CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.407 du 26 avril 2021

A. 230.044/XIII-8882

En cause : XXXX,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la commune de Héron,
ayant élu domicile chez
M^e Vincent THIRY, avocat,
Mont Saint-Martin 74
4000 Liège.

I. Objet du recours

Par une requête introduite par la voie électronique le 22 janvier 2020, XXXX sollicite « une indemnité réparatrice à la suite de l'annulation par votre Conseil de la décision du collège communal de Héron du 19 décembre 2017 octroyant un permis d'urbanisme de régularisation à Monsieur et Madame XXXX-XXXX pour un bien sis rue Tomballes, 18 D, à […] Couthuin ».

II. Procédure

Un arrêt n° 246.259 du 3 décembre 2019 a annulé le permis d'urbanisme du 19 décembre 2017 précité.

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 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 février 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2021.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Théophane Haillot *loco* M^e^ Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendu en ses observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n° 233.239 du 14 décembre 2015 et n° 246.259 du 3 décembre 2019.

IV. Recevabilité de la demande

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante constate que l'auteur de l'acte annulé par l'arrêt n° 246.259 précité est la commune de Héron et que sa demande d'indemnité réparatrice est introduite moins de 60 jours après la notification de cet arrêt. Elle indique ensuite n'avoir introduit aucune « action civile tendant à obtenir l'indemnisation du préjudice ici vanté ». Elle relève enfin que « la procédure civile pendante devant la Cour d'Appel de Liège n'oppose la requérante qu'aux consorts XXXX-XXXX ».

Dans son mémoire en réplique, elle déduit de la jurisprudence et de la doctrine qu'elle cite que l'article 11*bis*, alinéa 5, des lois coordonnées précitées, lequel fait application de l'adage *Electa una via*, n'a pour effet de rendre irrecevable une demande d'indemnité réparatrice devant le Conseil d'État qu'à la double condition que, d'une part, la partie adverse soit partie à la procédure exercée devant les juridictions judiciaires et que, d'autre part, le préjudice dont il est demandé réparation soit celui résultant de l'illégalité de l'acte constatée par le Conseil d'État.

Elle estime qu'aucune de ces deux conditions n'est remplie en l'espèce.

D'une part, elle soutient que l'adage *Electa una via* ne limite en rien le droit de la victime d'un dommage causé par la partie adverse du fait de l'adoption de l'acte dont l'illégalité est constatée par le Conseil d'État de demander réparation d'autres dommages, causés par d'autres personnes que la partie adverse devant les juridictions judiciaires, et ce, même si le contexte global de faits des différentes procédures est le même. Elle rappelle qu'en l'espèce, une procédure civile a été initiée à l'encontre des seuls consorts XXXX-XXXX le 15 mars 2013, tandis que l'acte annulé par le Conseil d'État, qui est à l'origine de la présente procédure, n'a été adopté que le 19 décembre 2017. Elle fait valoir qu'à cette date, la procédure civile était pendante en appel et qu'il lui était donc impossible de formuler, à ce stade de la procédure, une demande agressive (par la voie d'une citation en intervention forcée) à l'encontre de la partie adverse puisque de telles demandes ne peuvent être faites qu'en première instance.

Elle expose que si, par impossible, il devait être jugé que l'article 11*bis*, alinéa 5, des lois coordonnées précitées l'empêche de solliciter une indemnité réparatrice, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

> « Interprété en ce sens qu'il empêche la partie qui obtient l'annulation d'un acte administratif de solliciter du Conseil d'État une indemnité réparatrice au motif qu'antérieurement à l'adoption de l'acte annulé, la partie requérante a introduit à l'encontre de tiers une procédure civile mettant en cause leur responsabilité extracontractuelle pour des faits étrangers à l'adoption de l'acte attaqué et alors qu'au jour de l'annulation de l'acte attaqué, la partie requérante ne peut plus introduire de demande agressive à l'encontre de la partie adverse auteur de l'acte attaqué dans le cadre de la procédure civile pendante, l'article 11*bis*, alinéa 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il instaure une différence de traitement entre les requérants qui obtiennent l'annulation d'un acte administratif, en considération d'un motif totalement étranger à l'indemnisation du dommage causé par l'illégalité de l'acte administratif constatée par le Conseil d'État, à savoir le fait selon qu'ils ont, ou non, introduit une procédure civile à l'encontre de tiers demandant l'indemnisation de dommages causés par d'autres éléments que l'acte annulé ? ».

D'autre part, elle soutient que le préjudice dont il est demandé réparation dans le cadre de l'action civile n'est pas celui résultant de l'illégalité de l'acte constatée par le Conseil d'État. Elle insiste, une nouvelle fois, sur la chronologie des faits. Elle souligne que le préjudice dont elle a sollicité l'indemnisation devant la cour d'appel est celui résultant des travaux illégaux réalisés par les bénéficiaires du permis annulé. Elle estime que ce préjudice est étranger aux dommages spécifiques décrits dans sa demande d'indemnité réparatrice, lesquels sont ceux causés

directement par l'illégalité de l'acte annulé. Selon elle, les bénéficiaires du permis n'étant pas responsables de cette illégalité, la cour d'appel ne pouvait pas leur imputer l'obligation de réparer les dommages particuliers qui en résultent.

Dans son dernier mémoire, elle réitère sa position et insiste notamment sur la réparation de son dommage moral, qu'elle estime distinct du préjudice moral qu'elle a réclamé devant les juridictions judiciaires, puisque sa demande d'indemnité réparatrice vise spécifiquement à obtenir la réparation du tort causé par le comportement déloyal de la commune de Héron.

IV.2. Examen

1. L'article 11*bis*, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

> « 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 ».

Ces deux alinéas consacrent l'application de l'adage couramment dénommé *Electa una via* pour déterminer l'ordre juridictionnel compétent. L'alinéa 5 implique qu'une demande d'indemnité réparatrice est irrecevable lorsqu'une partie requérante a déjà introduit une action en responsabilité devant les juridictions judiciaires pour le même préjudice. Comme la Cour constitutionnelle a pu le relever à plusieurs reprises dans son arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019, le législateur, en instaurant un tel régime, poursuivait notamment un objectif d'économie procédurale. Cet objectif serait ruiné si une partie était admise à introduire une demande devant le juge judiciaire pour certains chefs de préjudice et une demande devant le Conseil d'État pour d'autres.

Par ailleurs, il ne ressort pas explicitement des termes de l'article 11*bis* des lois coordonnées que le choix procédural à opérer n'est exclusif que lorsque l'action judiciaire est dirigée contre l'autorité qui est l'auteur de l'acte annulé.

Enfin, l'alinéa 5 de cette disposition n'exclut pas nécessairement que l'action en responsabilité civile qui fait obstacle à l'introduction d'une demande d'indemnité réparatrice ait été initiée avant l'arrêt d'annulation, voire avant l'adoption de l'acte lui-même, pour autant que cette action judiciaire puisse être à même de réparer le préjudice lié à l'illégalité de l'acte en question.

2. En l’espèce, il y a lieu de rappeler que les travaux dont la régularisation a été annulée par le Conseil d’État ont été contestés par la partie requérante (et son ex-époux) dès le début de l’année 2013. Outre les différents litiges devant le Conseil d’État, ces contestations ont été portées tant devant des autorités administratives que devant les juridictions judiciaires.

En particulier, la partie requérante et son ex-époux ont introduit, en 2013, une action destinée notamment à obtenir la remise des lieux dans leur pristin état et à recevoir un dédommagement pour le préjudice subi du fait de l’exécution sans permis des travaux par les consorts XXXX-XXXX. Le 14 septembre 2017, le tribunal de première instance de Liège (division de Huy) a donné gain de cause à la partie requérante et à son ex-époux. Ce jugement a été frappé d’appel par les bénéficiaires du permis annulé par le Conseil d’État.

Par un arrêt du 9 janvier 2020, la Cour d’appel de Liège a très largement confirmé le jugement du 14 septembre 2017. Elle considère que les travaux en cause ne peuvent être régularisés et qu’une « faute au sens des articles 1382 et suivants du Code civil est donc indiscutable dans le chef des appelants en ce qu’ils ont réalisé sans permis divers travaux et ont maintenu des travaux infractionnels ».

Cet arrêt contient en outre le passage suivant :

« En ce qui concerne le dommage des intimés, les travaux réalisés illégalement ont pour conséquence de porter atteinte à leur patrimoine dont l’agrément se trouve diminué par les travaux litigieux et notamment
- Le surplomb de la propriété des appelants impliquant la création de vues importantes et directes depuis la zone latérale de parcage et/ou la terrasse couverte et rehaussée en raison des modifications du relief du sol
- Le sentiment d’écrasement dû à la hauteur des ouvrages (remblais stabilisé, pavés (…)) auxquels s’ajoutent les panneaux de bois projetés.
- La déformation de leur muret privatif en bille de chemin de fer et de leur clôture sous la poussée des terres de remblais de la propriété des appelants,
- Le préjudice esthétique en raison du peu de soin avec lequel les travaux ont été réalisés sur la propriété des appelants (cfr les photographies déposées par les intimés), en raison du garage partiellement enterré dont l’ouverture béante est dirigée vers l’arrière de la propriété, la réalisation de la zone de parcage sur toute la longueur de la surface latérale droite de l’immeuble, la modification des profils du terrain donnant l’impression d’un socle,
- Une absence dorénavant de vue pour les intimés de la rue sur leur propriété.

Ces dommages sont indiscutablement en lien causal avec la faute retenue dans le chef des appelants.

En matière urbanistique, il est d’usage de privilégier la réparation en nature du dommage subi par les victimes de l’infraction dès lors que cette réparation apparaît possible et qu’elle n’est pas constitutive d’un abus de droit.

Telle est la solution qui doit être retenue en l’espèce, elle est adéquate pour obtenir réparation du préjudice subi par les intimés et n’est, en l’espèce, pas

constitutive d’un abus de droit. Aucune impossibilité technique n’a été retenue par l’expert judiciaire.

C’est donc à juste titre que le premier juge a ordonné la remise en état des lieux.

L’essentiel des travaux en cause ont été réalisés au mois de janvier 2013. C’est donc depuis cette date que les intimés subissent un dommage esthétique et moral. Le dommage esthétique a déjà été expliqué. Le dommage moral est indiscutable dès lors que les intimés ont dû recourir à diverses procédures judiciaires pour faire constater les infractions urbanistiques et obtenir réparation de leur dommage. En considération de ces éléments, le dommage non réparé par la remise en état des lieux peut raisonnablement être estimé *ex aequo et bono* à la somme de 100 € par mois multipliée par 83 mois (tenant compte de la date du prononcé du présent arrêt) soit 8.300 € à titre provisionnel ».

3. Dans sa demande d’indemnité réparatrice, la partie requérante sollicite :

- la somme de 6.000 euros au titre du dommage résultant du maintien des travaux infractionnels pour la période du 13 décembre 2018 au 3 décembre 2019;
- la somme de 20.000 euros au titre du dommage moral, lié au comportement des bénéficiaires du permis de régularisation annulé et de l’autorité communale;
- la somme de 11.301,60 euros au titre de l’indemnisation de ses frais de déplacement (pour la période du 13 décembre 2018 au 3 décembre 2019) consécutifs à une impossibilité de déménager compte tenu de la difficulté de vendre son bien aisément « vu le litige en cours ».

4. Si les différents chefs de préjudice vantés dans la demande d’indemnité réparatrice ne sont pas tous strictement identiques aux postes du dommage évalué par la Cour d’appel de Liège, il reste que le préjudice allégué dans la demande est, en substance, en lien direct avec les travaux exécutés sans permis.

Sous peine de mettre considérablement à mal le choix procédural exclusif mis en place par le législateur et validé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 70/2019 du 23 mai 2019, il y a lieu de considérer qu’en l’espèce, la partie requérante a intenté une action en responsabilité civile au sens de l’article 11*bis*, alinéa 5, des lois coordonnées, de sorte qu’elle ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité réparatrice pour ce même préjudice. En effet, dans l’hypothèse rencontrée, la logique du système mis en place par le législateur, reconnue par la Cour, commande que le juge judiciaire demeure compétent pour l’ensemble du dommage, quel qu’en soit l’auteur, lié aux travaux qui étaient régularisés par le permis depuis lors annulé.

En conclusion, la demande d’indemnité réparatrice est irrecevable.

5. Pour le surplus, il n’y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suggérée par la partie requérante dans la mesure où elle part d’un postulat erroné en indiquant que la mise en cause de la responsabilité extracontractuelle des consorts XXXX-XXXX concerne des faits étrangers à l’adoption de l’acte qui a été annulé.

V. Demande de dépersonnalisation

La partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l’arrêt.

Selon l’article 2, alinéa 1er, de l’arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d’État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d’État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu’à la clôture des débats que, lors de la publication de l’arrêt ou de l’ordonnance, l’identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s’oppose à cette demande.

Toutefois, dans un souci d’efficience de la demande de dépersonnalisation et de cohérence, il y a lieu de considérer que celle-ci s’étend aux arrêts, mentionnés dans le présent arrêt, dans le cadre desquels la partie requérante est également partie, soit les arrêts n° 233.239 du 14 décembre 2015 et n° 246.259 du 3 décembre 2019.

VI. Demande de confidentialité des pièces

La partie requérante demande que les pièces VI.2 et VI.3 de son dossier soient considérées comme confidentielles afin de ne pas porter atteinte à la vie privée de personnes tierces au litige.

La partie adverse ne s’oppose pas à la demande.

Dès lors que la divulgation de ces pièces n’est pas nécessaire à la solution de la présente demande d’indemnité réparatrice, il y a lieu d’en maintenir la confidentialité.

VII. Demande d'indemnité de procédure

Dans son dernier mémoire, la partie adverse sollicite une indemnité de procédure liquidée au taux de base. Il y a lieu de la lui accorder.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en indemnité réparatrice est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée. Elle sera également omise de la publication des arrêts n°s 233.239 du 14 décembre 2015 et 246.259 du 3 décembre 2019.

Article 3.

Les pièces VI.2 et VI.3 du dossier de la partie requérante sont tenues pour confidentielles.

Article 4.

La partie requérante 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 adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 26 avril 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux