

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.212 du 14 mars 2022

A. 219.409/XIII-7694

En cause : **THYBAUT** Raoul,
ayant élu domicile chez
M^{es} Fabien HANS et
Benoît CAMBIER, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 6 juin 2019, Raoul Thybaut sollicite une indemnité réparatrice pour le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'arrêté du 4 avril 2016 du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, délivrant à la société anonyme (SA) Ghetobloc un permis unique pour démolir d'anciens bâtiments, construire et exploiter un magasin de matériaux de construction sur un bien situé rue de la Station, n° 70 à Orp-Jauche.

II. Procédure

2. L'arrêt n° 245.461 du 17 septembre 2019 a rouvert les débats et chargé l'auditeur d'établir un rapport complémentaire.

L'arrêt n° 247.561 du 15 mai 2020 a rejeté la requête en annulation, rouvert les débats sur la demande d'indemnité réparatrice et liquidé les dépens lié au recours en annulation. Il a été notifié aux parties.

Les mémoires en réponse et en réplique sur l'indemnité réparatrice ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, 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 16 août 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 octobre 2021.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Fabien Hans, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 245.461 du 17 septembre 2019. Il convient de s'y référer.

IV. Exposé du préjudice

IV.1. Thèse de la partie requérante

4. Le requérant fait valoir que, du fait de l'acte dont l'illégalité a été constatée par l'arrêt n° 247.561 du 16 mai 2020, il a subi, à titre de préjudices, des troubles de jouissance, une moins-value immobilière, un dommage moral et un dommage environnemental. Il réclame également l'indemnisation de ses frais de défense et l'octroi d'intérêts de retard.

5. À propos des troubles de jouissance, il concentre sa demande sur la période se situant entre le 4 avril 2016, date de la délivrance du permis litigieux, et le 29 mars 2017, date à laquelle il a déménagé. Il développe comme suit, les inconvénients subis durant cette période et « liés à l'aménagement et à l'exploitation illégaux du magasin BigMat à proximité de son habitation ».

Il fait état d'une atteinte à son cadre de vie par l'implantation d'un tel commerce en plein centre du village rural et campagnard et la transformation de celui-ci en une grande surface commerciale, sans commune mesure avec la typologie des constructions situées à proximité et constituées exclusivement d'habitations unifamiliales ou de petits commerces. Il fait notamment valoir que le fait que la zone concernée était auparavant occupée par d'anciens hangars industriels abandonnés ne justifie pas qu'on y tolère une activité du même type, d'autant que l'immense zone de stockage extérieure du commerce remplie de matériaux épars n'est guère plus esthétique.

Il souligne l'augmentation drastique de l'activité dans le hameau d'Orp-le-Petit, expliquant que, certes, une enseigne commerciale Ghetobloc était présente auparavant mais que la superficie du nouveau magasin est sans commune mesure avec celle de l'ancien site et qu'en outre, l'activité du BigMat vise une clientèle bien plus large concentrée à la fois sur les clients professionnels et les particuliers. Il lie à cette augmentation de l'activité, les nuisances énormes, sonores, olfactives et de pollution, dues à une augmentation du charroi, le commerce litigieux n'étant pas un commerce de proximité mais visant un grand rayon d'action, outre que l'entrée vers le nouveau site est impraticable pour les camions qui arrivent depuis Orp-le-Grand et depuis la E40 en raison d'un ancien local de colombophilie, ce qui implique une manœuvre de demi-tour qui s'effectue devant son habitation et lui fait subir l'intégralité du charroi drainé par le magasin.

Il y ajoute l'impact substantiel du commerce litigieux sur la mobilité au centre du village et expose qu'en effet, avant même les évolutions futures éventuelles liées au PRU ou au BigMat, un plan intercommunal de mobilité de janvier 2010 faisait le constat d'un engorgement et du caractère inadapté de la rue de la Station pour accueillir une telle circulation dont des poids lourds.

Il pointe ensuite les nuisances provenant directement du site lui-même et dues notamment à l'énorme zone de stockage extérieure, au trafic incessant de véhicules en cette zone et au bruit issu de la découpe de bois et de la centrale à béton, outre des nuisances visuelles par le stockage de matériaux pouvant aller jusqu'à 5,40 mètres de hauteur. Il ajoute que l'activité en question se cumule avec celle qui perdure sur l'ancien site.

Il estime enfin que, dès lors que le site et la plupart du quartier sont situés en zone d'aléa d'inondation, l'augmentation drastique de la superficie construite induit aussi une augmentation du risque d'inondation, d'autant que la zone fait déjà fréquemment l'objet d'inondations graves. Il définit son préjudice comme s'étant trouvé sans cesse exposé au risque de voir sa maison inondée.

Il évalue l'indemnité due pour le préjudice subi, à 200 euros par mois, soit 9.600 euros.

6. À titre de préjudice, il allègue ensuite une moins-value immobilière due à l'impact négatif que les différents troubles de jouissance précités ont eu sur la valeur de son bien. Il en évalue l'importance comme suit :

- aux termes d'une expertise réalisée avant l'implantation du BigMat, son bien a été évalué à 1.120.000 euros, le prix de mise en vente pouvant aller jusqu'à 1.250.000 euros;
- selon les données du cadastre de la commune, la valeur moyenne des biens immobiliers a augmenté de 30 pourcents entre le troisième trimestre 2010 (date de l'expertise) et le troisième trimestre 2016, de sorte que la valeur de référence basée sur l'expertise de 2010 doit, elle aussi, être augmentée de 30 pourcents et que la valeur de son bien doit, partant, être portée à 1.456.000 euros; il précise qu'il ne pourrait pas être soutenu que cette augmentation dans la région démentirait l'impact du magasin BigMat sur la valeur immobilière de son bien litigieux, dès lors que les nuisances liées au BigMat sont intenses mais très localisées;
- selon la convention signée avec une agence immobilière, en septembre 2010, la maison a été mise en vente pour un prix de 1.175.000 euros, le prix a ensuite été réduit à 995.000 euros (en avril 2012 et en janvier 2013) puis à 895.000 euros puis 870.000 euros (en 2015); la maison a été vendue en mars 2017 au prix de 832.000 euros (850.000 euros – 18.000 euros de biens meubles);
- aux termes d'une expertise réalisée en mai 2019, l'implantation du magasin BigMat est à l'origine de la moins-value.

Il évalue sa perte financière à 624.000 euros, à savoir la différence entre la valeur indexée de l'immeuble avant implantation du BigMat et le prix obtenu lors de la vente.

7. À titre de dommage moral, qu'il évalue à 10.000 euros, il fait valoir, en substance, les nombreux efforts entrepris en vain pour convaincre les autorités de l'inadéquation du projet, les nombreuses procédures administratives menées, le temps passé à étayer sa défense, son sentiment d'impuissance face à la détermination de l'autorité, le déménagement auquel il a été contraint, entraînant une rupture de ses habitudes de vie, les difficultés rencontrées lors de la vente de son bien et une atteinte à son droit à un recours effectif, vu l'obstination irrégulière de l'autorité.

8. Le dommage environnemental allégué par le requérant et qu'il évalue à 5.000 euros, réside dans « la crainte, pendant plusieurs années, d'une atteinte à la qualité environnementale de son quartier et à sa santé », en ce que la régularisation du permis qui s'avère illégale est une atteinte à l'environnement, aggravée, d'une part, par l'absence d'une analyse de la pollution des sols, pourtant préconisée par un bureau d'études, et, d'autre part, par le fait que le site litigieux est en zone inondable et que, partant, toute pollution qui serait présente sur le site en question est susceptible d'affecter l'ensemble du quartier en cas d'inondation, pouvant « impliquer une contamination, par écoulement, des sites avoisinants ».

9. Il sollicite enfin l'indemnisation de frais et honoraires d'avocats, non couverts par l'indemnité de procédure mais pourtant en lien direct avec la contestation de l'acte litigieux, tels ceux exposés lors de l'enquête publique, pour l'introduction du recours administratif et les frais d'expertise « en vue d'objectiver l'impact du magasin BigMat sur la moins-value de son immeuble ». Il fixe le montant de son préjudice sur ce point à 6.269,81 euros.

10. Il demande que les indemnités mises à la charge de la partie adverse soient majorées des intérêts de retard au taux légal à partir de l'adoption de l'acte attaqué jusqu'au paiement des sommes dues et que, la requête valant sommation, ces intérêts soient capitalisés conformément à l'article 1154 du Code civil.

À titre subsidiaire, il sollicite la désignation d'un expert judiciaire chargé, notamment, d'évaluer ses troubles de jouissance durant la période précitée et la moins-value de l'immeuble dont il était propriétaire.

IV.2. Thèse de la partie adverse

11. En ce qui concerne les troubles de jouissance, la partie adverse fait valoir que l'atteinte au cadre de vie du requérant n'est pas établie, la zone concernée par le permis ayant été occupée par d'anciens hangars industriels abandonnés depuis des décennies, et que, partant, ce cadre de vie n'a pas fondamentalement été modifié durant la période considérée.

Elle estime que le requérant ne démontre pas une augmentation drastique de l'activité commerciale dans le village et que, si préjudice il y a, *quod non*, cela découlerait, selon ses propres dires, d'une exploitation en infraction due à l'absence prétendue d'un permis socio-économique. Il n'établit pas non plus, selon elle, une augmentation drastique du charroi durant la même période, ni n'indique en quoi les difficultés de mobilité au centre du village le concernent personnellement et, surtout, en quoi elles découlent du permis dont l'illégalité a été constatée.

Elle considère que le requérant n'identifie pas avec précision les nuisances provenant directement du site entre le 4 avril 2016 et le 29 mars 2017, ni n'expose comment il les a constatées durant cette période. Quant au préjudice lié au caractère inondable de la zone, il ne peut, à son estime, être pris en considération, puisque les seules inondations dont il est fait état ont eu lieu en août 2011, soit près de cinq années avant la délivrance du permis, de sorte que le requérant « prétend simplement se trouver expos[é] au risque de voir sa maison inondée sans que celle-ci ne le soit jamais ».

12. À propos de la moins-value immobilière, elle répond que son évaluation doit être faite en tenant compte de la valeur du bien au moment de la délivrance de l'acte attaqué, soit le 4 avril 2016, et la valeur du bien lors du déménagement du requérant, soit près d'un an plus tard. Or, elle constate que celui-ci ne démontre pas une telle dépréciation immobilière qui se serait produite durant la période considérée et qu'au contraire, il admet qu'aucune dépréciation n'est à déplorer sur cette courte période. Elle conteste la pertinence de l'évaluation à laquelle il procède, en la liant à l'implantation du BigMat, soit bien avant la délivrance de l'acte attaqué, ce qui est hors de propos puisque la demande d'indemnité réparatrice doit être en lien avec l'illégalité du permis unique délivré le 4 avril 2016.

13. En ce qui concerne l'indemnisation du dommage moral, elle rappelle que le requérant doit démontrer un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice allégué, soit, en l'espèce, que le préjudice découle de l'adoption par une autorité incompétente de l'acte dont l'illégalité a été constatée, ce qui n'est pas établi. Elle ajoute que, dans sa démonstration du dommage moral, il fait état de nombreuses procédures introduites contre les divers actes administratifs délivrés mais qu'une fois encore, le lien de causalité entre le préjudice ainsi vanté et le permis unique du 4 avril 2016 n'est pas prouvé. À cet égard, elle reproche au requérant de faire état de douze ans de procédure, alors que la requête en annulation a été introduite le 2 juin 2016 et qu'il a vendu son bien en mars 2017.

Elle fait valoir qu'en tout état de cause, le préjudice moral est réparé en nature par l'arrêt d'annulation.

14. Sur le dommage environnemental allégué, elle répond qu'il ne présente aucun caractère personnel dans le chef du requérant et est une fois encore sans lien avec la délivrance du permis unique en avril 2016.

15. Concernant l'indemnisation des frais de défense exposés pour déposer une réclamation lors de l'enquête publique et le recours au Gouvernement, elle estime que les frais et honoraires d'avocat, au demeurant fort élevés, ne sont pas liés à l'acte dont l'illégalité a été constatée et que les frais d'expertise visés sont sans lien avec l'acte dont l'illégalité a été constatée.

Enfin, elle s'oppose à la demande d'expertise qu'elle estime inutile.

IV.3. Mémoire en réplique

16. Quant à la problématique du lien de causalité, le requérant rappelle en substance que l'arrêt qui constate l'illégalité de l'acte attaqué motive celle-ci par le fait que l'acte se fonde sur un périmètre de remembrement urbain (PRU) dans lequel l'autorité délivrante trouvait sa compétence mais qui a depuis lors été annulé par le Conseil d'État. Il en résulte, à son estime, d'une part, que la partie adverse ne peut procéder à la réfection de l'acte en raison de son incompétence et que, d'autre part, même si une autre autorité compétente est saisie d'une nouvelle demande de permis unique, elle ne pourra pas autoriser le projet dès lors que la délivrance du permis unique n'était possible que par le truchement du PRU annulé qui offrait de plus larges possibilités de dérogations au plan de secteur. Il en conclut qu'en l'absence de l'illégalité constatée, le préjudice allégué ne se serait pas produit.

17. Il rejette la thèse de la partie adverse qui semble soutenir qu'il doit démontrer que sa situation s'est aggravée entre la délivrance du permis litigieux et son déménagement, à défaut de quoi ce n'est pas l'illégalité de l'acte attaqué qui est à l'origine du préjudice mais le caractère infractionnel de la situation antérieure consistant en la construction et l'exploitation d'un magasin BigMat sans permis. Il objecte qu'à suivre cette logique, aucune indemnité réparatrice ne peut jamais être allouée lorsque la demande se fonde sur un constat d'illégalité d'un permis de régularisation, alors qu'au contraire, en l'absence d'un permis unique, l'autorité aurait dû, depuis des années, ordonner la remise en pristin état du site et que le fait que le magasin a été construit et exploité illégalement avant la délivrance du permis ne change rien au fait que c'est bien cette autorisation qui a permis au bénéficiaire de l'acte attaqué de ne pas devoir mettre fin immédiatement à son exploitation.

Il conclut qu'il ne peut être tenu compte du fait que la construction et l'exploitation ont préexisté illégalement à la délivrance de l'acte attaqué pour soutenir que celui-ci n'est pas la cause du préjudice subi et qu'en l'espèce, dès lors que le demandeur de permis a construit son bâtiment et commencé l'exploitation dès 2012, « il y a lieu de comparer la situation d'avant 2012 avec celle qui suit la construction et l'exploitation [du] commerce ».

18. Sur le trouble de jouissance causé par l'acte illégal, il fait valoir que la transformation d'anciens hangars industriels abandonnés en un énorme centre commercial de bricolage et son exploitation constituent bel et bien un changement radical de son cadre de vie, que les hangars précités, à l'abandon, ne causaient aucune nuisance d'exploitation, que le caractère inesthétique du site résulte non de la présence de ceux-ci mais de l'aménagement du BigMat, dont son espace de stockage très visible, et que l'atteinte disproportionnée à son cadre de vie avait déjà été relevée par le fonctionnaire délégué en mars 2009.

19. En substance, il considère que l'existence des nuisances résultant de l'augmentation d'activités dans le village, due à l'implantation du commerce litigieux qu'il qualifie de démesuré, est établie à suffisance par une série de documents émanant du demandeur de permis ou des différentes autorités ayant été amenées à se prononcer sur ce projet, dont il cite des extraits, en ce qui concerne le charroi, dont l'intégralité du trafic passe par la rue de la Station et devant sa maison et dont l'augmentation est à l'origine des problèmes de mobilité dénoncés, de même que les nuisances sonores. Par ailleurs, s'agissant du risque d'inondations, il concède qu'elles ne se sont effectivement pas produites, en telle sorte qu'elles ne sont pas en soi à l'origine d'un trouble de jouissance mais il retient la crainte nourrie à l'égard de ce risque, au demeurant partagée par l'autorité communale lors de l'octroi d'un permis précédent en 2012, comme constitutive d'un préjudice moral supplémentaire.

20. À propos de l'indemnisation demandée pour la moins-value immobilière subie, il estime avoir apporté les éléments prouvant la diminution progressive de la valeur de son bien « entre un moment où le projet BigMat n'existe pas et le moment où il a été autorisé ». Il ajoute, quant à ce, que la partie adverse n'apporte pas de preuve contraire à celles qu'il produit, dont un rapport d'expert, que même si le montant sollicité à titre d'indemnité réparatrice n'est pas étayé par des pièces justificatives, il peut être admis s'il apparaît plausible et qu'à supposer que le Conseil d'État « estime ne pas disposer de suffisamment d'éléments pour établir la moins-value immobilière, il lui appartient de désigner un expert chargé de procéder à cette évaluation ».

21. En ce qui concerne le préjudice moral, il insiste sur le fait que les douze années de procédure qu'il mentionne et qui ont eu pour but de contrer le projet d'implantation commerciale contesté « sont un élément de contexte qui doit être pris en compte pour apprécier la portée du dommage moral subi ».

Sur ce point, il considère que l'acte attaqué est l'aboutissement du combat qu'il a mené de longue date et avec succès par le biais de procédures qui ont toutes mené à des arrêts d'annulation et qu'on ne peut faire abstraction de « l'acharnement » de la partie adverse qui s'est obstinée à vouloir régulariser illégalement une situation qu'elle savait infractionnelle, tablant sur son épuisement moral et financier.

Il observe que l'acte attaqué n'a pas été annulé puisqu'à bout de souffle il s'est résolu à déménager, en sorte que l'argument selon lequel « le préjudice moral est réparé en nature par l'arrêt d'annulation » n'est pas pertinent.

22. Il réplique, quant aux frais de défense qu'ils sont en lien avec l'adoption de l'acte attaqué dès lors qu'ils ont été exposés au cours du processus d'instruction ayant mené à la délivrance de cet acte et qu'en tout état de cause, les frais d'expert exposés pour évaluer la moins-value immobilière de son bien sont à mettre à charge de la partie adverse dès lors qu'ils étaient nécessaires pour évaluer l'ampleur de la moins-value causée par l'acte contesté.

IV.4. Derniers mémoires

A. La partie adverse

23. Dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait qu'elle rejette le principe même de l'octroi d'une somme d'argent pour les troubles de jouissance tels qu'allégués, dès lors que le préjudice lié à l'atteinte au cadre de vie n'est pas démontré, la zone concernée par le permis étant occupée par d'anciens hangars industriels abandonnés depuis des décennies. Elle considère que le requérant ne démontre pas quel trouble de jouissance particulier il a subi, qui justifierait l'octroi d'une somme mensuelle de 200 euros, dont on ignore tout de la méthode de calcul. Elle fait valoir que ce n'est pas parce que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente que cette illégalité est de nature à occasionner au requérant les préjudices qu'il vante.

24. Sur la moins-value immobilière, elle conteste qu'il faille tenir compte d'un préjudice subi depuis le premier jour de la construction du magasin BigMat, puisque le permis annulé [*lire* : déclaré illégal] n'est pas à la base des

travaux qui ont été exécutés en infraction. Elle expose qu'à suivre une telle thèse, « plus personne ne solliciterait de permis de régularisation dans la crainte de se voir réclamer de manière rétroactive une indemnité réparatrice qui commencerait à courir au moment où la construction a été réalisée ». Elle répète que, si dépréciation immobilière il y a, le requérant doit démontrer qu'elle s'est produite entre le 6 avril 2016 et le 29 mars 2017, ce qui n'est pas le cas puisque lui-même admet qu'aucune dépréciation n'est à déplorer sur cette courte période.

Elle souligne que le but de l'indemnité réparatrice n'est pas de réparer tout le préjudice encouru depuis la construction du bâtiment mais de réparer, le cas échéant, « le préjudice subi suite à l'illégalité constatée ». À cet égard, elle fait valoir qu'au moment de la construction du bâtiment, le requérant pouvait, le cas échéant, saisir les tribunaux de l'ordre judiciaire pour faire cesser les travaux ou demander une indemnisation pour le dommage découlant d'une exploitation sans permis. Elle conclut qu'on ne peut prendre comme point de départ que la date de délivrance de permis d'urbanisme.

Subsidiairement, elle sollicite la désignation d'un expert judiciaire.

25. Quant aux frais d'expertise, elle estime que le requérant les a engagés de son propre chef et qu'elle ne doit dès lors pas les prendre en charge.

B. La partie requérante

26. En son dernier mémoire, le requérant observe que la partie adverse ne conteste pas son évaluation des dommages subis ou les méthodes de calcul utilisées – les montants réclamés sont donc établis –, mais qu'elle remet uniquement en cause le lien causal entre le préjudice subi et l'illégalité de l'acte attaqué. À cet égard, il insiste sur le fait que, si le magasin a été construit et exploité illégalement avant la délivrance du permis de régularisation, cela ne change rien au fait que c'est bien cette autorisation qui a permis au bénéficiaire de l'acte de ne pas devoir cesser l'exploitation et démolir le bâtiment et que, par la régularisation, l'acte attaqué a autorisé l'implantation et l'exploitation du BigMat depuis le premier jour de la construction.

Il réfute l'argument de la partie adverse relatif au fait que plus personne ne solliciterait de permis de régularisation par crainte d'une indemnité réparatrice rétroactive, soulignant notamment que ce n'est pas l'auteur de l'infraction mais la Région wallonne qui doit supporter l'indemnité réparatrice, et considère qu'à suivre ce raisonnement, « on pourrait considérer que l'auteur d'une infraction pourrait

refuser d'en solliciter la régularisation par crainte d'ouvrir aux tiers une possibilité de recours contre l'autorisation qu'il aurait pourtant dû obtenir dès le départ ».

Quant à la période à prendre en compte pour les troubles de jouissance, différente de celle pour la moins-value immobilière, il explique qu'à la différence de celle-ci, pour laquelle il est logique de comparer les valeurs de l'immeuble respectivement avant les construction et exploitation et au moment de la vente, un trouble de jouissance est subi au jour le jour, de manière continue, de sorte qu'il faut prendre en compte la période durant laquelle il a été subi depuis la délivrance du permis.

27. Sur la méthode de calcul du trouble de jouissance, il expose que les nombreux éléments de fait invoqués suffisent à démontrer l'existence et l'ampleur de ce préjudice qui, en tout état de cause, peut être évalué *ex aequo et bono* et il considère en substance qu'une indemnité de 200 euros par mois est raisonnable.

28. À propos des frais d'expertise, il fait valoir que c'est bien dans le cadre de la présente procédure en indemnité réparatrice qu'il les a exposés pour établir la réalité du préjudice et qu'ils sont liés à l'illégalité constatée puisque, sans elle, ils n'auraient pas été engagés.

29. En ce qui concerne l'évaluation de la moins-value immobilière, il s'oppose d'abord à la demande de désignation d'un expert formulée par la partie adverse, qu'il estime tardive, d'autant qu'elle-même s'y est opposée dans le mémoire en réponse et n'a jamais pris la peine de contester la pertinence des pièces qu'il a produites. Partant, c'est uniquement si le Conseil d'État rejette ses multiples éléments de preuve qu'il admettrait, à titre infiniment subsidiaire, la désignation d'un expert.

Sur le montant sollicité, il conteste qu'il y ait lieu de réduire le montant demandé au motif qu'en général, lors d'une vente, tout acquéreur tente d'obtenir une réduction du prix proposé par le vendeur et l'obtient généralement, dès lors qu'il a déjà lui-même pris en compte une marge de négociation dans la somme demandée.

30. Concernant le « dommage moral et/ou environnemental », il estime en substance que l'obstination dont l'autorité a fait preuve en délivrant de nombreux permis successifs qu'il a chaque fois contestés avec succès et la durée des procédures qu'il a dû affronter ne permettent pas de considérer que le dommage moral est suffisamment compensé par l'arrêt d'annulation, d'autant qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas d'une annulation mais d'un arrêt constatant une illégalité, qui n'est pas de nature à réparer d'une quelconque manière ce préjudice

dans son chef, et que l'acte illégal subsiste. Il rappelle qu'il a également fait état d'un préjudice moral découlant de l'atteinte au droit à un recours effectif consistant dans le fait de l'avoir poussé à l'épuisement financier et moral et qu'en réplique, il a précisé que la crainte d'inondations, qui a été aggravée par la présence d'indice d'une pollution du sol dans la parcelle en cause, ne consiste pas en un trouble de jouissance mais en un préjudice moral complémentaire.

IV.5. Examen

31. L'article 11*bis*, 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.

32. 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, 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.

33. Selon la *ratio legis*, 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 sur le Conseil d'État, 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).

34. En l'espèce, l'illégalité de l'acte a été constatée par l'arrêt n° 247.561 du 15 mai 2020, le premier moyen étant jugé fondé après que le Conseil d'État a constaté que le fondement même de la compétence de l'autorité délivrante et de sa capacité d'octroyer une dérogation au plan de secteur figure dans l'arrêté arrêtant le périmètre de remembrement du centre d'Orp-le-Petit à Orp-Jauche, depuis lors annulé, en sorte que l'acte attaqué est lui-même illégal.

35. Il résulte des principes ci-avant rappelés que, dans le cadre de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le préjudice qui est susceptible d'être indemnisé doit être en lien direct avec les effets de l'acte administratif dont l'illégalité est constatée. Partant, un préjudice lié à la réalisation de travaux ou à l'exploitation d'un magasin avant que le permis *ad hoc* soit délivré ou, à l'inverse, au maintien de travaux ou de l'exploitation après que le permis qui les a autorisés ou régularisés a disparu de l'ordonnancement juridique ou est déclaré illégal, n'est pas susceptible d'être indemnisé en application de cette disposition.

En l'espèce, dès lors que le permis litigieux a été délivré le 4 avril 2016 et que le requérant affirme avoir subi des dommages jusqu'au 29 mars 2017, « date

de [son] déménagement », les préjudices dont il se plaint ne sont en lien causal avec l'illégalité constatée que pour la période allant du 4 avril 2016 au 29 mars 2017.

36. En ce qui concerne les troubles de jouissance invoqués, le fait que la zone concernée par le permis a auparavant été occupée par des hangars et la circonstance que le permis contesté est un permis de régularisation n'affectent pas la demande d'indemnisation formulée à ce titre, qui se limite de toute façon à la période postérieure à l'adoption du permis litigieux.

La réalité et le degré de gravité des troubles de jouissance invoqués par le requérant, relatifs à l'atteinte à son cadre de vie par le développement d'une activité commerciale d'ampleur dans le centre du village et à proximité de son habitation, non comparable avec les nuisances éventuelles dues à d'anciens hangars exempts de toute exploitation, à l'importance du charroi engendré par cette activité et aux nuisances sonores notamment générées par les activités qui se déroulent en extérieur sur le site, sont démontrés à suffisance dans les écrits de procédure du requérant et les pièces qu'il dépose.

En revanche, comme il le concède en son mémoire en réplique, le trouble de jouissance qu'il lie au caractère inondable de la zone concernée en raison de l'augmentation de la superficie construite, ne peut être retenu, dès lors qu'aucune inondation n'y a été recensée entre le 4 avril 2016 et le 29 mars 2017. En tant que le requérant sollicite que le risque d'inondations soit désormais appréhendé non comme un trouble de jouissance mais comme constitutif d'un « préjudice moral supplémentaire », cet objet de la demande est tardif et est, partant, irrecevable, en application de l'article 25/2, § 2, du règlement général de procédure qui requiert que l'exposé du préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte soit contenu dans la requête introductive en indemnité réparatrice.

Quant à l'évaluation du préjudice subi pour troubles de jouissance, il est raisonnable d'en fixer la réparation *ex aequo et bono* à la somme demandée, diminuée toutefois de 20 euros puisque le préjudice lié au risque d'inondations n'est pas retenu, à savoir 180 euros par mois pendant 12 mois, entre la date de l'adoption du permis illégal et la date de la vente de son immeuble, soit un total de 2.160 euros.

37. Quant à la moins-value immobilière alléguée, elle ne peut être prise en compte que pendant la période séparant l'adoption du permis délivré le 4 avril 2016 et la date du déménagement que le requérant fixe au 29 mars 2017, dès lors que le dommage invoqué n'est en lien causal direct avec l'illégalité de l'acte telle que constatée par l'arrêt n° 247.561 du 15 mai 2020 que durant ces douze mois.

Le requérant ne peut donc être suivi lorsque, pour l'évaluation du dommage à ce titre, il prend en compte la valeur de son immeuble telle qu'estimée en septembre 2010, avant l'implantation et l'exploitation du commerce litigieux, valeur qu'il porte à 1.456.000 euros au vu de l'augmentation – 30 pourcents entre le troisième trimestre 2010 et le troisième trimestre 2016 – de la valeur moyenne des biens immobiliers dans la région.

Il ressort des pièces produites par le requérant que le prix de vente demandé pour son bien n'a guère évolué négativement entre 2015 (895.000 euros en février 2015 puis 870.000 euros à une date non précisée), soit plus d'un an avant la délivrance du permis litigieux, et la date de la vente de l'immeuble (850.000 euros, dont 18.000 euros pour le mobilier, en mars 2017). Il est toutefois raisonnable de considérer que, délivré le 4 avril 2016, le permis jugé illégal a lui-même participé à une certaine dépréciation du bien du requérant durant les douze mois qui ont précédé la vente et le déménagement du requérant.

Ex aequo et bono, il est raisonnable de fixer la réparation du préjudice subi pour ce poste, à la somme de 50.000 euros, sans qu'il soit nécessaire ni utile de recourir à une expertise judiciaire.

38. Par ailleurs, un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal, même si, comme en l'espèce, le requérant estime avoir dû se battre, de manière répétée, contre une obstination illégale de la part de la partie adverse. Il n'y a pas lieu de faire de différence lorsqu'il s'agit d'un arrêt qui n'annule pas l'acte attaqué mais en constate l'illégalité. En effet, la satisfaction morale du requérant qui, comme en l'espèce, se félicite d'avoir mené avec succès la procédure qu'il a initiée, est la même dans les deux hypothèses.

Certes, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice du préjudice moral subi est possible, outre l'annulation prononcée, lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation ou de constat d'illégalité établit que celle-ci est à l'origine d'un préjudice qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation. Un tel préjudice ne peut être analysé *in abstracto*. En l'espèce, le requérant ne se prévaut pas de telles circonstances particulières.

D'une part, les douze années de procédure qu'il dit avoir dû supporter du fait de la partie adverse qui, à son estime, s'est obstinée à vouloir régulariser une situation infractionnelle ne sont manifestement pas en lien causal direct avec l'illégalité de l'acte telle que constatée par le Conseil d'État, puisque l'acte attaqué a été adopté le 4 avril 2016 et que, dès le 29 mars 2017, le requérant n'en a plus subi les effets dommageables. D'autre part, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi c'est

l'acte attaqué qui l'a contraint à « faire le choix de changer de quartier et de déménager », alors spécialement que, dès avant les premiers permis d'urbanisme délivrés à la SA Ghetobloc les 28 mars et 30 mai 2011 et annulés par l'arrêt n° 229.997 du 28 janvier 2015, soit dès le 13 septembre 2010, il a conclu une « convention entre propriétaire vendeur et agent immobilier avec exclusivité », chargeant l'agent immobilier choisi de rechercher acquéreur pour son bien, ce qui démontre qu'il a souhaité vendre son bien avant de subir le préjudice moral tel qu'allégué, indépendamment des construction et exploitation régularisées par le permis unique contesté et des procédures juridictionnelles qu'il a initiées.

Enfin, l'objet de la demande relatif à une atteinte au droit du requérant à un recours effectif n'est pas fondé. En effet, quels que soient les obstacles rencontrés durant les procédures menées, il admet avoir pu les mener à leur terme « avec succès » et la présente procédure en indemnité réparatrice témoigne de ce qu'il n'est pas, en l'espèce, dans « l'impossibilité d'obtenir satisfaction de ses droits en justice ».

39. En ce qui concerne le dommage environnemental, le requérant se borne à faire mention d'une « crainte » d'une atteinte à la qualité environnementale de son quartier et à sa santé, sans concrètement démontrer l'existence même d'une telle atteinte.

Par ailleurs et surtout, 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. 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 rendu dans le cadre du recours en annulation mais doit s'en tenir à l'illégalité qui a été jugée par cet arrêt. En l'espèce, la demande d'indemnisation du dommage environnemental invoque une atteinte à l'environnement qui, toutefois, repose sur une illégalité prétendue du permis attaqué que l'arrêt n° 247.561 du 15 mai 2020 n'a pas constatée, à savoir l'absence de réalisation d'une étude de la pollution des sols. Une telle demande d'indemnisation ne peut être accueillie.

40. Concernant les frais de défense exposés pour déposer une réclamation lors de l'enquête publique et pour l'introduction d'un recours au Gouvernement, ils trouvent respectivement leur origine dans la demande de permis et non dans une décision de l'autorité, et dans la décision des fonctionnaires technique et délégué statuant en première instance, soit des autorités administratives différentes de celle qui a délivré le permis sur recours. Ils ne donnent dès lors pas

lieu à une indemnisation, puisque de tels frais auraient de toute façon été engagés même si l'acte dont l'illégalité a été constatée avait rejeté la demande de permis.

Quant aux frais d'expertise de la moins-value immobilière, ils ont été engagés, dans le cadre de la présente procédure en indemnité réparatrice, pour établir la réalité du préjudice. Ils sont liés à l'illégalité constatée puisque, sans elle, ils n'auraient pas été exposés. Ils ne sont pas couverts par l'indemnité de procédure due, le cas échéant, à l'issue de la présente procédure, puisqu'elle consiste en une intervention forfaitaire dans les frais d'avocat exposés par la partie qui obtient gain de cause. Au vu de la pièce jointe à la demande qui est relative à ce poste, il convient de les indemniser à concurrence de 521,51 euros.

41. S'agissant des intérêts compensatoires, ils sont dus, au taux légal, à partir de la date de la délivrance du permis, c'est-à-dire le 4 avril 2016, qui peut être considérée comme la date de la survenance du dommage, jusqu'au prononcé du présent arrêt. Quant aux intérêts moratoires, ils sont dus, au taux légal, à dater du jour du prononcé du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

En ce qui concerne la capitalisation des intérêts, prévue par l'article 1154 du Code civil, elle ne s'applique en droit civil qu'aux intérêts moratoires, mais il est admis que la capitalisation des intérêts compensatoires puisse être accordée par le juge si le demandeur démontre que l'octroi de ces intérêts ne suffit pas pour indemniser le préjudice subi du fait de l'érosion monétaire et du retard d'indemnisation. De la même manière, si le Conseil d'État, statuant sur la base de l'article 11bis précité des lois coordonnées, peut accorder la capitalisation des intérêts, celle-ci doit être demandée par la partie requérante et cette demande doit comporter des éléments de nature à la justifier, ainsi que l'exige l'article 25/2, § 2, alinéa 2, 4°, du règlement général de procédure. En l'espèce, la requête se limite à formuler la demande sans la motiver. Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande.

V. Indemnité de procédure

42. 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 de 52.681,51 euros est accordée à Raoul Thibaut, à la charge de la Région wallonne, augmentée des intérêts compensatoires calculés au taux légal depuis le 4 avril 2016 jusqu'au prononcé du présent arrêt et des intérêts moratoires à dater du jour du prononcé du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 14 mars 2022 par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Florence Piret,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux