

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.708 du 27 mai 2021

A. 219.606/XIII-7717

En cause : **l'Association sans but lucratif ASSOCIATION
POUR LA DEFENSE DES SITES ET
VALLEES DU NAMUROIS,**

ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

1. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

2. la Commune d'Yvoir,
ayant élu domicile chez
M^e France GUERENNE, avocat,
chemin du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 janvier 2020, l'association sans but lucratif (ASBL) Association pour la défense des sites et vallées du Namurois demande une indemnité réparatrice de 901 euros à la charge de la seconde partie adverse.

II. Procédure

Par une requête introduite le 29 juin 2016, la requérante a demandé l'annulation de la délibération du 12 avril 2016 du collège communal d'Yvoir qui délivre à la société anonyme (SA) First Airlines un permis d'urbanisme pour construire un ensemble de 25 logements répartis en quatre blocs distincts sur un terrain sis à Houx, Fonds-des-Rivaux, cadastré section B, n° 64m2-y2.

Un arrêt n° 247.076 du 18 février 2020 a accueilli la reprise d'instance introduite par la société privée à responsabilité limitée Ih Invest, rejeté la requête en annulation, rouvert les débats sur la demande d'indemnité réparatrice, donné un délai de 60 jours aux parties adverses pour déposer leur mémoire en réponse, liquidé les dépens liés au recours en annulation et réservé les dépens pour le surplus. Il a été notifié aux parties.

Un mémoire en réponse a été déposé par la seconde partie adverse et un mémoire en réplique a été déposé par la partie requérante.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante et la seconde partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 mai 2021.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Erim Acikgoz, *loco* M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Adrien Guyot, *loco* M^e France Guerenne pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis partiellement 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 pour l'essentiel dans l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020. Il convient de s'y référer.

Cet arrêt rejette la requête en annulation introduite à l'encontre du permis d'urbanisme accordé le 12 avril 2016 par le collège communal d'Yvoir comme suit :

1/ il déduit de la renonciation au bénéfice de l'acte attaqué que celle-ci prive la partie requérante de son intérêt (actuel) au recours dès lors que l'acte ne peut plus lui faire grief, de telle sorte que le recours en annulation est irrecevable;

2/ il conclut à la recevabilité initiale du recours en annulation rejetant les deux exceptions d'irrecevabilité tenant respectivement à la décision d'agir en justice et à l'intérêt au recours de l'association requérante;

3/ il constate l'illégalité de la délibération attaquée du 12 avril 2016 sur la base du premier moyen de la requête en annulation qui dénonçait l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte attaqué en ce que le permis d'urbanisme a été délivré par le collège communal alors que le projet autorisé concerne un bien repris à la liste du patrimoine exceptionnel de la Région wallonne, de telle sorte que l'autorité compétence était en l'espèce le fonctionnaire délégué;

4/ il dit qu'en l'espèce, aucune indemnité de procédure ne peut être accordée;

5/ il met les dépens liés au recours en annulation, liquidés à la somme de 350 euros, à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros; il déclare réserver les dépens pour le surplus.

IV. Exposé du préjudice subi

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en indemnité réparatrice

1. La requérante soutient que les conditions d'application de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État sont remplies en l'espèce.

2. En ce qui concerne l'existence d'une illégalité, elle renvoie au recours en annulation.

3. En ce qui concerne l'existence d'un préjudice et la détermination de celui-ci, elle fait valoir que si la société bénéficiaire du permis attaqué a déclaré renoncer à celui-ci, il reste que, d'une part, elle a subi un préjudice matériel lié à l'introduction d'un recours en annulation, recours nécessaire à la sauvegarde du site

protégé, et que, d'autre part, elle a subi un préjudice moral lié au début de mise en œuvre du permis.

En ce qui concerne son préjudice matériel, elle explique qu'à la suite de la renonciation au permis attaqué par la bénéficiaire, elle doit supporter les droits de mise au rôle et les frais liés à l'assistance de son conseil, sans indemnité de procédure, alors que le permis d'urbanisme est illégal et que c'est en raison de cette illégalité que les frais liés à l'introduction d'un recours en annulation et à l'assistance d'un avocat ont été exposés. Elle invoque l'enseignement de l'arrêt Kaissoun, n° 234.652, du 9 mai 2016.

Elle en conclut qu'elle est en droit de réclamer l'indemnisation du préjudice subi, à savoir les frais liés à l'introduction d'un recours en annulation et à l'assistance d'un conseil, soit l'octroi d'une indemnité de 900 euros correspondant à 200 euros de droit de mise au rôle et à 700 euros de frais liés à l'assistance d'un conseil, frais plafonnés au montant de l'indemnité de procédure à son taux de base.

Quant à son préjudice moral, elle invoque l'arrêt ASBL L'Érablière, n° 237.118, du 24 janvier 2017; elle allègue que le permis attaqué a été (partiellement) mis en œuvre par des travaux de défrichage et de terrassement et que, même s'ils ne se poursuivront pas, ils constituent une atteinte au site protégé dont elle poursuit la protection. Elle sollicite pour ce préjudice moral une indemnisation de 1 euro.

4. En ce qui concerne l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice et l'illégalité, la demanderesse cite l'arrêt Dubuisson, n° 238.274, du 22 mai 2017 et elle soutient que le préjudice qu'elle subit est la conséquence directe de l'illégalité portant sur la délivrance du permis d'urbanisme et sans laquelle elle n'aurait pas dû engager la procédure en annulation.

B. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse déclare se référer à la sagesse du Conseil d'État mais développe les points suivants :

1. Elle rappelle que l'arrêt du 18 février 2020 a dit pour droit que : « En l'espèce, la circonstance que les parties requérantes ne justifient plus de l'intérêt actuel au recours est étrangère à la légalité de l'acte attaqué, en manière telle que ni la partie requérante, ni les parties adverses ne peuvent être qualifiées de partie ayant obtenu gain de cause au sens de la disposition précitée. Dès lors, aucune indemnité de procédure ne peut être accordée. »

Elle en déduit que le Conseil d'État a rejeté la demande d'indemnité de procédure demandée par la partie requérante dans le cadre de la procédure en annulation.

2. Elle soutient que le préjudice moral dont se plaint la requérante n'est pas prouvé dans son existence et qu'en toute hypothèse, il a été réparé par le constat d'illégalité opéré par l'arrêt du 18 février 2020.

3. Elle plaide que « le lien causal entre le préjudice et le dommage fait défaut dès lors qu'un acte aux conséquences identiques pourrait être délivré par le fonctionnaire délégué [ou] par le gouvernement, comme l'aurait dit pour droit Votre Conseil ».

4. Elle écrit que si la requérante obtient gain de cause pour le préjudice matériel, *quod non*, et non pour le préjudice moral dans le cadre de la demande d'indemnité réparatrice, il s'ensuit que l'indemnité de procédure doit être réduite de moitié (C.E., n° 241.039, du 20 mars 2018, Dubuisson).

C. Le mémoire en réplique

1. Quant au préjudice matériel, la requérante réplique que la possibilité de délivrer une autorisation identique est purement hypothétique. Elle allègue que le demandeur a renoncé à son permis et qu'il n'est pas démontré qu'il a introduit une nouvelle demande similaire de telle sorte que la demande est caduque et qu'aucune autorité n'est sollicitée pour un projet identique ou similaire. Elle ajoute que, même dans cette dernière hypothèse, rien ne permet de préjuger de l'appréciation des autorités compétentes qui seraient amenées à statuer sur une demande en tout ou partie similaire.

Elle affirme que la seconde partie adverse se méprend en outre sur la nature du dommage qui découle des frais engagés pour faire reconnaître l'illégalité de la décision attaquée, constatée dans l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020.

2. Quant au préjudice moral, elle veut insister sur le comportement téméraire du demandeur de permis qui a entamé les travaux au sein d'un périmètre protégé malgré le recours exercé ainsi que sur le comportement de la partie adverse qui a laissé ces travaux s'effectuer malgré la fragilité de l'autorisation accordée, et ce nonobstant un « rapport de l'Auditorat » qui mettait en évidence l'illégalité du permis.

