

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.563 du 15 mai 2020

A. 224.504/XV-3665

En cause : **la ville de Lessines**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER
et Maximilien RALET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alain HIRSCH
et Vincent DELCUVE, avocats,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 9 février 2018, la ville de Lessines demande l'annulation de « l'arrêté de la Région wallonne du 11 décembre 2017 [...] refusant d'approuver la délibération [de son] conseil communal du 26 octobre 2017 relative à la taxe sur les mâts et pylônes ».

La partie requérante a introduit une demande d'indemnité réparatrice le 24 juin 2019.

II. Procédure

Par un arrêt n° 243.868 du 1^{er} mars 2019, le Conseil d'État a sursis à statuer et a réservé les dépens.

Par un arrêt n° 245.028 du 28 juin 2019, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation, a rouvert les débats sur la demande d'indemnité réparatrice et a liquidé les dépens liés à l'introduction de la requête en annulation.

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

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, 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 parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 février 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mars 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a traité le dossier.

Par un courriel du 12 mars 2020, M. Lionel Renders, auditeur, a informé les parties de ce qu'il entendait s'écarter de la conclusion de son rapport.

Au vu des mesures de confinement décidées par le Gouvernement fédéral dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, l'audience du 17 mars 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 13 mars 2020.

Conformément à l'article 3 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'État et la procédure écrite, tel que prolongé par l'arrêté royal du 4 mai 2020, les parties ont été invitées à marquer leur accord sur la poursuite de la procédure sans audience publique.

Par des courriels du 28 avril 2020, M^e Maximilien Ralet, avocat, représentant la partie requérante, et M^e Laurent Housen, avocat, représentant la partie adverse, ont marqué leur accord pour que l'affaire soit traitée sans audience publique.

Les 28 et 30 avril 2020, les parties requérante et adverse ont envoyé par courriel des dernières observations écrites.

M. Lionel Renders, auditeur, a donné un avis écrit partiellement conforme au présent arrêt.

À la suite de la communication de cet avis aux parties en date du 30 avril 2020, les débats ont été clos et l'affaire prise en délibéré.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par voie électronique en vertu des mesures prises par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

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 les arrêts n^{os} 243.868 et 245.028, précités.

IV. Examen de la demande d'indemnité réparatrice

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante soutient que le préjudice résultant directement de l'improbation de la délibération de son conseil communal relative à la taxe sur les mâts et pylônes se répartit en un dommage matériel correspondant à la gestion interne du dossier et aux frais de personnel et un autre dommage matériel correspondant à la perte fiscale liée à la problématique de l'enrôlement de la taxe précitée dans les délais légaux et dans le respect des principes de la procédure fiscale.

En ce qui concerne le premier élément de son préjudice, portant sur le dommage lié à la gestion interne du dossier et les frais de personnel, elle fait valoir que le refus d'approbation de la taxe litigieuse l'a forcée à introduire une requête en annulation et a également impliqué une mobilisation superflue de ses ressources et de son personnel pendant près d'un an et demi. Elle énumère les prestations suivantes :

- la gestion de l'arrêté ministériel concernant l'improbation du règlement-taxe;
- les démarches visant à obtenir le protocole d'accord conclu entre la Région wallonne et les opérateurs de téléphonie mobile (en ce compris la procédure devant la commission d'accès aux documents administratifs);

- les nombreuses réunions internes sur la meilleure position à adopter;
- la gestion interne du contentieux lié à l'annulation de l'arrêté ministériel d'improbation (en ce compris la rédaction des délibérations pour agir en justice et la désignation d'un cabinet d'avocats pour défendre les intérêts de la commune);
- les contacts et les réunions avec le cabinet d'avocats;
- l'examen des projets de requête en annulation et de mémoires, de l'arrêté ministériel de non-approbation, de l'arrêt du Conseil d'État ainsi que de l'arrêté de retrait.

Elle évalue ce dommage *ex aequo et bono* à la somme de 2.000 euros.

En ce qui concerne le second élément de son préjudice, relatif au dommage matériel lié à la perte fiscale engendrée par l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe, elle sollicite, en l'état, une indemnité provisionnelle dans l'attente de l'issue de la procédure d'enrôlement, afin de pouvoir déterminer de manière plus précise le *quantum* de cette partie de l'indemnité réparatrice qui devrait lui être allouée. Elle observe que le Conseil d'État a déjà décidé, dans une telle hypothèse, de surseoir à statuer pour ce qui restait encore à déterminer du préjudice. Elle craint ne pas pouvoir enrôler correctement les différents montants devant être perçus. Elle rappelle que la partie adverse a procédé au retrait de l'acte attaqué le 4 avril 2019, de sorte qu'elle n'était plus en mesure de publier valablement et légalement son règlement-taxe. Elle écrit qu'en matière de fiscalité locale, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs implique qu'un règlement communal instaurant une taxe directe peut rétroagir au 1^{er} janvier de l'exercice au cours duquel et pour lequel elle a été décidée et établie. Or, il découle des articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDEL) que lorsqu'un règlement communal est soumis à une tutelle spéciale d'approbation, comme le prescrit à l'égard des règlements-taxes communaux l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du CWaDEL, la publication de ce règlement doit nécessairement intervenir après l'approbation de l'autorité de tutelle. Elle constate qu'en refusant d'approuver le règlement-taxe litigieux, la partie adverse l'a empêchée de le publier en temps utile et, partant, l'a privée des recettes fiscales liées à l'exercice 2018 de la taxe sur les mâts, pylônes ou antennes affectés à la réalisation, directement avec le public, d'une opération mobile de télécommunications par l'opérateur d'un réseau public de télécommunications. Dans ce contexte, elle sollicite, à titre d'indemnisation de ce dommage, un montant provisionnel de 3.000 euros, sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de l'issue de la procédure d'enrôlement.

La partie adverse soutient que la partie requérante s'abstient, dans sa demande d'indemnité réparatrice, d'établir le préjudice prétendument subi et que cette dernière n'a joint à sa requête aucune pièce étayant sa demande et justifiant un préjudice quelconque, en violation de l'article 25/2, § 2, 4°, et § 3, du règlement de procédure. Elle estime qu'une telle demande en indemnité réparatrice est irrecevable ou à tout le moins non fondée.

Quant au dommage allégué lié à la gestion interne du dossier ainsi qu'aux frais de personnel, elle relève que les arguments soulevés en vue de justifier ce poste de 2.000 euros portent soit sur des montants pour lesquels la partie requérante dispose déjà d'une décision du Conseil d'État, soit sur des sommes qui sont déjà couvertes par son budget et ne constituent en aucun cas des dépenses supplémentaires dans son chef. Elle ajoute que la partie requérante ne dépose aucune pièce permettant de justifier la hauteur du dommage dont elle demande la réparation. Elle en conclut que le préjudice allégué n'est pas démontré. De manière subsidiaire, elle constate que la partie requérante a déjà obtenu sa condamnation au paiement d'une indemnité de procédure à son taux de base de 700 euros pour couvrir ses frais de représentation devant le Conseil d'État, ainsi que les opérations qui y ont trait. Elle relève que les tâches du personnel communal décrites par la partie requérante constituent des tâches de gestion administrative entrant dans les attributions d'un personnel communal ayant déjà été engagé, soit sous l'empire d'un contrat de travail, soit sous forme statutaire, en sorte que toute somme liée à l'entretien de ce personnel en vue de l'accomplissement de ses tâches aurait de toutes façons dû être engagée indépendamment de l'existence du contentieux. Elle soutient qu'à moins que la partie requérante ne démontre que son personnel ait été contraint de prêter des heures supplémentaires non prévues ou que du personnel supplémentaire ait dû être engagé pour faire face à ce contentieux, il y a lieu de conclure qu'elle n'a pas connu de hausse budgétaire liée au contentieux relatif à l'acte attaqué. À son estime, la partie requérante ne peut donc se prévaloir d'un préjudice financier quelconque pour ces motifs.

En ce qui concerne le dommage allégué lié à la perte fiscale engendrée par l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe, elle est d'avis qu'il ressort des propos de la partie requérante que la réalité de son dommage n'est pas seulement impossible à évaluer dans son *quantum* mais que la réalité de celui-ci est, de son propre aveu, sujette à caution. Elle observe que la partie requérante ne démontre pas qu'elle ne serait pas en mesure d'enrôler les redevables de la taxe concernée et conclut, à cet égard, qu'il existe un risque de ne pas y parvenir. Elle en déduit que le dommage invoqué n'a aucune existence certaine en sorte que le préjudice dont elle se prévaut relève encore, à ce stade, de l'hypothèse.

Elle ajoute que la partie requérante n'a déposé aucune pièce étayant l'existence du préjudice allégué qui résulterait d'un hypothétique risque lié à la date de publication du règlement-taxe litigieux, en manière telle que l'hypothèse avancée n'est pas démontrée. Elle pointe l'absence de production de pièces qui démontreraient la date effective de publication du règlement-taxe ou les enrôlements opérés sur base de celui-ci. Elle ajoute que la partie requérante ne produit pas la décision du bourgmestre en vertu de laquelle il s'abstient de publier le règlement adopté par le conseil communal en raison de la notification de l'acte attaqué. Elle estime que cette décision - ou cette absence de décision - du bourgmestre est cruciale pour démontrer l'existence d'un préjudice qui serait directement lié à l'acte attaqué. Elle écrit que la partie requérante ne démontre pas davantage avoir pris les mesures utiles afin d'éviter de subir un éventuel préjudice, par exemple en publiant la délibération de son conseil communal du 26 octobre 2017 nonobstant l'existence de l'acte attaqué et du recours en annulation introduit contre celui-ci, faisant ainsi application de l'article L1133-1 du CwaDEL, qui prévoit la publication par voie d'affiche indiquant, outre l'objet du règlement, la décision de l'autorité de tutelle. Selon elle, la partie requérante ne démontre pas que l'existence de l'éventuel dommage qu'elle affirme serait en lien direct avec l'existence de l'acte attaqué et son illégalité ou, en d'autres termes, qu'en l'absence d'existence de l'acte attaqué, elle aurait publié la délibération de son conseil communal du 26 octobre 2017, en temps utile compte tenu des prescrits fiscaux. Elle indique que la partie requérante ne démontre pas non plus l'existence d'une nullité d'un enrôlement qui aurait été établi sur la base de la délibération de son conseil communal du 26 octobre 2017, dûment publié en 2017 ou 2018 avec mention de l'acte attaqué et compte tenu du retrait de l'acte attaqué par arrêté ministériel du 18 février 2019, publié au *Moniteur belge* le 11 avril 2019. Elle fait valoir qu'une telle nullité ne pourrait être admise dès lors que l'on ne pourrait considérer, dans ces conditions, qu'il y a, comme allégué par la partie requérante, rétroactivité en matière de fiscalité locale puisqu'il ne pourrait être considéré que l'application, dans ces conditions, du règlement-taxe adopté par le conseil communal de la partie requérante le 26 octobre 2017 porte atteinte à des droits déjà fixés irrévocablement pour l'exercice d'imposition 2018. Elle conclut au non-fondement de ce poste de la demande de la partie requérante.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante reproduit le dispositif de sa requête en indemnité réparatrice et en déduit que la condition liée à l'indication du montant de l'indemnité demandée était bien remplie. Elle soutient que le fait qu'il s'agisse, à tout le moins partiellement, de montants provisionnels n'énervé pas ce constat. Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que le délai lui ayant été imposé pour introduire sa demande d'indemnité réparatrice fut particulièrement court. Elle écrit que la partie adverse ne soulève aucun argument

susceptible de réfuter ce qui précède. Elle estime avoir rédigé un exposé relatif au préjudice subi puisqu'elle a fait état, dans sa requête en indemnité réparatrice, de deux postes de son dommage matériel correspondant, dont elle rappelle l'objet. Elle soutient que ces postes furent largement développés au sein de la requête, de sorte que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, la condition liée à l'indication d'un exposé établissant le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte est largement remplie. Elle souligne encore qu'étaient annexées à sa requête en indemnité réparatrice six pièces reprises dans un inventaire, qu'elle détaille. Elle en conclut que sa requête en indemnité réparatrice doit être déclarée recevable. Elle considère qu'à la suite de l'arrêt n° 245.028 du 28 juin 2019, il est acquis que la partie adverse n'aurait jamais dû refuser d'approuver la délibération de son conseil communal du 26 octobre 2017 établissant le règlement-taxa litigieux. Selon elle, ce refus d'approbation, dont l'illégalité a été constatée par le Conseil d'État, a entraîné un préjudice.

Concernant le dommage lié à la gestion interne du dossier ainsi qu'aux frais de personnel, elle rappelle que l'indemnité de procédure consiste en une « intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». Elle observe avoir visé, dans sa requête en indemnité réparatrice, les « contacts et réunions avec le cabinet d'avocats », de sorte qu'il s'agit de la gestion interne à l'administration communale, rendue nécessaire du fait de l'improbation illégale dont question. Il en va de même pour le reste des éléments avancés en termes de charge de travail superflue générée par l'arrêté ministériel annulé. Elle écrit que la partie adverse ne conteste pas sa responsabilité ni le dommage occasionné en l'espèce, se contentant de l'affirmation laconique selon laquelle ces coûts seraient couverts par le budget communal, ce qui n'exclut pas l'existence d'un dommage. Elle estime qu'il est compliqué de produire des pièces concernant cet aspect du dommage dès lors qu'il s'agit d'un dommage de nature immatérielle, dont les différents éléments sont relativement incontestables. Elle souligne que le montant de 2.000 euros n'est pas davantage contesté par la partie adverse. Dans ce contexte, elle maintient sa demande et s'en réfère à la requête en indemnité réparatrice pour le surplus.

Concernant le dommage lié à la perte fiscale engendrée par l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe, elle précise avoir produit, à l'appui de sa requête en indemnité réparatrice, les extraits pertinents du registre aux délibérations du conseil communal du 27 octobre 2017, l'acte attaqué, la décision de retrait de l'acte attaqué et l'extrait du *Moniteur belge* du 11 avril 2019. Elle est d'avis que ces pièces, conjuguées avec les développements contenus dans la requête en indemnité, suffisent à établir la responsabilité de la partie adverse relativement à

l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe en question. Elle joint quatre nouvelles pièces à son mémoire et estime qu'il résulte de ces pièces qu'une perte fiscale de 3.000 euros est d'ores et déjà subie du fait de l'impossibilité d'enrôler la taxe dont question dans le chef de la société anonyme (SA) Telenet Group. Le reste du montant lié à ce poste du dommage doit encore être déterminé et consolidé ultérieurement.

Concernant la « décision du bourgmestre » de ne pas publier le règlement-taxe du 26 octobre 2017 en raison de l'arrêté ministériel du 11 décembre 2017, elle indique qu'aucune norme n'impose aux autorités locales et/ou à leur bourgmestre d'établir formellement un document attestant d'une décision de non-publication d'un règlement-taxe. Elle ajoute qu'il découle des articles L1133-1 et L1133-2 du CwaDEL que la publication d'un règlement-taxe « doit nécessairement intervenir après l'approbation de l'autorité de tutelle ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse observe qu'outre la question de la légalité de l'enrôlement de la taxe en raison de la publication en 2019 du règlement qui le sous-tend, la taxation a fait l'objet d'une contestation au fond par l'unique opérateur télécom concerné, à savoir la SA Telenet Group. Elle relève qu'il ressort des écrits de la procédure au fond que la question de la taxation par les autorités locales d'infrastructures de télécommunication a fait et fait toujours l'objet d'un important contentieux systématique tant devant le Conseil d'État que devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Elle souligne que la SA Telenet Group a introduit une réclamation extrêmement motivée et reprenant de nombreux griefs à l'encontre de l'enrôlement établi pour l'exercice d'imposition 2018. Elle considère que ce simple fait et la circonstance qu'il ne fait pas de doute qu'en cas de rejet de sa réclamation, la SA Telenet Group aurait introduit tous les recours utiles qui s'offraient à elle, permettent d'ores et déjà de considérer que le taux de probabilité du recouvrement de la taxe visée par le règlement-taxe adopté par la partie requérante, évalué à 95 % par l'auditeur rapporteur, n'est pas justifié par les éléments versés au dossier. Elle relève que la partie requérante s'est notamment abstenue de démontrer que, par le passé, elle a pu effectivement encaisser la taxe litigieuse dans le chef de la SA Telenet Group. Elle ajoute qu'elle ne produit pas, outre les montants des taxes sur les mâts et pylônes qu'elle a pu recouvrer définitivement à charge de la SA Telenet Group pour les exercices d'imposition antérieurs, les coûts qu'un tel recouvrement a engendré dans le chef de la partie requérante dès lors que ces taxes ont été systématiquement contestées au fond. Elle estime que le montant de la taxe est largement inférieur à tous les frais de recouvrement que celle-ci aurait engendrés, même si l'on ne prend en considération que les frais de défense en justice qui auraient dû être assumés. Elle fait valoir que la

partie requérante s'est abstenue de produire les éléments utiles à son dossier afin de démontrer l'étendue exacte de son dommage. Elle en conclut qu'il y a lieu de constater l'absence de tout dommage dans le chef de la partie requérante.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante souligne que si l'enrôlement de la taxe a été rendu impossible, c'est uniquement à cause de l'arrêt d'improbation du règlement-taxe et de la tardiveté du retrait dudit arrêté par la partie adverse. Il lui paraît donc vain d'imaginer les suites fictives et hypothétiques de l'enrôlement de la taxe litigieuse dès lors que, par la faute de la partie adverse, la taxe considérée a tout simplement été privée de « suites légales », ce qui équivaut à la perte d'une chance. Elle relève que la partie adverse se limite à faire référence à la réclamation de la SA Telenet Group alors qu'elle s'est abstenue de reprendre une décision de non-approbation du règlement-taxe litigieux et qu'elle n'a pas opposé d'autres motifs d'improbation que ceux ayant été jugés illégaux par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure en annulation. Elle estime que la partie adverse ne peut valablement pronostiquer l'attitude qu'aurait adoptée la SA Telenet Group ou toute autre partie tierce à la présente procédure, en ce compris le juge judiciaire, dans l'hypothèse où la procédure d'enrôlement n'aurait pas été entravée par sa faute. Elle rappelle que l'évaluation de son préjudice était formulée à titre provisoire, sous réserve d'augmentation en fonction des réclamations d'autres contribuables, et de leur caractère fondé. Elle joint à son dernier mémoire la réclamation introduite par la SA Proximus en date du 26 novembre dernier, après le dépôt du mémoire en réplique, contestant l'enrôlement de la taxe litigieuse pour des motifs liés à l'impossibilité d'enrôler rétroactivement la taxe pour un montant de 16.000 euros. Elle sollicite par conséquent une indemnité réévaluée définitivement à 19.000 euros. Elle soutient qu'au moment du dépôt de son mémoire en réplique dans le délai imposé par le règlement de procédure, la SA Proximus n'avait pas encore introduit sa réclamation fiscale mais pouvait encore le faire légalement, ce qu'elle a fait le 26 novembre 2019. Elle considère qu'elle ne pouvait fixer le montant définitif de son dommage avant d'avoir connaissance de cette réclamation.

Dans des dernières observations écrites, la partie adverse souligne que la taxe litigieuse est systématiquement contestée dans son principe depuis de nombreuses années par les différents opérateurs. Elle rappelle que la partie requérante s'est notamment abstenue de démontrer que, par le passé, elle a pu effectivement récupérer la taxe litigieuse dans le chef de la SA Telenet Group et qu'elle ne produit pas aux débats, outre les montants des taxes sur les mâts et pylônes qu'elle a pu recouvrer définitivement à charge de la SA Telenet Group pour les exercices d'imposition antérieurs, les coûts d'un tel recouvrement. Elle considère que la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un quelconque dommage en

lien causal direct avec la faute reprochée à la partie adverse. En ce qui concerne la réclamation introduite par la SA Proximus, elle relève qu'elle porte principalement sur le respect des formalités d'affichage et la compatibilité même de la taxe avec des normes de droit européen dont, notamment, la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, et non sur l'enrôlement rétroactif de la taxe.

Dans ses dernières observations écrites, la partie requérante relève que, selon la jurisprudence du Conseil d'État, il découle des articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation que lorsqu'un règlement communal est soumis à une tutelle spéciale d'approbation, comme le prescrit à l'égard des règlements-taxes communaux l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du CWaDEL, la publication de ce règlement doit nécessairement intervenir après l'approbation de l'autorité de tutelle. Elle souligne que, dès lors que la partie adverse a retiré son arrêté ministériel litigieux en date du 4 avril 2019, elle n'était plus en mesure de publier valablement et légalement son règlement-taxe puisque le principe de non-rétroactivité des actes administratifs implique qu'un règlement communal instaurant une taxe directe peut rétroagir au 1^{er} janvier de l'exercice au cours duquel et pour lequel elle a été décidée et établie. Elle estime que la question de la publication du règlement-taxe et, partant, de son affichage, est liée à la problématique de « l'enrôlement rétroactif de la taxe » dès lors que le règlement-taxe n'a été publié que le 12 mars 2019.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Quant à la recevabilité

L'article 25/2, §§ 2 et 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État dispose ce qui suit :

« § 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 :
[...]

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 ».

En l'espèce, la demande d'indemnité réparatrice comprend, outre un exposé des deux éléments du dommage matériel allégué par la partie requérante, les demandes d'« une indemnité évaluée *ex aequo et bono* à 2.000 euros » pour le dommage lié à la gestion interne du dossier ainsi qu'aux frais de personnel et d'« une indemnisation provisionnelle de 3.000 euros, à valoir sur un montant total qui devra être déterminé ultérieurement en fonction de l'issue de la procédure d'enrôlement » pour le dommage lié à la perte fiscale engendrée par l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe litigieuse pour l'exercice 2018. Un dossier de pièce inventorié est également joint à cette demande.

La demande d'indemnité réparatrice est recevable.

IV.2.2. Quant aux préjudices

L'article 144 de la Constitution est rédigé comme suit :

« Art. 144. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

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

« Art. 11*bis*. 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.

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'alinéa 1^{er} de cet article soumet l'octroi d'une indemnité réparatrice à plusieurs conditions. La première implique le constat d'une illégalité, la deuxième, l'existence d'un préjudice, la troisième, un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice, et la quatrième, la détermination du montant de l'indemnité réparatrice. Une simple probabilité ne suffit pas à établir un lien de causalité entre le préjudice et l'illégalité. Il appartient ainsi au Conseil d'État d'apprécier, au cas par cas, si le préjudice dont se plaint la partie requérante est bien directement imputable à l'acte illégal. L'indemnisation d'un préjudice, sur la base de l'article 11bis précité, ne trouve ainsi à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique, engendré un préjudice que l'annulation ne peut réparer.

La partie requérante doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont elle se plaint, cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse.

Par ailleurs, l'indemnité réparatrice 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 précitées. Enfin, l'obligation pour le Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11bis précité, se justifie notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice.

En l'espèce, l'acte attaqué est l'arrêté ministériel du 11 décembre 2017 refusant d'approuver la décision du conseil communal de la partie requérante du 26 octobre 2017 relative à la taxe sur les mâts et pylônes pour l'exercice 2018. Il a été retiré par une décision du 18 février 2019, publié par extrait au *Moniteur belge* du 11 avril 2019.

L'illégalité de cet acte a été constatée par l'arrêt n° 245.028 du 28 juin 2019.

En ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice liée à la gestion interne du dossier et aux frais de personnel, la partie requérante n'établit pas l'existence d'un dommage particulier. En effet, elle était défendue par un avocat et a obtenu, à ce titre, une indemnité de procédure et il n'est pas démontré que son personnel aurait dû effectuer des prestations allant au-delà de sa charge habituelle de travail et nécessitant une rémunération supplémentaire.

Il y a donc lieu de rejeter ce volet du dommage matériel.

Quant à la demande d'indemnité réparatrice du fait de la perte fiscale engendrée par l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe, comme le relève la partie requérante, lorsqu'un règlement communal est soumis à une tutelle spéciale d'approbation, comme le prescrit à l'égard des règlements-taxes communaux l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du CWaDeL, la publication de ce règlement en application de l'article L1133-1 du même Code, doit nécessairement intervenir après l'approbation de l'autorité de tutelle.

Dès lors que la décision de retrait de l'acte attaqué est intervenue le 18 février 2019, il n'était plus possible, comme le constate la partie requérante, de procéder à une publication du règlement-taxe litigieux durant l'exercice fiscal 2018, laquelle n'aurait pu, du reste, intervenir qu'après l'approbation de celui-ci par l'autorité de tutelle. Il s'ensuit qu'en toute hypothèse, le règlement-taxe n'était plus susceptible, à la suite du retrait de l'acte attaqué, de devenir obligatoire sans être assorti d'une rétroactivité illégale.

Si l'article 25/3, § 2, alinéa 2, 4°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, précité, impose que le montant de l'indemnité demandée soit mentionné dans la requête en indemnité réparatrice, il peut être admis que ce montant ne soit que provisionnel si le préjudice allégué n'est pas entièrement consolidé.

Or, la partie requérante était théoriquement en mesure de fixer le montant définitif de son préjudice au stade de sa demande d'indemnité réparatrice puisque la publication en 2019 d'un règlement-taxe portant sur l'exercice 2018 est nécessairement tardive et qu'elle disposait, dès ce moment, des informations nécessaires pour calculer le montant de la taxe qui aurait été due en application de son règlement-taxe du 26 octobre 2017 par chacun des redevables concernés durant cet exercice fiscal. Il est contradictoire, à cet égard, de se prévaloir dans sa requête en indemnité réparatrice de « l'impossibilité de procéder à l'enrôlement de la taxe litigieuse pour l'exercice 2018 » tout en procédant néanmoins à cet enrôlement.

Par conséquent, il n'était pas indispensable d'attendre la réclamation introduite par la SA Proximus pour évaluer la perte fiscale liée à l'impossibilité de publier en temps utile le règlement-taxe litigieux. La partie requérante était en mesure de préciser le montant de cette perte dans sa requête ou, au plus tard, dans son mémoire en réplique de sorte qu'elle ne peut majorer, au stade du dernier mémoire, sa demande d'un montant de 16.000 euros.

Il en résulte que seul le montant de 3.000 euros mentionné dans la requête en indemnité réparatrice peut être pris en considération pour l'évaluation de ce préjudice.

En refusant d'approuver le règlement-taxe de la partie requérante, l'acte attaqué lui a fait perdre une chance de pouvoir le publier dans le délai légal et de procéder au recouvrement de cette taxe.

Lorsque le préjudice consiste en la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré, ce préjudice est certain lorsque la perte, en relation causale avec l'illégalité, porte sur un avantage probable. Seule la valeur économique, sur les plans moral et matériel, de la chance perdue est susceptible d'indemnisation, étant entendu qu'en ce qui concerne l'évaluation du *quantum* du préjudice, la perte d'une chance d'obtenir un avantage espéré ne peut correspondre à son intégralité mais s'avère nécessairement inférieure à celui-ci.

Si la partie adverse estimait que le règlement-taxe de la partie requérante était entaché d'illégalité, il lui appartenait d'adopter un nouvel arrêté de refus d'approbation se substituant à celui qu'elle a retiré. En l'absence d'un tel arrêté, elle ne peut se prévaloir de l'argumentation des opérateurs de télécommunications, qui ne sont pas présents à la cause, pour contester le montant de l'indemnité réparatrice. Il ne peut pas non plus être présumé que le recouvrement éventuel de cette taxe aurait entraîné des frais qui n'auraient pas pu être récupérés. Dans ces circonstances, la perte de chance peut être évaluée, en l'espèce, à 95 %.

Partant, il y a lieu d'accorder la somme de 2.850 euros à la partie requérante, à titre d'indemnité réparatrice.

V. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 2.850 euros est accordée à la ville de Lessines, à charge de la Région wallonne.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courriel, avec accusé de réception.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre, le 15 mai 2020 par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Diane Déom,	conseiller d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht