CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 243.277 du 19 décembre 2018

A. 224.026/XIII-8216

En cause : **LEBRUN** Renée,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 décembre 2017, Renée LEBRUN sollicite une indemnité réparatrice à la suite de l'arrêt n^o 239.526 du 24 octobre 2017, lequel a annulé un permis d'urbanisme octroyé à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI tendant à l'extension d'une maison de repos.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Luc DONNAY, 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 adverse a sollicité la poursuite de la procédure.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 octobre 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 décembre 2018 à 09.30 heures.

M[me] Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M[e] Olivier DI GIACOMO, loco M[e] Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M[e] Jean-François CARTUYVELS, loco M[e] Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Luc DONNAY, 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

1. Par une demande datée du 29 septembre 2011, la S.P.R.L. RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI sollicite un permis d'urbanisme pour l'extension d'une maison de repos sise à Liège, rue de l'Ourthe, 12, "en vue d'intégrer 30 lits supplémentaires aux 69 existants".

La parcelle en cause est située en zone d'habitat et en zone d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique (ZICHE) au plan de secteur de Liège.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande décrit le projet comme suit :

" L'infrastructure actuelle comprend trois bâtiments (un à rue - un second au cœur de l'îlot - et le troisième aboutissant à la rue suivante) reliés uniquement au niveau du rez-de-chaussée.

Le bâtiment à rue actuel comprend deux niveaux sur rez alors que le second a trois niveaux sur rez (mais avec des hauteurs sous plafond nettement plus élevées) et le troisième également deux niveaux sur rez.

Le projet actuel comble l'espace entre les deux premiers bâtiments pour établir un lien à chaque niveau et rehausse les bâtiments existants (de trois niveaux à rue [dont un sous toit] et un niveau sur l'îlot central). Aucun changement n'est opéré vers le troisième bâtiment".

La partie requérante a, jusqu'en avril 2017, habité un immeuble sis place Delcour 10, dans un appartement situé au premier étage. Sa sœur décédée, Jenny LEBRUN, habitait un autre appartement du même immeuble.

Les bâtiments 1 et 2 de la maison de repos donnent sur l'arrière de leur immeuble, à seulement quelques mètres, tandis que la façade du bâtiment 3 donne sur la place Delcour et la rue de Strailhe.

2. En raison de dérogations aux prescriptions du règlement général d'urbanisme applicable aux centres anciens protégés, une enquête publique est organisée du 12 au 28 décembre 2011 et suscite des réclamations.

3. Des plans modifiés sont déposés par l'architecte de la société le 16 mars 2012. Aucune modification n'est cependant apportée à la volumétrie du bâtiment central projeté.

Une nouvelle enquête publique se déroule du 10 au 26 avril 2012 et suscite à nouveau des réclamations.

Le collège communal donne à nouveau un avis défavorable le 18 mai 2012.

4. Après de nouvelles modifications au projet, une troisième enquête publique est organisée du 27 juin au 12 juillet 2012 et donne lieu à 7 réclamations.

Le 9 juillet 2012, la sœur de la partie requérante, Jenny LEBRUN, envoie un courriel comme le permet l'article 4, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). La partie requérante elle-même ne se manifeste pas.

5. Le 17 août 2012, le collège communal donne un avis favorable conditionnel.

6. Le 8 octobre 2012, le fonctionnaire délégué de la Région wallonne délivre le permis sollicité.

7. Par un arrêt n° 239.526 du 24 octobre 2017, le Conseil d'État annule ce permis au terme du raisonnement suivant :

" [...]

Le fonctionnaire délégué n'est compétent pour délivrer les permis en première instance administrative que dans les cas visés à l'article 127, § 1er, du CWATUP. Cette compétence est exceptionnelle par rapport à celle que l'article 107 du CWATUP reconnaît en principe au collège communal en matière de délivrance de permis en première instance. L'article 127, § 1er, est par conséquent d'interprétation restrictive.

L'article 127 du CWATUP ne définit pas la notion d'équipement communautaire.

L'article 28, § 1er, alinéa 1er, du CWATUP, dispose toutefois comme suit :
« […],
la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général».

L'alinéa 2 du même article précise ce qui suit :
« Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général».

La mise à disposition de certains équipements utiles à la satisfaction des besoins de vie contemporains n'est pas nécessairement érigée en service public ou assurée par l'initiative privée à but non lucratif. Lorsque le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective. Il peut notamment en aller ainsi de certaines infrastructures d'accueil de personnes âgées (Conseil d'État, 2 décembre 2014, VRANCKX et CHOUCHANIK, n° 229.411).

La réunion de ces conditions doit être vérifiée par l'autorité compétente et faire l'objet d'une motivation circonstanciée.

En l'espèce, sur la qualification du projet, l'acte attaqué contient les motifs suivants :
- Page 1 :
« Considérant que la demande de permis se rapporte à des actes et travaux visés à l'article 127, § 1er, du CWATUPE :
1° elle est sollicitée par une personne de droit public;
7° elle concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires»;
- Page 2 :
« Considérant que le projet consiste à transformer et étendre une maison de repos en vue d'intégrer trente lits supplémentaires aux soixante-neuf existants».

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier que les conditions précitées sont réunies.

Son auteur n'examine pas la situation de la société privée à responsabilité limitée intervenante qui a demandé le permis au regard du premier critère évoqué de la «personne de droit public».

Quant au critère des «constructions et équipements de service public ou communautaires», s'agissant d'une demande émanant d'une personne morale à but lucratif, il se borne à énoncer la présence de certains services, sans vérifier, d'une part, que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et, d'autre part, que l'agencement des travaux objet de la demande a une réelle dimension collective ou que ceux-ci s'intègrent à un ensemble et contribuent ainsi à cette dimension collective.

L'évidence ne permet pas, en l'espèce, au Conseil d'État de tenir pour établies toutes ces conditions qui ne sont pas expressément justifiées.

Il s'ensuit que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué n'est pas établie et que le moyen d'ordre public est fondé".

8. Le 22 décembre 2017, le fonctionnaire délégué délivre un nouveau permis d'urbanisme en exposant davantage les motifs pour lesquels il s'estime compétent pour connaître de la demande.

À la page 4 de son mémoire en réponse, la partie adverse indique que, à sa connaissance, ce nouveau permis n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation.

IV. La demande d'indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

La partie requérante soutient qu'il est raisonnable d'estimer que le préjudice a pris cours le 31 mars 2014, date à laquelle le gros œuvre a été achevé, et a pris fin le 26 avril 2017, date à laquelle elle a quitté son appartement pour rejoindre une maison de repos. Afin de faciliter le calcul du préjudice, elle propose de retenir 3 ans comme base de référence temporelle.

Sur le type de préjudice subi, elle fait état d'un sentiment d'écrasement, de la suppression d'une vue et d'une perte de luminosité. À l'appui de ses affirmations, elle produit, d'une part, le "rapport GDLex" qui, dès 2013, insistait sur ces désagréments et, d'autre part, le témoignage de plusieurs personnes ayant fréquenté son appartement.

Concrètement, elle évalue sa perte de jouissance à 50 euros par mois. Somme à laquelle elle ajoute la moitié du coût du rapport GDLex (813,24 euros) qui, à son estime, "était indispensable à la bonne fin de la présente requête en indemnité réparatrice".

Elle sollicite en outre que la perte de jouissance (évaluée à 50 € x 12 x 3 = 1.800 €) soit "majorée des intérêts moratoires au taux légal à partir de la date moyenne du 26 octobre 2015" et que la somme de 406,62 euros (correspondant à la moitié du coût total du rapport GDLex) soit "majorée des intérêts au taux légal à partir du 1er janvier 2014".

B. Le mémoire en réponse

La partie adverse dénie le lien causal entre le préjudice de jouissance allégué et l'illégalité constatée par le Conseil d'État dans son arrêt d'annulation. Elle se réfère en particulier à l'arrêt no 238.830 du 14 juillet 2017.

Elle estime que le préjudice se serait produit même sans l'illégalité commise par le fonctionnaire délégué étant donné que, d'une part, est uniquement en cause la motivation de la compétence de l'auteur de l'acte et que, d'autre part, celui-ci a repris une décision d'octroi à la suite de l'arrêt d'annulation.

Surabondamment, la partie adverse reproduit un passage du rapport de l'auditeur sur une requête en annulation dans la même affaire, lequel concluait à l'absence de fondement du moyen qui critiquait la motivation de la dispense d'étude d'incidences.

À titre subsidiaire, elle soutient que le coût du rapport GDLex ne peut entrer en considération dès lors qu'il concerne l'appartement de la sœur de la partie requérante et non le sien.

La partie adverse conteste enfin le paiement des intérêts réclamés par la partie requérante.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante rappelle que le nouveau permis est dépourvu d'effet rétroactif. Elle considère que le juge doit se placer au moment de l'illicéité et du dommage qui en résulte pour l'évaluer, et non à un moment ultérieur.

S'agissant en particulier du lien causal, elle reproduit plusieurs passages d'arrêts de la Cour de cassation dont il ressort que le juge n'a pas à supputer sur ce qui se serait peut-être passé sans la faute (arrêts du 18 décembre 2008, du 21 novembre 2012 et du 29 octobre 2014).

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

Quant au lien causal, la partie requérante affirme qu'en application de la théorie de l'équivalence des conditions, il faut simplement se demander si, sans l'illégalité, et donc sans l'acte entaché d'illégalité, le dommage se serait produit tel qu'il s'est produit *in concreto*.

Elle soutient que "la conséquence du retrait de cet acte entaché d'illégalité" de la chaîne des causes, "est que le permis n'aurait pas dû avoir été octroyé" et que "le permis n'ayant pas existé, (elle) n'aurait pas subi de préjudice". Elle ajoute que l'illégalité s'apprécie au moment où l'acte a été accompli et en faisant abstraction de tous les éléments postérieurs dont l'auteur n'avait pas connaissance et ne pouvait pas avoir connaissance. Elle en conclut que l'illégalité est en lien causal certain avec le dommage et que la théorie de la perte d'une chance n'a pas lieu d'être appliquée.

Quant au montant de son dommage, elle estime que la condamnation doit porter sur l'intégralité du dommage et non sur le pourcentage de chances qui ont été perdues par le fait de l'illégalité. Elle évalue sa perte de jouissance à 1.800 euros, hors intérêts moratoires et constate que les autres sommes réclamées ne sont pas contestées.

IV.2. Examen

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

" 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.

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.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de

recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice".

L'article 25/2 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.

§ 4. Les articles 2, § 2, et 3, 4° sont applicables à la requête en indemnité réparatrice.

En outre, sans préjudice de l'article 3*bis*, cette requête n'est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1er et 2 n'y sont pas reprises ou lorsque l'inventaire visé au paragraphe 3 n'y est pas joint.

En cas d'application de l'alinéa 2, le greffier en chef adresse un courrier à la partie requérante précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser sa requête dans les quinze jours.

La partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 3 est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi.

Une requête non régularisée ou régularisée de manière incomplète ou tardive est réputée non introduite".

Il résulte de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif que le Conseil d'État est compétent

pour 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. Le requérant doit ainsi faire la démonstration de ce préjudice et d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint. Il doit établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

Il n'est pas contesté que, dans l'arrêt n^{o} 239.526 du 24 octobre 2017, le Conseil d'État a jugé que le permis d'urbanisme octroyé à la RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI était irrégulier au motif que la compétence de l'auteur de l'acte n'était pas dûment établie dans la motivation de l'acte attaqué.

En conséquence, la condition relative à l'illégalité de l'acte est bien rencontrée.

Pour déterminer l'incidence de l'illégalité constatée sur la situation de la partie requérante, il faut déterminer si le préjudice vanté par celle-ci se serait produit sans l'illégalité commise par l'autorité, c'est-à-dire si la décision avait été suffisamment motivée quant à la compétence du fonctionnaire délégué. En l'espèce, le préjudice dont elle se plaint est consécutif aux travaux de construction réalisés en exécution du permis.

Il y a lieu de relever qu'en date du 22 décembre 2017, ce fonctionnaire délégué a adopté une nouvelle décision d'octroi du permis d'urbanisme qui, n'ayant pas été attaquée, est devenue définitive.

La nature de l'illégalité sanctionnée par le Conseil d'État signifie uniquement que le permis litigieux ne pouvait être délivré en l'état de sa motivation et que l'autorité, tenue de statuer à nouveau sur la demande de permis, pouvait se prononcer dans un sens ou dans un autre.

Au vu de ces éléments, le sentiment d'écrasement, de la suppression d'une vue et d'une perte de luminosité consécutif à la construction de l'extension de la maison de repos, seul préjudice invoqué dans la requête, ne présente pas un lien de causalité suffisant avec l'illégalité sanctionnée, à savoir un déficit de la motivation de l'auteur de l'acte quant à sa compétence. En effet, si cette motivation avait été suffisante, le préjudice vanté se serait néanmoins produit.

Il n'y a pas lieu d'octroyer l'indemnité réparatrice.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros. Il y a lieu de la lui accorder.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse à la charge de la partie requérante.

Les autres 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 XIIIe chambre, le dix-neuf décembre deux mille dix-huit, par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État
Nathalie VAN LAER,	conseiller d'État,
Céline MOREL,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline MOREL. Simone GUFFENS.