Elle invoque l'enseignement des arrêts ville de Lessines, n° 247.563, du 15 mai 2020 et ASBL L'Érablière, n° 237.118, du 24 janvier 2017.

Elle précise que le préjudice moral n'est pas uniquement lié à l'action devant le Conseil d'État, mais également au commencement des travaux au sein d'un bien repris à la liste du « patrimoine exceptionnel » de la Région wallonne et qu'à ce titre, la seule annulation de l'acte attaqué ne peut pas réparer le préjudice subi.

Elle rappelle que le projet vise à implanter 25 logements répartis sur quatre immeubles dans une zone non construite actuellement, enchâssée entre la Meuse, des exploitations agricoles (champs de vignes) et une zone forestière d'intérêt paysager. Elle met en avant les caractéristiques du site « Fonds des Rivaux », qui est un site classé, repris au patrimoine exceptionnel de Wallonie, et qui est proche d'un site Natura 2000 (la vallée de la Meuse de Dinant à Yvoir).

Elle se réfère aux réclamations déposées au cours de l'enquête publique, lesquelles illustrent les incidences du projet sur le paysage et sur le site classé.

IV.2. Examen

1. L'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État 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, § 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 ».

Cette disposition 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.

2. En règle, le préjudice doit être né, certain et actuel. Il doit, en outre, être personnel au demandeur d'indemnité, en ce sens que celui-ci ne peut réclamer la réparation d'un dommage causé à un tiers.

Le préjudice peut être d'ordre matériel ou d'ordre moral.

Le dommage réparable est un préjudice résiduel, c'est-à-dire celui qui n'est pas autrement réparé au moment de statuer sur l'indemnité réparatrice. Peuvent de la sorte contribuer en tout ou en partie à la réparation du dommage, l'annulation elle-même qui peut participer à la réparation du dommage moral, ou encore la réfection de l'acte après l'annulation.

Pour déterminer si le préjudice moral est ou non suffisamment réparé par l'arrêt d'annulation, il convient de tenir compte notamment de ce que l'acte attaqué a ou non été mis en œuvre pendant la procédure en annulation.

Par ailleurs, le préjudice allégué doit être en lien avec l'illégalité commise : la personne lésée doit établir que l'illégalité retenue est à l'origine du préjudice qu'elle subit, en ce sens que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

3. En l'espèce, l'illégalité de l'acte a été constatée par l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020, le premier moyen qui dénonce l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué étant jugé fondé.

4. En ce qui concerne le préjudice matériel, la demande d'indemnité réparatrice se fonde sur l'illégalité du permis d'urbanisme accordé le 12 avril 2016 par le collège communal d'Yvoir à la société anonyme (SA) First Airlines constatée dans l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020.

La bénéficiaire du permis attaqué ayant renoncé à celui-ci, il a été constaté dans l'arrêt précité que la partie requérante avait perdu son intérêt au recours en cours d'instance et que, par conséquent, aucune partie n'ayant obtenu gain de cause, aucune indemnité de procédure ne pouvait être accordée, les frais de rôle d'un montant de 200 euros étant mis, pour le surplus, à la charge de la partie requérante.

À cet égard, l'article 23 du Code judiciaire, combiné avec l'article 2 du même Code, lequel s'applique par analogie aux arrêts du Conseil d'État en l'absence de disposition spécifique, est rédigé comme suit :

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

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

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

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

Il n'y a dès lors plus lieu de revenir sur ce qu'a décidé l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020 qui a autorité de chose jugée, par le biais d'une procédure en indemnité réparatrice.

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

5. La notion de préjudice moral peut recouvrir le préjudice écologique invoqué par des associations de protection de l'environnement qui demandent l'indemnisation du dommage moral résultant de l'atteinte aux intérêts collectifs qu'elles défendent en vertu de leur objet statutaire. Le caractère personnel de ce préjudice a été reconnu.

Dans son arrêt n° 7/2016 du 21 janvier 2016, la Cour constitutionnelle, répondant à une question préjudicielle posée par le tribunal correctionnel de Flandre orientale, a jugé que l'article 1382 du Code civil violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, consacrant le principe de l'égalité, s'il était interprété comme s'opposant à ce qu'une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, un dédommagement moral qui dépasse le dédommagement symbolique d'un euro. Mettant en avant les particularités de l'action des associations environnementales par rapport aux citoyens, l'arrêt reconnaît ainsi aux premières le droit d'obtenir, au contentieux de la responsabilité civile, une indemnisation effective et non pas purement symbolique; l'arrêt précise que le juge peut tenir compte des objectifs statutaires de l'association, de l'importance de ses activités et des efforts qu'elle fournit pour réaliser ses objectifs, qu'en outre, il peut également prendre en considération la gravité de l'atteinte à l'environnement pour évaluer le

dédommagement moral à accorder à l'association. L'enseignement de l'arrêt est transposable dans le contentieux de l'indemnité réparatrice.

6. En l'espèce, la requérante demande l'octroi d'une indemnité d'un euro au titre de préjudice moral en raison du préjudice écologique causé par l'illégalité du permis d'urbanisme partiellement mis en œuvre.

L'existence de ce préjudice est certaine. L'association requérante a été constituée pour assurer la protection, la conservation, l'amélioration et la défense naturelle et paysagère des sites bâtis et non bâtis en province de Namur. Le site concerné par le présent litige est classé pour sa valeur esthétique et scientifique et il figure au patrimoine exceptionnel de Wallonie. Les réclamations déposées au cours de l'enquête publique ont mis en évidence l'impact négatif sur ce site et sur le paysage du projet qui autorise illégalement la construction à cet endroit d'un ensemble de vingt-cinq logements répartis en quatre blocs distincts desservis par une nouvelle voirie *in situ*.

L'autorisation illégale a donc engendré un préjudice écologique qui méconnaît les valeurs que l'association environnementale requérante défend et lui a causé un dommage moral éligible à l'indemnité réparatrice.

S'il est exact que l'étendue de ce préjudice écologique n'est pas évaluée concrètement, la conséquence qui en découle est non pas que ce poste doive être écarté mais que le dédommagement est limité à un euro symbolique.

Plusieurs raisons conduisent à conclure que le préjudice moral n'a pas été réparé par le constat d'illégalité opéré par l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020.

En premier lieu, l'acte attaqué n'a pas été annulé; si son bénéficiaire a renoncé au permis d'urbanisme, celui-ci n'a pas disparu de l'ordonnancement juridique, la seconde partie adverse s'étant abstenue de le retirer bien qu'il fût illégal.

En second lieu, il n'est pas contesté que le permis d'urbanisme contesté a reçu un commencement d'exécution. L'atteinte ainsi portée à l'intégrité du site classé par cette exécution partielle donnée au permis, par des travaux de défrichage et de terrassement, est à l'origine d'un préjudice écologique que ni un arrêt d'annulation ni un constat d'illégalité ne suffisent à réparer.

7. La circonstance que l'arrêt n° 247.076 du 18 février 2020 n'a jugé fondé que le moyen dénonçant l'incompétence *ratione materiae* du collège

communal, sans examiner les autres moyens de la requête en annulation, ne signifie pas pour autant qu'un acte aux conséquences identiques pourrait être délivré par une autre autorité. Il n'est en effet pas établi que l'autorité compétente pourrait reprendre une décision identique ou semblable à celle à laquelle la partie intervenante a déclaré renoncer, outre le fait qu'il ne saurait pas être préjugé de la décision que prendrait cette autorité si elle était saisie d'une telle demande.

Le lien causal entre l'illégalité et le préjudice moral est établi.

8. Il résulte de ce qui précède que les conditions d'octroi de l'indemnité réparatrice sollicitée par la partie requérante sont remplies en l'espèce, en ce qui concerne le préjudice moral invoqué.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice d'un montant de 1 euro est accordée à l'ASBL Association pour la défense des sites et vallées du Namurois à la charge de la commune d'Yvoir.

Article 2.

La seconde 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 à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 27 mai 2021 par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux