

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 247.926 du 26 juin 2020

A. 224.814/XV-3.688

En cause : **JBARI MANSORI** Fadela,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ronald FONTEYN
et Siham NAJMI, avocats,
rue de Florence 13
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François DE BOCK, avocat,
bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 19 mars 2018, Fadela Jbari Mansori sollicite « l'octroi

- à titre principal, d'une indemnité réparatrice d'un montant de 120.800 euros;
- à titre subsidiaire, d'une indemnité réparatrice de 110.020 euros;
- à titre plus subsidiaire, d'une indemnité réparatrice établie *ex aequo et bono* ».

II. Procédure

Un arrêt n° 240.478 du 18 janvier 2018 a annulé la décision du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruxelles du 19 novembre 2015 rejetant la candidature de la requérante en qualité d'exposante sur le marché Agora.

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

M. Denis Delvax, 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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 mars 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2020.

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 21 avril 2020 a été supprimée, les parties ayant été averties par un courriel du 17 avril 2020.

Par un courriel du 26 mai 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 juin 2020, à la demande de la partie adverse.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a fait rapport.

M^e Siham Najmi, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis Delvax, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Conformément à l'article 5 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 prorogé par des arrêtés royaux du 4 et du 18 mai 2020, toutes les notifications et communications du Conseil d'État sont faites par la 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 l'arrêt n° 240.478 du 18 janvier 2018. Celui-ci a jugé ce qui suit :

« Considérant que la candidature de la requérante en qualité d'exposante au marché de l'Agora ayant été rejetée, celle-ci a intérêt à l'annulation de l'acte

attaqué et au constat de l'illégalité du règlement communal du 21 octobre 2013; que même si ce règlement a été remplacé par un nouveau règlement qui, quant au fond, ne diffère pas substantiellement du précédent, le Conseil d'État ne peut préjuger de la décision que la ville prendra au sujet de la candidature de la requérante après avoir eu connaissance des critiques que la requérante a adressées à la première décision; que le moyen est recevable;

Considérant, sur la première branche, que l'article 10, § 2, de la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice de l'organisation des activités ambulantes et foraines dispose comme suit:

"L'autorité communale transmet les projets de règlement d'organisation des activités ambulantes et foraines sur les marchés et fêtes foraines publics ainsi que sur le domaine public au ministre, avant approbation par le conseil communal. Il en va de même pour toute modification du règlement.

Le ministre dispose d'un délai de quinze jours, à dater de la réception du projet pour faire part à la commune de ses observations quant à la conformité du règlement à la présente loi. À défaut de réponse dans ce délai, l'avis du ministre est réputé sans observations.

La commune communique le règlement au ministre dans le délai d'un mois suivant son adoption";

Considérant que le règlement du 21 octobre 2013 n'a pas été transmis au ministre alors qu'il était en projet, comme le prévoit cet article; que la consultation du ministre est une formalité substantielle dont l'absence entraîne l'illégalité du règlement communal; que l'acte attaqué repose sur un règlement illégal et est de ce fait lui-même illégal; qu'en cette branche, le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du moyen ni les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus ».

IV. Incident de procédure

Par un courriel adressé à la chambre le 23 juin 2020 à 10h23, pour une audience du même jour fixée à 10h30, le conseil de la partie adverse a communiqué une note d'audience dans laquelle il demande, à titre principal, de « reporter l'affaire *sine die*, à tout le moins après l'automne 2020, afin de permettre à la partie adverse de mener à son terme le processus de réfection de l'acte annulé par l'arrêt n° 240.478 du 18 janvier 2018 en cours », à titre subsidiaire, « de rejeter la demande d'indemnité réparatrice » et, à titre plus subsidiaire encore, de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« L'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État est-il compatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination visés notamment aux articles 10 et 11 de la Constitution, lu en ce sens qu'il permettrait l'octroi d'une indemnité réparatrice au bénéficiaire de l'arrêt d'annulation d'un acte dont la réfection est obligatoire, sans attendre que ledit acte soit refait et qu'il traiterait ainsi de façon identique des situations différentes de façon non raisonnablement justifiée, à savoir, d'une part, celle du pouvoir public qui a procédé à la réfection de l'acte annulé et, d'autre part, celle du pouvoir public qui a engagé un processus de réfection de l'acte annulé mais qui n'a pas encore achevé celui-ci, au motif que dans la première hypothèse, il peut être déterminé après réfection si le préjudice allégué a été subi du fait de l'illégalité de l'acte annulé alors que, dans la seconde hypothèse, il ne peut pas nécessairement être déterminé si le préjudice allégué a été subi du fait de

l'illégalité de l'acte annulé ? ».

Outre que le règlement de procédure ne prévoit pas tel écrit, il y a lieu de constater que celui-ci est tardif et qu'il met à mal le débat contradictoire ainsi que l'instruction du dossier par l'auditeur rapporteur. Il s'ensuit que cette note d'audience doit être écartée des débats.

V. Exposé du préjudice

V.1. Thèses des parties

La requérante indique que l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État suppose la présence d'une illégalité, d'un dommage et d'un lien de causalité entre ces deux éléments.

Elle relève que l'arrêt du 18 janvier 2018 a établi l'illégalité dont était entachée la décision du 19 novembre 2015.

Elle expose, à propos de son dommage, qu'elle n'est plus admise sur le marché de la place de l'Agora depuis le mois de février 2015, alors qu'elle y vendait ses produits depuis quinze ans. Elle souligne qu'elle retirait de cette activité l'ensemble de ses revenus, soit 800 euros par semaine, ou 200 euros par marché. Elle estime qu'en prenant sa première décision, le 2 avril 2015, retirée depuis lors, puis sa seconde décision, le 19 novembre 2015, annulée par le Conseil d'État, la partie adverse l'a privée de sa source principale de revenus.

Elle invoque un dommage matériel, comprenant une perte de revenus et d'autres frais, ainsi qu'un dommage moral.

Elle soutient, à titre principal, à propos des revenus perdus, qu'elle a été privée de son activité professionnelle depuis le 1^{er} février 2015 jusqu'au jour de l'introduction de sa demande d'indemnité réparatrice. Elle ajoute qu'elle est reconnue en incapacité de travail depuis le 29 décembre 2014, soit le moment où la partie adverse a notifié un préavis à tous les exposants pour les informer qu'ils seraient désormais soumis au régime du « marchand volant ». Elle explique que depuis lors, elle est en dépression, et qu'elle perçoit une indemnité de 1.000 euros brut par mois au titre de cette incapacité de travail. Elle soutient que les produits qu'elle fabrique correspondent à la notion de produit artisanal et que, s'il ne s'est pas prononcé sur cette question, le Conseil d'État n'a pas conclu que ses produits ne présentaient pas ce caractère. Elle évalue son dommage à 107.800 euros, soit 49 (mois) x 2.200 euros (3.200 euros – 1.000 euros).

Elle estime, à titre subsidiaire, à propos des revenus perdus, qu'elle a, à tout le moins, été privée d'une chance de se voir attribuer une place sur le marché de la place de l'Agora et que l'arrêt du 18 janvier 2018, précité, a conclu qu'elle avait intérêt au moyen puisque l'annulation de la décision attaquée obligerait la partie adverse à reprendre une nouvelle décision et que son préjudice peut être estimé à 90 % du montant précité, soit 97.020 euros.

Elle demande, à titre infiniment subsidiaire, toujours à propos des revenus perdus, que le Conseil d'État fixe *ex aequo et bono* le préjudice subi.

Elle indique avoir également dû supporter des frais médicaux à la suite des décisions illégales prises par la partie adverse, souffrant d'une grave dépression et devant suivre une thérapie. Elle évalue ce préjudice *ex aequo et bono* à 3.000 euros.

Elle avance que la privation de son activité commerciale a gravement affecté sa santé et que ce dommage ne pourra être réparé même si elle était autorisée à réintégrer le marché à l'avenir. Selon elle, ce dommage peut être évalué *ex aequo et bono* à 10.000 euros.

Elle ajoute que l'acte annulé avait pour objet de lui refuser l'autorisation d'exercer son activité commerciale, de sorte que le lien de causalité entre la décision illégale et le préjudice est établi et qu'il est évident que sa situation actuelle est la conséquence directe des décisions de la partie adverse.

La partie adverse répond, à propos de l'illégalité, que la requérante fonde sa demande sur la décision du 3 février 2014 de mettre un terme à son abonnement et sur la décision du 2 avril 2015 refusant l'autorisation demandée. Elle souligne que ce n'est pas la décision annulée qui a mis fin aux activités commerciales de la requérante et que, conformément à l'article 13 du règlement de la ville de Bruxelles relatif aux activités ambulantes sur les marchés publics et sur le domaine public du 21 octobre 2013, il a été mis fin à son activité après un préavis d'un an. Or, elle constate que cette décision n'a pas été attaquée et qu'elle est devenue définitive. Quant à la décision du 2 avril 2015, elle rappelle qu'elle a été retirée et que le Conseil d'État ne peut, conformément à un arrêt de la Cour de cassation du 15 septembre 2017, octroyer d'indemnité réparatrice pour celle-ci.

Elle ajoute, à propos du lien de causalité, qu'il n'existe pas entre l'illégalité constatée et les dommages allégués.

Elle soutient que ce n'est pas l'acte annulé qui a mis fin à l'abonnement de la requérante et que les dommages dont elle se plaint, ont commencé à courir avant l'adoption de l'acte annulé. Ainsi, elle observe que la requérante ne pouvait plus se prévaloir d'un droit à obtenir un emplacement. À son estime, la requérante ne démontre également pas le lien de causalité entre l'illégalité retenue (absence de consultation du ministre sur le projet de règlement) et le dommage subi. Elle fait ainsi valoir que la requérante ne démontre pas en quoi il est certain que le ministre aurait émis des observations et qu'elles auraient été suivies d'effet, ni quelles observations il aurait pu émettre ou en quoi il aurait jugé le règlement illégal.

Quant aux frais médicaux et au dommage moral, elle relève que la requérante n'apporte aucun élément concret qui permet de conclure qu'ils ont été causés par l'acte annulé. Ainsi, elle note que la requérante est en arrêt de travail depuis le 29 décembre 2014, soit plusieurs mois avant que l'acte annulé par le Conseil d'État ait été pris. Selon elle, en tout état de cause, le lien de causalité a été rompu.

Elle considère, d'une part, que le dommage matériel a été causé par la durée de la procédure en annulation alors que la requérante aurait pu introduire une demande de suspension et que, d'autre part, elle est en incapacité de travail depuis le 29 décembre 2014, c'est-à-dire à un moment où le préavis lui avait déjà été donné par la partie adverse et qu'elle n'est plus en mesure de travailler depuis cette date.

À propos du dommage matériel, elle répond, quant à la perte de revenus, que le montant de 107.800 euros avancé par la requérante n'est pas fondé dès lors qu'elle ne fournit aucun document comptable ni aucune preuve de ses revenus mensuels. Elle indique encore que la requérante proposait des vêtements d'hiver, qui ne peuvent se vendre, au printemps et en été, à concurrence de 200 euros par jour et qu'elle invoque ses revenus bruts, dont elle ne déduit pas ses frais professionnels. Enfin, de son point de vue, il ne saurait être question d'un préjudice de 49 mois, mais uniquement du préjudice courant depuis l'adoption de la décision du 19 novembre 2015.

Elle constate aussi que la demande d'indemnisation des frais médicaux n'est étayée par aucune pièce.

Quant au dommage moral, elle rappelle qu'il est de jurisprudence constante que celui-ci est réparé par l'annulation de la décision.

Elle soutient, quant à la perte d'une chance de se voir attribuer une autorisation, que cette dernière était quasiment nulle et qu'il faudrait prouver la chance que le ministre émette des observations sur les critères fixés par la ville pour qualifier un produit d'artisanal ainsi que la chance que la candidature de la requérante réponde à ces critères. De son point de vue, on ne peut préjuger de ce qu'aurait dit le ministre sur le projet de règlement d'autant que celui-ci n'a émis aucune critique spécifique à propos du projet de règlement qui a remplacé celui du 21 octobre 2013, alors qu'il contient des dispositions similaires. Elle note encore que la requérante n'a jamais contesté l'appréciation donnée par le jury au critère de « la contribution manuelle la plus importante » et que sa chance d'être sélectionnée, était extrêmement ténue, n'équivalant pas à 90 %.

La requérante réplique, à propos de l'illégalité, que ce n'est pas la décision du 3 février 2014 de mettre fin à son abonnement qui est la cause de son préjudice. Elle considère aussi qu'elle n'était pas tenue de contester le règlement de la partie adverse dès lors qu'elle n'en critiquait pas le principe et qu'elle a, en tout état de cause, attaqué les décisions du 2 avril et du 19 novembre 2015 qui l'ont illégalement privée d'une place sur le marché. Elle fait observer, par ailleurs, que le Conseil d'État n'a pas jugé que l'absence de recours contre la décision de février 2014 impliquait une perte d'intérêt dans son chef.

Elle ajoute que, même si la décision 2 avril 2015 a été retirée, ce retrait est la conséquence d'un arrêt qui en a ordonné la suspension. Selon elle, le Conseil a admis, dans son arrêt n° 232.416 du 2 octobre 2015, qu'un arrêt qui constate une illégalité est suffisant, sans qu'il soit besoin d'un arrêt d'annulation et qu'il en va de même en l'espèce.

Elle indique, à propos de son préjudice matériel que le dommage couvre 42 mois et non 49 et que le Conseil d'État a déjà admis qu'un montant plausible est suffisant. Elle explique qu'elle n'avait pas besoin d'un comptable et qu'elle ne dispose donc d'aucun document. Elle précise encore qu'elle ne vendait pas que des chapeaux d'hiver mais aussi des chapeaux d'été comme elle l'a indiqué dans le cadre de son audition et que ces produits étaient vendus entre 12 et 50 euros, de sorte que le montant de 200 euros par jour est plausible. Elle soutient que, même si la décision annulée a été adoptée le 19 novembre 2015, les antécédents de la procédure de sélection ne peuvent être éludés, singulièrement la décision du 2 avril 2015 et que c'est le 1^{er} février 2015 ou, à tout le moins, le 2 avril 2015, qu'elle a été illégalement privée de son emplacement. Elle souligne que le Conseil d'État peut ainsi recourir à une estimation *ex aequo et bono* de son préjudice.

Elle souligne qu'elle a également des frais médicaux et qu'elle suit une thérapie qui a un coût. Selon elle, l'estimation de ce type de préjudice à un montant de 3.000 euros est tout à fait raisonnable.

Elle estime que la jurisprudence relative à la réparation du dommage moral par l'annulation n'est pas pertinente puisqu'il s'agit du troisième rejet de sa candidature et que la réparation d'un tel préjudice peut parfois requérir davantage que l'annulation. Elle affirme que le rejet de ses candidatures est en grande partie à la base de sa dépression.

Elle avance, enfin, à propos de la perte d'une chance, que l'arrêt n° 240.478, précité, relève que rien n'empêche la partie adverse de prendre en considération les critiques qu'elle a formulées à l'encontre des décisions de rejet de sa candidature et qu'elle n'explicite pas ce qui l'empêcherait de réserver une réponse positive à sa candidature.

À propos du lien de causalité, elle soutient qu'il y a lieu d'appliquer la théorie de l'équivalence des conditions, en vertu de laquelle il faut mais il suffit que, sans l'existence du fait fautif, le dommage n'aurait pu se produire. Elle maintient qu'en l'espèce, c'est parce que la partie adverse a rejeté sa candidature à trois reprises, au terme d'une longue procédure, qu'elle a été privée d'une source de revenus et que c'est en raison des inconstances de la partie adverse et de l'incertitude de ce qui se passait sur le marché, qu'elle a dû prendre des médicaments, ses frais médicaux et le dommage moral étant directement liés à l'acte annulé ainsi qu'aux deux actes retirés par la partie adverse. Elle rappelle qu'en mars 2015, elle avait déjà indiqué au jury qu'elle était en dépression depuis le refus de sa candidature. Elle constate encore que la partie adverse n'a entrepris aucune démarche pour prendre une nouvelle décision quant à sa demande.

À son dernier mémoire, elle joint son avertissement-extrait de rôle pour l'exercice d'imposition de 2014 (revenus 2013) et souligne qu'elle a ainsi déclaré 4.268 euros bruts de revenus provenant de son activité marchande sur le marché litigieux, ce qui représente un montant net de 2.604 euros. Elle réclame en conséquence une indemnité réparatrice qui couvre la perte de ce montant depuis le 19 novembre 2015 jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision de la partie adverse ou, à tout le moins, jusqu'au jour de l'arrêt à intervenir. Elle fournit également à l'appui de son dernier mémoire, une attestation médicale de son psychiatre qui indique que son état dépressif est bien lié à sa situation professionnelle et que l'acte attaqué a aggravé son état de santé. Elle en conclut que ce dommage doit bien être pris en considération et que les frais médicaux de 3.000 euros sont bien

raisonnables. Quant à son dommage moral, elle persiste à revendiquer la somme de 10.000 euros au regard des souffrances psychologiques qu'elle doit endurer.

Elle maintient qu'il y a bien un lien de causalité entre l'illégalité constatée par l'arrêt n° 240.478, précité, et le préjudice qu'elle subit. Elle reproche aussi à la partie adverse de ne pas avoir repris une nouvelle décision la concernant en raison du fait qu'elle est en incapacité de travail. Elle estime qu'elle n'avait pas à indiquer à la partie adverse qu'elle était en mesure de reprendre son activité professionnelle dès lors que cette dernière avait l'obligation de statuer sur sa demande à la suite de l'arrêt d'annulation précité. Pour le surplus, elle réitère ses arguments.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse affirme une nouvelle fois que l'incapacité de travail de la requérante n'est pas en lien avec l'acte attaqué et que c'est cette incapacité de travail qui l'empêche de reprendre une activité sur son marché. Elle explique que c'est pour cette raison qu'elle n'a pas adopté une nouvelle décision à la suite de l'arrêt d'annulation, étant sans nouvelle de la requérante quant à ses intentions de reprendre une activité professionnelle sur son marché. Elle critique le comportement procédural de la requérante qui aurait dû, selon elle, agir en suspension si elle voulait faire cesser l'exécution de l'acte attaqué. Par ailleurs, elle souligne que la requérante ne dépose aucune pièce probante permettant d'évaluer ses revenus professionnels de sorte que, dans ces conditions, il n'est pas possible de lui octroyer une indemnité réparatrice. De même, elle conteste le fait que l'état dépressif de la requérante se soit aggravé en raison de l'adoption de l'acte attaqué dès lors que cet état était bien antérieur à celui-ci. Elle estime en conséquence que les frais médicaux ne doivent pas être pris en compte. Quant au préjudice moral, elle rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un arrêt d'annulation peut utilement réparer un tel dommage. Elle répète que ce n'est pas l'acte attaqué qui est à l'origine du préjudice de la requérante mais bien la décision qui a été prise en 2014 mettant fin à son abonnement pour un emplacement sur le marché Agora. Par ailleurs, à son estime, même si l'acte annulé n'avait pas été déclaré illégal, il n'est pas certain que la candidature de la requérante aurait été retenue. Elle maintient qu'il n'est pas démontré que le ministre aurait formulé des critiques à l'encontre du précédent règlement du 21 octobre 2013 dès lors qu'il n'en a pas faites au sujet du nouveau notamment quant aux critères de sélection des candidats. En outre, elle prétend que la candidature de la requérante ne pouvait être retenue au regard notamment du critère relatif à « la contribution manuelle la plus importante », comme l'a décidé le jury de sélection, ce que la requérante n'a pas remis en cause. Enfin, elle affirme qu'il n'y a pas lieu d'appliquer la théorie de l'équivalence des conditions retenue par la Cour de cassation en matière de

responsabilité civile, le régime de l'indemnité réparatrice étant distinct de ce mécanisme de réparation.

V.2. *Appréciation*

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État énonce ce qui 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, § 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 ».

Il résulte de cette disposition que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant, en outre, à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer.

L'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui 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, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'obligation pour le

Conseil d'État de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (Doc. parl., Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

Par ailleurs, l'indemnité réparatrice tend à réparer le préjudice subi « du fait de l'illégalité » qui a été constatée par l'arrêt prononcé dans le cadre du recours en annulation. L'illégalité ainsi visée ne saurait être toute illégalité soulevée dans le cadre de la procédure en annulation, peu importe qu'elle ait finalement été retenue ou non. Lorsque le Conseil d'État examine le bien-fondé d'une demande d'indemnité réparatrice, il ne peut remettre en cause l'autorité de la chose jugée de l'arrêt d'annulation et doit s'en tenir à l'illégalité qui a été jugée par cet arrêt.

Dans son arrêt n° 240.478, précité, le Conseil d'État, faisant application de l'article 159 de la Constitution, a considéré que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 19 novembre 2015 était illégale car elle trouvait son fondement dans le règlement communal du 21 octobre 2013, qui était lui-même illégal pour n'avoir pas été préalablement soumis à l'avis du ministre de l'Économie.

L'illégalité constatée dans cet arrêt consiste donc dans le défaut de fondement juridique valable de la décision du 19 novembre 2015 et non dans l'illégalité du règlement communal du 21 octobre 2013. Il en résulte que le Conseil d'État ne peut accorder d'indemnité que pour le préjudice causé par l'illégalité retenue et qui entache l'acte annulé. En conséquence, le préjudice qui aurait été causé par la même illégalité et qui affecterait d'autres actes, ne peut être indemnisé par le Conseil d'État.

Seul le préjudice éventuel découlant de la décision de la partie adverse du 19 novembre 2015 annulée par l'arrêt n° 240.478, précité, pourra donc être pris en compte dans le cadre de cette demande d'indemnité réparatrice.

Par ailleurs, ce n'est pas parce que la requérante est dans une situation d'incapacité de travail depuis le 29 décembre 2014, qu'elle aurait été dans l'impossibilité de reprendre son activité professionnelle si la partie adverse lui avait accordé une nouvelle autorisation.

De même, il ne peut être reproché à la requérante de ne pas avoir diligemment de procédure en suspension contre l'exécution de la décision du 19 novembre 2015. Tout d'abord, parce que l'article 11bis, précité n'impose pas de recourir à une telle procédure. Ensuite, parce que rien ne permet d'établir que le Conseil d'État aurait fait droit à cette demande.

En l'espèce, la requérante ne peut revendiquer un droit à avoir un emplacement sur le marché Agora dès lors qu'une procédure de sélection doit préalablement intervenir. Elle ne peut donc se prévaloir que de la perte d'une chance d'être sélectionnée pour pouvoir bénéficier d'un tel emplacement. Son préjudice ne peut ainsi être appréhendé que dans cette limite. Dès lors que la sélection intervenue en 2015 est entachée d'une illégalité, la requérante a subi un préjudice en ne pouvant plus bénéficier d'un emplacement certain sur le marché Agora, devant se contenter d'un emplacement de « marchand volant », ce qui a pu impacter son activité commerciale.

La requérante invoque un préjudice matériel et un préjudice moral et il lui appartient d'établir le lien de causalité entre ceux-ci et l'illégalité soulevée dans l'arrêt d'annulation ainsi que leur importance.

Pour ce qui est de son préjudice matériel, si l'on ne peut contester que la cessation d'une activité commerciale entraîne une perte de revenus, il appartient cependant à la requérante d'étayer l'étendue de son préjudice financier à l'aide de pièces jointes à sa demande d'indemnité réparatrice, conformément aux exigences de l'article 25/2 du règlement général de procédure. Or, en l'espèce, la requérante n'a fourni aucune pièce, au moment de l'introduction de sa demande, susceptible de déterminer l'étendue de son préjudice matériel quant au montant de la perte de ses revenus liés à son activité de marchand sur le marché Agora. Ce n'est qu'avec son dernier mémoire qu'elle fournit un avertissement-extrait de rôle portant sur l'exercice d'imposition 2014 pour les revenus perçus en 2013. En agissant de la sorte, la requérante a empêché une instruction correcte de sa demande d'indemnité réparatrice par l'auditeur rapporteur et n'a pas permis à la partie adverse de faire valoir ses observations par rapport à cette pièce. Par ailleurs, elle n'explique pas pour quelle raison elle n'a pas été en mesure de joindre ce document à sa demande dès l'introduction de celle-ci. En conséquence, le Conseil d'État ne peut en tenir compte dès lors que son dépôt est tardif. Il s'en tiendra, dans ces circonstances, aux éléments qui ressortent de la demande d'indemnité réparatrice.

Il ressort de la chronologie du dossier que, depuis le 31 janvier 2015, la requérante ne peut plus se prévaloir d'un abonnement pour un emplacement sur le

marché Agora et que c'est à titre de « marchand volant » qu'elle a pu occuper un emplacement sur ledit marché. Elle s'est abstenue d'attaquer cette décision du mois de février 2014. Elle indique qu'elle a été reconnue en incapacité de travail à partir du 29 décembre 2014, soit bien antérieurement à l'acte attaqué intervenu le 19 novembre 2015. L'acte attaqué n'est donc pas à l'origine de ce préjudice.

Enfin, si la requérante a introduit un recours contre la décision de la partie adverse du 2 avril 2015 rejetant sa candidature, il est à noter que celle-ci a fait l'objet d'un retrait le 25 juin 2015 et que, par son arrêt n° 234.944 du 6 juin 2016, le Conseil d'État a pris acte de ce retrait, la requérante n'ayant pas demandé, à ce moment, un constat d'illégalité en vue de l'obtention d'une indemnité réparatrice.

Il s'ensuit que la période à prendre en considération pour l'évaluation du préjudice matériel éventuel débute donc le 19 novembre 2015.

Par ailleurs, la requérante a bénéficié d'un revenu de remplacement qu'elle évalue à 1.000 euros brut par mois du fait de son incapacité de travail.

Dès lors que le montant réclamé par la requérante, au titre de son préjudice matériel, soit 107.800 euros, ne repose sur aucun document permettant d'établir la réalité de ce dommage, il convient de lui attribuer une indemnité évaluée *ex aequo et bono*, tenant compte de la circonstance qu'il s'agit, en l'espèce, de réparer le préjudice résultant de la perte d'une chance d'être sélectionnée pour l'attribution d'un emplacement sur un marché et par conséquent des pertes de revenus professionnels liés à cette activité commerciale. Par ailleurs, la partie adverse n'ayant pas opéré une réfection de l'acte annulé depuis l'arrêt du 18 janvier 2018, cela fait plus de deux ans que la requérante attend une solution à son litige. Au vu de ces différents éléments, et compte tenu des lacunes importantes de sa demande d'indemnité réparatrice, il y a lieu de lui accorder un montant global de 3.000 euros au titre de ce préjudice matériel.

Quant aux frais médicaux de 3.000 euros liés à son état de dépression, comme il l'a déjà été relevé ci-avant, l'acte attaqué est bien postérieur à la déclaration de la maladie en question de sorte qu'il n'y a pas lieu de les prendre en considération, le lien de causalité entre ce préjudice et l'acte attaqué n'étant pas établi. L'attestation médicale jointe à son dernier mémoire doit également être jugée tardive et être écartée des débats. En tout état de cause, la requérante ne fournit aucun document attestant des coûts engendrés par ces traitements médicaux, de sorte que le Conseil d'État n'est pas en mesure de se prononcer à leur sujet.

Quant au dommage moral subi par la requérante qu'elle évalue à 10.000 euros, elle estime que la privation de son activité commerciale a gravement affecté sa santé et que pareil dommage ne peut être entièrement réparé par l'arrêt d'annulation.

Comme indiqué ci-dessus, la situation de dépression de la requérante ne trouve pas son origine dans la décision du 19 novembre 2015. Cependant, depuis l'arrêt d'annulation, la partie adverse a adopté une attitude qui n'a nullement démontré sa volonté de tenir compte de la situation de la requérante et de respecter l'autorité de chose jugée de l'arrêt précité en lui donnant une nouvelle chance d'être sélectionnée. Ici aussi, cependant, la requérante ne donne aucune indication sur la manière dont elle a déterminé ce montant de 10.000 euros.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il y a lieu de lui accorder *ex aequo et bono* une indemnité de 1000 euros au titre de son préjudice moral.

VI. Indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la 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.

VII. Notification de l'arrêt

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux n° 12 du 21 avril 2020, précité, le présent arrêt sera notifié exclusivement par la voie du courrier électronique.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 4.000 euros est accordée à Fadela Jbari Mansori à la charge de la ville de Bruxelles, à concurrence de 3.000 euros pour son préjudice matériel et de 1.000 euros pour son préjudice moral.

Article 2.

Le présent arrêt sera notifié aux parties par courrier électronique, 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 requérante.

Ainsi prononcé par la XV^e chambre, le 26 juin 2020 par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht