

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.848 du 18 juillet 2017

A. 219.416/XIII-7698

En cause : **la Société anonyme ACTIONAM,**
ayant élu domicile chez
Mes Nicolas DELVOIE et
Jehan de LANNOY, avocats,
place Jean Jacobs 5
1000 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 juin 2016, la société anonyme (S.A.) ACTIONAM demande la condamnation de la Région wallonne à lui payer au titre d'indemnité réparatrice :

- " - une indemnité de 700 € à titre de remboursement forfaitaire de ses frais d'avocat dans le cadre de la procédure n° A. 218.327/XIII-7572;
- une indemnité de procédure de 200 € étant le remboursement des droits de greffe dans le cadre de la procédure n° A. 218.327/XIII-7572;
- une indemnité de procédure de 1.000 € à titre de réparation forfaitaire de son préjudice temporel et moral",

à la suite de l'arrêt n° 234.247 du 24 mars 2016 par lequel le Conseil d'État a annulé l'arrêté ministériel du 16 septembre 2015 confirmant sur recours la décision du 29 mai 2015 enjoignant à la S.A. ACTIONAM d'introduire une étude de caractérisation sur le terrain sis Namur, 12^{ème} division, section E, n°s 208a, 209e et 210h.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Constantin NIKIS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 juin 2017 à 9.30 heures.

M^{me} Simone GUFFENS, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Jehan de LANNOY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Natacha DIERCKX, loco Me Pierre MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

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

Sur le recours introduit par la requérante en indemnité réparatrice, le Conseil d'État a, par un arrêt n° 234.247 du 24 mars 2016, annulé l'arrêté du Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne du 16 septembre 2015, "confirmant, suite au recours introduit par ACTIONAM S.A., [...] la décision du 29 mai 2015 du Département du sol et des déchets de la Direction générale opérationnelle agriculture ressources naturelles et environnement enjoignant à ACTIONAM S.A. sur base de l'article 39 [alinéa 2] 4° du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, d'introduire une étude de caractérisation sur le terrain dont elle est propriétaire, implanté sur les parcelles cadastrées Namur 12^{ème} division, section E, n^{os} 208a, 209e et 210h, sis coin des rues Hébar et de la Poteresse à [...] Bouge et stipulant que, vu la présence d'un massif de déchets, un plan d'assainissement est d'ores et déjà requis après approbation de

l'étude de caractérisation sur pied de l'article 39 [alinéa 2] 5° du décret susmentionné".

L'annulation est prononcée sur la base des motifs suivants :

" Considérant que l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols dispose comme suit :

« Les titulaires des obligations visées à l'article 18 sont, le cas échéant, simultanément :

- 1) Celui qui, conformément à l'article 19, fait application des dispositions du chapitre IV;
- 2) L'auteur ou l'auteur présumé de la pollution du sol ou de l'abandon de déchets désigné par l'administration;
- 3) L'exploitant au sens de l'article D.94, 6°, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement :
 - a) lorsqu'aucun auteur ou auteur présumé ne peut être identifié ou tous les auteurs présumés sont difficilement identifiables;
 - b) lorsqu'aucun auteur ou auteur présumé ne peut se voir imputé la responsabilité ou lorsque la responsabilité de tous les auteurs est difficile à établir;
 - c) lorsque l'auteur ou l'auteur présumé est insolvable ou dispose de sûreté financière insuffisante;
- 4) à défaut, le propriétaire [...] du terrain désigné par l'administration :
 - a) lorsqu'aucun autre titulaire ne peut être identifié ou est difficilement identifiable;
 - b) lorsque tout autre titulaire est insolvable ou dispose de sûretés financières insuffisantes»;

Considérant que la requérante se voit imposer la réalisation d'une étude de caractérisation en sa qualité de propriétaire de la parcelle cadastrée Namur, 12^{ème} division, section E, n^{os} 208a et 209e;

Considérant que, à aucun moment, l'acte attaqué n'établit qu'il n'existe plus aucun autre titulaire de cette obligation, alors que l'article 22, § 1^{er}, 4), du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols prévoit que la désignation du propriétaire n'a lieu qu'à cette condition; que l'acte attaqué relève pourtant, sans y répondre, l'argument de la requérante selon lequel «l'historique de l'étude d'orientation réalisée par le bureau RECOsol identifie clairement et de façon non équivoque la Ville de Namur et l'entreprise GUILLAUME FRÈRES S.P.R.L. comme auteurs des déversements, dépôts et pollutions du site»;

Considérant que l'exception «*omisso medio*» soulevée par la partie adverse, selon laquelle la requérante aurait dû contester sa responsabilité dans un recours dirigé contre la décision du 5 septembre 2013 ordonnant la réalisation d'une étude d'orientation et, la requérante ne l'ayant pas fait, la contestation soulevée dans son recours introduit contre la décision du 29 mai 2015 ordonnant la réalisation d'une étude de caractérisation serait tardive, repose sur un principe selon lequel la désignation du titulaire faite lors de la décision d'imposer l'étude d'orientation concerne aussi l'éventuelle étude de caractérisation et les obligations d'assainissement; que, à l'audience, la partie adverse signale en ce sens une

différence entre le droit wallon et le droit bruxellois à laquelle elle se réfère aussi dans la réponse au deuxième moyen contenue dans sa note d'observations;

Considérant que, à l'audience, la partie adverse a fait état d'une pratique administrative, mais n'a pas montré que ce principe était fondé dans une disposition du décret, ni indiqué la *ratio legis* d'une telle désignation définitive du titulaire dès le début de la procédure, alors que l'étude d'orientation peut révéler, outre l'état du sol, la participation à la pollution de titulaires prioritaires au regard de l'article 22, précité; qu'il a été soutenu aussi que cette question de police administrative ne devait pas être confondue avec la responsabilité civile que le titulaire désigné pourrait ensuite mettre en œuvre à charge d'auteurs de pollutions;

Considérant qu'il ne ressort pas du texte du décret que la requérante qui a obtempéré à l'injonction qui lui était faite de procéder à ses frais à la réalisation d'une étude d'orientation ne pourrait plus utiliser le recours administratif organisé pour contester la légalité de la décision lui ordonnant la réalisation d'une étude de caractérisation en ce qu'elle la désigne comme titulaire de l'obligation d'établir une étude de caractérisation; qu'il n'a pas non plus été établi que le système mis en place par le décret s'y oppose;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué n'est pas adéquate;

Considérant que la première branche du premier moyen est fondée en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 22, § 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Par ailleurs, un arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016 rejette le recours introduit par la requérante tendant à l'annulation de "l'arrêté ministériel du 19 novembre 2015 statuant sur le recours introduit par ACTIONAM S.A. en qualité de "propriétaire", contre la décision de l'administration du 14 août 2015 prise sur base de l'article 26, 1° du décret du 5 décembre 2008 relative à la gestion des sols concernant le terrain sis coin des rues Hébar et de la Poteresse à [...] BOUGE au droit des parcelles cadastrées Namur 12^{ème} division, section E, n° 208 A, 209 E et 210 H", rejette la demande d'indemnité de procédure sollicitée par la requérante et condamne celle-ci aux dépens. Le rejet est justifié de la manière suivante :

" Considérant que, suite à l'arrêt n° 234.247 du 24 mars 2016, précité, qui annule la décision de la partie adverse du 16 septembre 2015 enjoignant à la requérante la réalisation d'une étude de caractérisation, celle-ci ne justifie plus d'un intérêt à demander l'annulation de l'acte attaqué qui lui refuse la demande subsidiaire d'exonération;

[...]

Considérant que la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros;

Considérant que l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que la section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure, celle-ci étant entendue comme «une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause»; qu'en l'espèce, la partie requérante ne peut être considérée comme ayant obtenu gain de cause, son recours étant irrecevable à défaut d'intérêt, qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit à sa demande".

IV. Indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La demande d'indemnité a un double objet :

1°) la requérante réclame l'indemnité de procédure de 900 euros qui lui a été refusée par l'arrêt du 24 mai 2016, au terme de l'argumentation suivante :

" L'arrêté ministériel du 16 septembre 2015, annulé par votre arrêt du 24 mars 2016, confirme la décision du 29 mai 2015 qui impose à la requérante :

- d'une part, de procéder à une étude de caractérisation, complétée le cas échéant par une étude de risque, strictement établie selon les modalités définies dans le CWBP et le CWEA et réalisée par un expert agréé;
- d'autre part, d'introduire un projet d'assainissement après approbation de l'étude de caractérisation.

Dans le cadre du recours qu'elle avait introduit à l'encontre de la décision du 29 mai 2015, la requérante avait formulé à titre subsidiaire une demande d'exonération conformément à l'article 23 dernier alinéa du décret sols du 5 décembre 2008.

Par décision du 14 août 2015, l'administration wallonne a déclaré irrecevable la demande subsidiaire d'exonération.

Le 3 septembre 2015, la requérante a introduit un recours administratif contre cette décision d'irrecevabilité.

Le 19 novembre 2015, le Ministre a déclaré le recours de la requérante recevable et a confirmé la décision de 1^{ère} instance.

Cette décision a fait l'objet d'un recours au Conseil d'État par requête introduite le 25 janvier 2016.

Dans son rapport du 31 mai 2016, Monsieur le Premier Auditeur NIKIS proposait de faire application de la procédure en débats succincts visée à l'article 93 du règlement de procédure, de déclarer le recours irrecevable (perte d'intérêt en cours d'instance) et de mettre les dépens, évalués à 900 €, à charge de la partie adverse (pièce 5).

Dans son arrêt du 24 mai 2016, Votre Conseil a suivi Monsieur le Premier Auditeur NIKIS, sauf en ce qui concerne les dépens liquidés à la somme de 200 € qui ont été mis à charge de la partie requérante pour le motif que la requérante ne peut être considérée comme ayant obtenu gain de cause, son recours étant irrecevable à défaut d'intérêt.

Il n'en demeure pas moins que les dépens de 900 € (droits de greffe et indemnité de procédure) constituent un dommage en lien causal direct avec l'arrêt ministériel du 16 septembre 2015 annulé par Votre arrêt du 24 mars 2016.

En effet, c'est parce que cet arrêté ministériel était illégal et a été annulé par votre Conseil que la requérante a perdu son intérêt au recours dans le dossier de la demande d'exonération et, par conséquent, s'est vue refuser le remboursement de ses dépens qui s'élevaient à 900 €".

2°) la requérante entend obtenir la réparation d'un préjudice "temporel et moral", évalué *ex aequo et bono* à 1.000 euros, précisé comme suit :

" 1. Heures perdues de détente et de vie de famille

L'adoption illégale de l'acte annulé qui lui imposait la réalisation d'une étude de caractérisation a contraint la requérante à investir beaucoup de temps et d'énergie dans la gestion de 2 procédures en suspension/annulation devant Votre Conseil :

- celle n° A. 218.327/XIII-7572 relative à l'arrêté du 19/11/2015 qui a abouti à l'arrêt n° 234.847 du 24/5/2016;
- la présente procédure qui a abouti à l'arrêt d'annulation n° 234.247 du 24 mars 2016.

Ainsi, Monsieur Paul de SAUVAGE, administrateur délégué de la requérante, a d'abord dû chercher et choisir un avocat ayant quelques connaissances en droit administratif et qui corresponde à ses desiderata.

Une fois l'avocat trouvé, il a fallu venir à Bruxelles pour le rencontrer, lui expliquer les tenants et aboutissants du litige et lui remettre un dossier complet. Ensuite il lui a fallu suivre les différentes étapes de la procédure et comprendre les arguments avancés de part et d'autre. Il s'est rendu à la Région wallonne afin d'être entendu dans le cadre du recours administratif.

Tout cela représente de nombreuses heures que l'administrateur délégué de la requérante a dû prendre sur ses temps de loisirs et sa vie de famille. Ces heures de détente et de vie de famille perdues sont difficilement évaluables en argent. C'est pourquoi la requérante sollicite une indemnité réparatrice forfaitaire.

2. Blessure morale causée par la persistance de la Région wallonne dans l'illégalité

A ces heures de détente et de vie de famille perdues s'ajoute la blessure morale causée par le comportement illégal de la Région wallonne.

Dans son rapport, Monsieur le premier auditeur NIKIS a estimé que l'illégalité de l'acte attaqué était à ce point manifeste qu'il a proposé de faire application de la procédure en débats succincts visée à l'article 93 du règlement de procédure.

La requérante, elle aussi, était convaincue que la décision de l'administration wallonne du 29 mai 2015 était illégale et profondément blessée que les arguments pertinents qu'elle avait invoqués dans son recours au Gouvernement n'aient pas été appréciés à leur juste valeur.

3. Stress causé par le risque de faillite

Comme expliqué dans le cadre du recours en suspension et annulation, l'exécution de l'acte attaqué aurait vraisemblablement conduit la requérante à la faillite dans la mesure où son bilan 2015 arrêté au 30 septembre 2015 (annexe 4 de la requête du 16/11/2015) fait état :

- d'une absence totale de rentrées financières;
- d'une perte courante avant impôts de 19.901,10 €;

- d'une perte reportée de 65.852,34 €.

La société ne survit que grâce au crédit dont elle dispose vis-à-vis de tiers qui lui prêtent les montants dont elle a besoin pour faire face à ses obligations.

Or, conformément à l'offre de RECOsol du 19 août 2015 (annexe 3 de la requête du 16/11/2015), le coût de l'étude de caractérisation et du projet d'assainissement était évalué à 19.149,46 € TVAC. Quant à l'assainissement du site, il s'agissait de frais dépassant le million d'euros.

L'exécution de l'acte attaqué, garantie par les privilèges et hypothèques légales prévues à l'article 22 § 4 du décret sols du 5 décembre 2008, aurait immanquablement ébranlé le crédit de la S.A. ACTIONAM, l'aurait mise en état de cessation de paiement et obligé à faire aveu de faillite.

En effet, les parcelles litigieuses, cadastrées à Namur 2^{ème} division, section E, n° 208A, 209E et 210H constituent la seule garantie dont disposent les actuels créanciers de la S.A. ACTIONAM. Vu les privilèges et risques d'hypothèque légale existants au profit de la Région wallonne en vertu du décret sols, personne n'aurait accepté de prêter à la requérante les 19.149,46 € nécessaires pour procéder à l'étude de caractérisation, ce qui aurait obligé la requérante à faire aveu de faillite sans même attendre les travaux d'assainissement proprement dit.

Ce risque de faillite causait un grand stress à l'administrateur délégué de la requérante, Monsieur Paul de SAUVAGE, qui a toujours mis un point d'honneur à respecter ses engagements".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond, notamment, de la manière suivante :

- " ✓ En ce qui concerne les deux premiers chefs de demande, la partie requérante sollicite que votre Conseil prononce un arrêt allant en sens contraire de celui du 24 mai 2016 (arrêt n° 234.847).

Cette demande n'est par conséquent pas fondée.

✓ En ce qui concerne le préjudice temporel et moral, il convient d'observer que ce préjudice est présenté comme étant celui de l'administrateur délégué, Monsieur Paul de SAUVAGE. Or, Monsieur Paul de SAUVAGE n'était ni partie requérante, ni partie intervenante à l'appui de la requête en annulation dans le cadre de la procédure qui s'est clôturée par l'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016.

[...]

✓ Enfin, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État quant à la question de savoir si le Conseil d'État peut allouer une indemnité réparatrice dans l'hypothèse du rejet d'un recours en annulation en cas de perte d'intérêt en cours d'instance. La partie adverse n'est en effet pas sans savoir que «les travaux préparatoires de la proposition de loi relative à la 6^{ème} réforme de l'État confirment expressément que 'la demande d'indemnité pourrait être formulée, non seulement, lorsque le Conseil d'État annule un acte, un règlement ou une décision implicite de rejet, mais pour tout préjudice né d'une illégalité constatée dans un arrêt', ce qui implique qu'en cas de perte d'intérêt dans le chef du requérant, 'notamment en raison d'une évolution de sa situation personnelle', le Conseil d'État ne pourra plus, comme dans le passé, clôturer l'examen du dossier par une décision de rejet, mais se verra obligé de statuer sur la légalité de l'acte attaqué, si le requérant introduit simultanément une demande d'indemnisation à ce sujet»

(François BELLEFLAMME et Jérôme SOHIER, op. cit., n° 9, p. 51). «L'hypothèse la plus épineuse sera sans conteste celle où le requérant perd son intérêt en cours d'instance. L'on sait que, dans ce cas, le Conseil d'État a pour habitude de rejeter le recours en annulation sans autre forme de procès, c'est-à-dire sans examiner si l'acte entrepris était ou non affecté d'une illégalité. L'octroi d'une indemnité réparatrice avait alors été exclu par le Conseil d'État dans son avis puisque, en pareille hypothèse, l'illégalité n'est pas constatée. Il ressort toutefois du rapport du Sénat que le législateur estime que l'article 11*bis* est applicable dans un tel cas, en considérant que la perspective de l'indemnité réparatrice contribue au maintien de l'intérêt à l'annulation. La doctrine est également d'avis que l'existence même du nouveau système d'indemnité réparatrice pourrait contribuer à remettre en cause cette évaporation de l'intérêt en cours d'instance, encore admise dans la jurisprudence, malgré une première salve de la Cour constitutionnelle» (Luc DONNAY et Michel PÂQUES, L'indemnité réparatrice, Entre questions existentielles et réponses raisonnables, La responsabilité des pouvoirs publics)".

C. Le mémoire en réplique

Concernant le premier objet de sa demande, la requérante réplique dans les termes suivants :

- " La requérante ne sollicite pas de Votre Conseil un arrêt allant en sens contraire de l'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016, mais un arrêt qui complète celui-ci.

L'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016 a refusé d'allouer à la requérante une indemnité de procédure (700 €), ainsi que le remboursement des frais de requête (200 €) pour le motif que la requérante n'avait pas obtenu gain de cause en raison de la perte de son intérêt.

Cet arrêt ne prive pas la requérante du droit de réclamer dans le cadre d'une autre procédure (A. 217.581/XIII-7496, arrêt d'annulation n° 234.247 du 24 mars 2016) une indemnité réparatrice pour le dommage qu'elle a subi dans la mesure où ce dommage se trouve en lien causal avec l'illégalité d'un acte administratif annulé et que ce dommage n'a pas encore fait l'objet d'une indemnisation. C'est l'application du droit commun de la responsabilité.

En l'espèce, ne souhaitant pas produire aux débats le détail des frais et honoraires payés à son avocat dans le cadre de la procédure n° A. 218.327/XIII-7572 (refus demande d'exonération), la requérante sollicite, suite à l'arrêt d'annulation n° 234.247 du 24 mars 2016, un montant équivalant à l'indemnité de procédure de base de 700 € + les 200 € de droits de greffe qu'elle a payés".

Concernant le second objet de sa demande, la requérante réplique dans les termes suivants :

- " La partie adverse, sans contester l'existence même du préjudice moral et temporel de la requérante, relève le fait que ce préjudice est celui de Monsieur Paul de SAUVAGE et non pas celui de la requérante.

A cet égard, elle considère, à tort, que Monsieur Paul de SAUVAGE n'était ni partie requérante, ni partie intervenante à l'appui de la requête en annulation dans le cadre de la procédure qui s'est clôturée par l'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016.

En effet, le préjudice temporel et moral est réclamé, non pas par Monsieur Paul de SAUVAGE à titre personnel, mais par la société ACTIONAM dont Monsieur

Paul de SAUVAGE est l'administrateur délégué. Il est normal que ce dommage soit apprécié dans le chef de Monsieur Paul de SAUVAGE puisque celui-ci agit en tant qu'organe de la société.

Une société anonyme agit toujours par les personnes physiques qui constituent son conseil d'administration et, en particulier, par son administrateur-délégué.

Lorsque l'administrateur-délégué signe des contrats, effectue des paiements, donne sa parole, gère les dossiers, il le fait au nom de la société en sa qualité d'organe et il n'engage que la société.

A l'inverse, lorsqu'en sa qualité d'organe, il subit un dommage, c'est la société qui doit être indemnisée pour la réparation de ce dommage.

On peut faire un parallélisme avec la responsabilité pénale des personnes morales instaurée par la loi du 4 mai 1999.

La doctrine invoquée par la partie adverse dans son mémoire en réponse est irrelevante en l'espèce".

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Quant au premier objet de sa demande, la partie requérante précise que la demande d'indemnité réparatrice a été introduite à la suite de l'arrêt du 24 mars 2016 ayant annulé l'arrêté ministériel du 16 septembre 2015 lui imposant une étude de caractérisation, mais non à la suite de l'arrêt du 24 mai 2016 qui a constaté en conséquence la perte de son intérêt à obtenir l'annulation de l'arrêté ministériel lui refusant sa demande d'exonération de ladite étude.

Elle soutient que les frais d'avocat qu'elle a exposés dans le cadre de cette dernière procédure sont en lien causal direct avec l'illégalité de l'arrêté ministériel du 16 septembre 2015 et qu'il est dès lors sans intérêt de savoir si l'arrêté ministériel du 19 novembre 2015 était légal ou non.

À son estime, la circonstance que l'indemnité de procédure lui a été refusée dans le cadre de la procédure en annulation dirigée contre l'arrêté ministériel du 19 novembre 2015, n'empêche pas qu'une indemnité pour frais de défense soit octroyée dans le cadre d'une procédure en indemnité réparatrice introduite dans la foulée d'une autre procédure en annulation. Elle fait valoir que l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016, se limite au refus d'octroi d'une indemnité de procédure par rapport à l'illégalité alléguée de l'arrêté ministériel du 19 novembre 2015.

Quant au second objet de sa demande, elle souligne que les préjudices temporel et moral ont été subis par l'administrateur-délégué à titre d'organe de la société et que celui-ci est en droit de solliciter auprès de la société une rémunération supplémentaire. Elle soutient qu'il est par conséquent normal que, "désireuse

d'octroyer à son administrateur-délégué une rémunération supplémentaire en raison du préjudice qu'il a subi par la faute de la Région wallonne, [elle] puisse en réclamer le paiement à l'auteur du dommage dans le cadre de la présente action en indemnité réparatrice". Elle estime dès lors disposer d'un intérêt manifeste à solliciter cette indemnisation.

IV.2. Examen

La demande d'indemnité réparatrice se fonde sur l'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par la loi du 6 janvier 2014, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014 :

" Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité".

Cette disposition soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à une quadruple condition. La première des conditions consiste en l'existence d'une illégalité, la deuxième en l'existence d'un préjudice, la troisième en l'existence d'un lien de causalité entre l'illégalité et le préjudice, et la quatrième en la détermination du montant de l'indemnité.

Plus précisément, le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Il appartient dès lors au requérant de faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint, cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

Par ailleurs, le préjudice doit être né, certain et actuel. Le préjudice doit, en outre, être personnel au demandeur d'indemnité, en ce sens qu'il ne peut être admis à réclamer la réparation d'un dommage causé à un tiers.

En ce qui concerne le premier objet de la demande

La demande d'indemnité réparatrice se fonde sur l'illégalité de l'arrêté ministériel du 29 mai 2015, annulé par l'arrêt n° 234.247 du 24 mars 2016, et qui enjoignait notamment à la requérante l'établissement d'une étude de caractérisation.

À la suite de cet arrêté ministériel, contre lequel la requérante a introduit un recours en annulation, celle-ci a entre-temps demandé, à titre subsidiaire, à pouvoir bénéficier de l'exonération visée à l'article 23, dernier alinéa, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. Cette exonération ayant été refusée, la requérante a introduit un recours en annulation contre ce refus par une requête du 25 janvier 2016, soit antérieurement à l'annulation de l'arrêté ministériel imposant l'étude de caractérisation.

Il apparaît dès lors que le recours en annulation contre le refus d'exonération n'a été introduit qu'à raison de l'arrêté ministériel imposant l'étude de caractérisation, lequel n'avait pas encore été annulé. Or, l'illégalité sanctionnée par l'arrêt d'annulation porte sur le processus de désignation définitive du titulaire de l'obligation d'établir une étude de caractérisation, lequel s'est fait, en l'espèce, au détriment de la recherche d'éventuels titulaires prioritaires au regard de l'article 22 du décret précité. Si, donc, la requérante n'avait pas été désignée illégalement comme titulaire de ladite obligation, elle n'aurait pas dû solliciter une exonération ni introduire un recours en annulation contre son refus. Le lien de causalité entre l'illégalité et le dommage est dès lors établi.

Par ailleurs, à la suite de l'arrêt annulant l'arrêté ministériel imposant à la requérante une étude de caractérisation, la requérante a perdu son intérêt à l'annulation de l'arrêté ministériel lui refusant le bénéfice de l'exonération d'établir une telle étude. En conséquence, les dépens ont été mis à sa charge et, conformément à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, elle n'a pu obtenir le paiement d'une indemnité de procédure, puisqu'elle n'a pas obtenu "gain de cause".

À cet égard, l'article 23 du Code judiciaire, lequel s'applique par analogie aux arrêts du Conseil d'État en l'absence de disposition spécifique, est rédigé comme suit :

" L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet de la décision. Il faut que la chose demandée soit la même; que la demande repose sur la même cause, quel que soit le fondement juridique invoqué; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité".

En l'espèce, il y a lieu de constater que la chose demandée est la même, à savoir, une indemnité pour les frais d'avocat et les droits de requête. Sur ce point, il convient de rappeler que l'indemnité de procédure est précisément une intervention forfaitaire dans les frais d'avocat.

Par ailleurs, la demande est entre les mêmes parties. Elle est formée par l'une de ces parties et contre l'autre en la même qualité.

Ensuite, il s'agit de la même cause, même si elle est autrement qualifiée. Le dommage invoqué n'a pas été indemnisé au motif que l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose d'obtenir gain de cause pour pouvoir prétendre à l'indemnité de procédure et qu'à raison de la perte d'intérêt au recours, les autres dépens ont été laissés à la charge de la requérante.

Il n'y a dès lors plus lieu de revenir sur ce qu'a décidé l'arrêt n° 234.847 du 24 mai 2016 qui a autorité de chose jugée par le biais d'une procédure en indemnité réparatrice.

Le premier objet de la demande n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second objet de la demande

L'illégalité de la décision à l'origine de la demande d'indemnité réparatrice se déduit expressément de l'arrêt d'annulation n° 234.247 du 24 mars 2016.

Les préjudices décrits par la requérante dans sa requête et son mémoire en réplique sont ceux prétendument subis par son administrateur-délégué à titre personnel. L'une et l'autre disposent pourtant de personnalités juridiques distinctes, quand bien même l'administrateur-délégué serait un organe de la requérante. La requérante fait ainsi valoir un préjudice prétendument subi par un tiers, qui n'était pas une partie poursuivant l'annulation de l'acte attaqué, et non un préjudice personnel.

Au demeurant, à supposer même que le préjudice "temporel et moral" de l'administrateur-délégué ait pu être retenu, il y aurait lieu de considérer que celui-ci est à suffisance réparé par l'arrêt d'annulation.

L'argument développé dans le dernier mémoire selon lequel la requérante serait appelée à indemniser financièrement son administrateur-délégué à

raison de son préjudice, revient à énoncer un dommage nouveau et est, par conséquent, tardif.

Le deuxième objet de la demande n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Les dépens liquidés à la somme de 200 euros sont mis à la charge de la partie requérante.

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

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.