés par le règlement illégal pour s'approvisionner auprès de différents fournisseurs nommément identifiés et, d'autre part, sur le surcoût des transports relatifs à deux chantiers, situés respectivement à Jalhay et Baelen;

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

que, s'agissant des kilomètres supplémentaires parcourus, elle réplique qu'elle n'entend pas établir le nombre de kilomètres parcourus par ses bilans et que les constatations effectuées par les représentants de la partie adverse ne constituent rien d'autre que des allégations qui ne sont étayées par aucune pièce et par aucun élément; qu'elle soutient avoir démontré, cartes à l'appui, l'augmentation des distances en fonction de la localisation de ses principaux fournisseurs, lesquels sont nommément identifiés et donc localisables, et de deux chantiers auxquels les livraisons étaient destinées;

que, s'agissant du coût du kilomètre parcouru en camion, elle fait valoir qu'il est inexact de soutenir que son bilan renseigne une durée d'amortissement de cinq ans pour les camions, que cette durée concerne les immobilisations incorporelles tandis que les camions sont repris dans les immobilisations corporelles; qu'elle expose que tous les camions sont en cours d'amortissement et que, dès lors que la durée d'amortissement est de dix ans, la distinction que fait la partie adverse entre les camions dont la durée d'amortissement est de plus ou moins cinq ans est sans intérêt; qu'elle ajoute que son parc roulant comporte plusieurs camions, qu'elle aurait pu

choisir un camion plus récent avec un prix d'achat plus élevé, ce qui aurait augmenté les indemnités, que le camion utilisé comme référence est un camion bon marché (65.000 €) et que la facture date de 2006;

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;

que, s'agissant du coût des chauffeurs, elle fait valoir que, sur la base des comptes 2014, le coût horaire par chauffeur passe de 31,69 €/heure à 31,75 €/heure (1.945.165 € / 61.262 heures); qu'elle estime que, dès lors que les montants de 2013 sont moins élevés que ceux de 2014, la partie adverse est malvenue de lui reprocher de s'être fondée sur les montants 2013 et non sur ceux de 2014, qui auraient abouti à un montant supérieur; qu'elle précise par ailleurs que le coût du chauffeur repris dans la demande est issu du coût moyen, ce qu'elle justifie par la circonstance que, pour faire travailler 33 ouvriers, il faut 5,3 employés, dont la tâche portant notamment sur la planification des transports a été rendue plus difficile en raison de la mesure d'interdiction; qu'elle fait également valoir que chaque heure prestée par un ouvrier implique 0,16 heures (5,3/33) par un employé et qu'il n'y a donc pas lieu de réaliser les corrections que suggère la partie adverse; qu'elle ajoute qu'il est vrai que plusieurs ouvriers se déplacent parfois dans le même camion, mais que cette circonstance n'est pas de nature à réduire le montant de la demande mais bien à l'augmenter;

que, s'agissant de la répercussion du surcoût des transports, elle fait valoir que les marchés sont antérieurs à la mesure d'interdiction, que la facturation s'est effectuée sur la base des contrats et ne pouvait inclure les surcoûts de transports liés à l'interdiction de circuler;

qu'elle expose qu'elle n'a formulé aucune demande sur la base de l'article 56 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013; qu'elle souligne que si la possibilité de demander le rétablissement de l'équilibre économique d'un contrat est certes prévue par la règlementation sur les marchés publics, cette possibilité est résiduelle, laisse une franchise à charge du réclamant et suppose que le demandeur en indemnité invoque des circonstances «aux conséquences desquelles il ne pouvait obvier, bien qu'il ait fait toutes les diligences nécessaires»; qu'elle estime que la présente demande d'indemnité constitue précisément l'exécution de l'obligation pesant sur elle en vue d'éviter les conséquences négatives qui s'attachent à l'application du règlement illégal; qu'elle estime que la partie adverse est mal venue de tenter de faire supporter par une administration tierce les conséquences de l'illégalité dont elle est seule responsable;

qu'elle soutient que son bénéfice pour 2014 est sans incidence sur le dommage puisqu'il est «le résultat de la soustraction entre la vente et l'achat» et que «sa valeur fluctue en fonction des paramètres» et ne change rien au fait que le préjudice a été subi;

qu'elle allègue encore que la partie adverse fait des erreurs de calculs et des amalgames; qu'elle affirme que le calcul de l'estimation mensuelle de la partie adverse est erroné, les corrections aboutissant à un montant de 5.432 € par mois, ce qui n'a rien d'invraisemblable; qu'elle précise également qu'elle ne sollicite pas l'indemnisation d'une perte de compétitivité**;**

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 et qu'en particulier, elle n'identifie pas les nouveaux clients que la mesure d'interdiction aurait pu lui procurer et qu'elle n'indique pas davantage les fournisseurs autres que ceux mentionnés dans la demande d'indemnité chez qui elle aurait dû s'approvisionner après avoir rompu les contrats de fournitures en cours;

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, la partie adverse 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 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 à ses clients et qu'il appartient à la requérante de déposer les documents utiles et pertinents à cet égard;

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 ni aucun commencement de preuve de la véracité des données de fait qui fondent son calcul; qu'ainsi, elle relève qu'en particulier, le nombre total de kilomètres parcourus par an est affirmé de manière péremptoire et il n'est même pas possible de déterminer s'il s'agit d'une moyenne calculée sur plusieurs années qui tiendrait compte de déviations présentes sur d'autres voiries régionales ou communales; qu'elle estime que, dans la mesure où il n'est pas établi que la requérante aurait proposé un prix plus élevé dans le cadre des marchés de Jalhay et Baelen ni qu'elle aurait pu obtenir ces marchés, son dommage n'est pas démontré dans son existence, à défaut pour elle d'avoir produit les pièces étayant sa thèse et que l'application éventuelle d'un coefficient réducteur ne permet 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;

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 second 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 eu de faute; qu'elle fait valoir qu'en raison de l'interdiction litigieuse, elle a dû faire parcourir à ses camions des kilomètres supplémentaires et que la présence des chauffeurs était indispensable à cette fin, 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;

Considérant, quant au coût d'un camion au kilomètre, que la requérante expose avoir fourni tous les éléments d'appréciation qui, au départ de cartes et de fournisseurs nommément identifiés et localisés, démontrent le nombre de kilomètres supplémentaires parcourus par trajet, le nombre de trajets supplémentaires étant établi en fonction du tonnage transporté et des capacités d'emport des camion; qu'elle souligne que le nombre de kilomètres parcourus par année par le camion est établi par la pièce 4, pages 7 à 9 de son dossier; qu'elle explique à cet égard qu'elle dispose d'une pompe de carburant que lorsque le chauffeur fait le plein, il encode son index kilométrique grâce à sa carte et que le système informatisé de la pompe de carburant ressort un listing avec les pleins effectués accompagnés de la date;

qu'elle soutient encore que l'augmentation des frais de transport n'a pas été répercutée sur la clientèle;

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

Considérant, quant à la perte due aux détours dans le cadre des deux marchés publics, la requérante soutient que le juge ne peut modifier les circonstances dans lesquelles le dommage est survenu, qu'il ne peut reconstituer la situation en imaginant d'autres hypothèses que celle qui s'est effectivement produite et qu'il lui incombe donc de prendre la situation concrète telle qu'elle apparaît sans imaginer des hypothèses; qu'elle en déduit qu'il n'y a pas lieu de supputer sa chance d'obtenir les deux marchés publics en cause dans l'hypothèse où ceux-ci auraient été attribués après la mesure illégale d'interdiction de circuler;

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 nom, 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 consiste dans les surcoûts, en frais de personnel et en frais de camions, occasionnés par les détours 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 aux pertes dues aux détours

a) Généralités

Considérant que la requérante entend obtenir réparation des pertes dues aux détours effectués, en raison de l'interdiction de circulation illégale, tant pour s'approvisionner auprès de ses fournisseurs que pour acheminer des marchandises à l'occasion de la réalisation de deux chantiers, à savoir le chantier à Jalhay et le chantier à Baelen; qu'elle expose que ces pertes doivent être calculées en prenant en considération le coût des chauffeurs et celui des camions;

Considérant que chaque trajet est identifié sur la base des données comptables de la requérante; qu'est donc dépourvue de pertinence l'objection de la partie adverse selon laquelle la requérante n'établit pas que chaque livraison implique l'utilisation d'un camion distinct ainsi qu'un nouveau passage par le Thier de Villers ou qu'il faille automatiquement emprunter l'autoroute pour atteindre chaque chantier; que, pour chaque trajet identifié, la requérante a estimé l'augmentation de la distance parcourue ainsi que celle du temps de parcours en se référant aux données fournies par le service en ligne «Mappy»; que ces estimations sont crédibles et que les contestations formulées par la partie adverse à cet égard ne sont pas étayées; que, contrairement à ce que soutient celle-ci, le nombre de kilomètres supplémentaires n'est pas allégué par la requérante de manière «péremptoire»;

Considérant qu'il peut être admis, sur la base des explications fournies par la requérante, qu'elle a supporté les coûts supplémentaires sans les répercuter auprès de ses clients, ce qui ne peut lui être reproché; 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 moyen d'un chauffeur

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'il résulte du récapitulatif annexé à la requête que, pour déterminer le coût horaire d'un chauffeur, la requérante se fonde sur son bilan pour l'année 2013, lequel mentionne que la société emploie 46,3 équivalents temps plein ayant presté, au total, 64.567 heures, les frais de personnel ayant atteint 2.046.295 €; que la requérante en déduit que le coût d'un chauffeur est de 2.046.295 € / 64.567 heures, soit 31,69 €/h;

Considérant que la partie adverse est sans intérêt à critiquer le fait que ce calcul se fonde sur les données de l'année 2013 alors que la fermeture litigieuse a eu lieu en 2014; que la requérante fait valoir à juste titre que si elle s'était fondée sur le bilan pour 2014, le coût horaire moyen aurait été de 31,75 €/h;

Considérant que le coût moyen a été calculé sans distinguer entre les catégories de personnels employés par la requérante; que le montant allégué ne constitue donc pas le coût moyen d'un chauffeur, mais celui d'un membre du personnel, toutes catégories confondues; que le bilan social joint à la requête indique que, pour 2013, la requérante employait, en équivalents temps plein, 40 ouvriers et 5,3 employés; qu'afin de justifier la méthode suivie, la requérante expose que pour faire travailler 33 ouvriers, il faut 5,3 employés et que chaque heure prestée par un ouvrier nécessite des prestations d'un employé à concurrence de 0,16 heure; qu'il peut être admis que pour déterminer le surcoût en personnel dû à l'allongement des trajets, l'on prenne en considération non seulement la rémunération du chauffeur

mais également la charge administrative nécessaire à la gestion de ce personnel et à l'organisation de ses activités; qu'eu égard à la faible proportion d'employés que comporte le personnel de la requérante, la méthode suivie par celle-ci peut, dans les circonstances de l'espèce, être admise;

c) Les frais de camions

Considérant que la requérante estime que le coût moyen d'utilisation d'un camion s'élève à 1,14 €/km; que la méthode de calcul est exposée de manière détaillée dans l'annexe n° 1 à la requête; que la requérante s'est fondée sur des éléments issus de sa comptabilité et a joint les documents justificatifs; qu'on relèvera en particulier qu'elle dispose d'une pompe de carburant et que lorsque le chauffeur fait son plein, il encode son index kilométrique;

Considérant que dans le coût allégué, la requérante a intégré un montant de 0,21 €/km au titre d'amortissement; que ce montant est calculé en se fondant sur le prix d'achat du camion qui a été pris à titre d'exemple et qui a été acheté en juin 2006 pour le prix de 69.000 €, la requérante précisant que les camions sont amortis en dix ans; que, toutefois, elle est en défaut d'apporter des indications précises sur la composition de son parc roulant et sur les éventuels amortissements de chacun des véhicules; que, dans ces conditions, on ne peut que constater qu'elle n'a pas répondu adéquatement aux objections de la partie adverse selon laquelle rien n'établit que les camions en cause n'étaient pas déjà amortis au cours de la période litigieuse; que le dommage vanté en ce qui concerne les frais d'amortissement des camions ne peut être considéré comme établi;

Considérant que les frais de camions peuvent admis à concurrence de 0,93 €/km;

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 détours effectués en vue des approvisionnements

Considérant que la requérante demande la réparation du préjudice causé par l'allongement des trajets effectués en vue de s'approvisionner auprès de quatre fournisseurs; que vainement la partie adverse lui reproche de ne pas s'être approvisionnée auprès d'autres fournisseurs; qu'il n'est pas contesté que les fournisseurs en cause sont ceux auxquels la requérante a l'habitude de s'adresser; que le choix de ses fournisseurs lui appartient et 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 les distances supplémentaires que la requérante prétend avoir dû parcourir sont établies; que le dommage admissible, dû à l'allongement des trajets en vue de s'approvisionner auprès des quatre fournisseurs concernés se présente donc comme suit:

fournisseur	distance supplémentaire	durée	surcoût frais de personnel	surcoût frais de camions
Evenmat	1241,22 km	21,14h	21,14 x 31,69 € = 669,93 €	1241,22 x 0,93 € = 1154,33 €
BMV	214,4 km	3,2h	3,2 x 31,69 € =101,41 €	214,4 x 0,93 € = 199,39 €
Dothée	290,4 km	4,4h	4,4 x 31,69 € =139,44 €	290,4 x 0,93 € = 270,07 €
Lambrighs	11.968 km	220h	220 x 31,69 € =6971, 80 €	11.968 x 0,93 € = 11.130,24 €
Total			7882,58 €	12.754,03 €

que, pour la période prise en considération par la requérante, une indemnité réparatrice de 20.636,61 € peut lui être accordée;

5. Quant aux détours effectués pour le transport de marchandises vers et depuis les chantiers de Jalhay et Baelen

Considérant que la requérante fait valoir que les chantiers de Jalhay et Baelen sont des marchés publics qui lui ont été attribués avant l'adoption du règlement annulé, ce qui n'est pas contesté par la partie adverse et n'est démenti par aucune pièce du dossier; qu'elle n'a donc pu tenir compte de l'incidence dudit règlement au moment de déposer ses offres et donc de fixer ses prix;

Considérant que la partie adverse fait valoir que la requérante aurait pu obtenir la révision du marché en se prévalant de circonstances exceptionnelles, ainsi que le prévoit l'article 56 de l'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics;

Considérant qu'en son alinéa 2, la disposition précitée énonce que l'adjudicataire «peut soit pour demander une prolongation des délais d'exécution, soit lorsqu'il a subi un préjudice très important, pour demander une autre forme de révision ou la résiliation du marché, se prévaloir de circonstances qu'il ne pouvait raisonnablement pas prévoir lors du dépôt de l'offre ou de la conclusion du marché, qu'il ne pouvait éviter et aux conséquences desquelles il ne pouvait obvier, bien qu'il ait fait toutes les diligences nécessaires»; que, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur la légitimité de l'intérêt de la partie adverse à se prévaloir de cette disposition pour que la réparation de l'illégalité qui lui est imputable soit reportée sur le pouvoir adjudicateur, force est de relever qu'en introduisant une requête en annulation suivie d'une requête en indemnité réparatrice en vue d'obtenir réparation de son dommage auprès de l'auteur de l'illégalité, la requérante a précisément fait toutes diligences pour obvier aux conséquences de l'illégalité;

Considérant que s'il n'est certes pas établi que la requérante aurait eu les mêmes chances d'être adjudicataire des deux marchés en cause si elle avait défini des prix plus élevés en vue de couvrir le préjudice dont elle se prévaut, il n'en demeure pas moins que l'obligation d'effectuer des détours a entraîné, pour elle, des frais de personnel et de matériel et qu'il incombe au Conseil d'État de prendre en considération le dommage tel qu'il s'est produit sans devoir supputer les chances qu'aurait eues la requérante d'obtenir les marchés en cause si, ayant été informée de la mesure d'interdiction, elle avait répercuté les surcoûts dans ses prix;

Considérant que tant les distances alléguées que le temps nécessaire pour les parcourir sont établis par les pièces déposées par la requérante; que, tenant compte des considérations qui précèdent, le dommage admissible par chantier, dû à l'augmentation des distances parcourues en vue de transporter des marchandises, s'établit comme suit:

chantier	distance supplémentaire	durée	surcoût frais de personnel	surcoût frais de camions
Jalhay	29.976,80 km	329,93h	329,93 x 31,69 € = 10.455,48 €	29.976,80 x 0,93 € = 27.878,42 €
Baelen	8641,57 km	106,69h	106,69 x 31,69 € = 3381,01 €	8641,57 x 0,93 € = 8036,66 €
			13.836,49 €	35.915,08 €

que, pour la période prise en considération par la requérante, une indemnité réparatrice de 49.751,57 € peut lui être accordée;

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:

surcoûts des transports vers et depuis les fournisseurs	20.636,61 €
surcoûts des transports vers et depuis les chantiers	49.751,57 €
total	70.388,18 €

Considérant que le montant de 70.388,18 € 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 7.644,16 €;

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 7.644,16 €, 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 700,00 € 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