

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.694 du 7 octobre 2022

A. 228.705/VIII-11.223

A. 230.083/VIII-11.357

A. 232.773/VIII-11.596

En cause :

LIMET Alain,
ayant élu domicile chez
M^e Alfred TASSEROUL, avocat,
rue Pépin 21
5000 Namur,

contre :

**la société coopérative à responsabilité limitée
Intercommunale namuroise de services publics**
(en abrégé : Inasep),
ayant élu domicile chez
M^e Philippe VERSAILLES, avocat,
rue Saint-Jacques 32
5000 Namur.

I. Objet des requêtes

1. Par une requête introduite le 29 juillet 2019, Alain Limet demande l'annulation de « la décision du Bureau exécutif de l'Intercommunale namuroise de services publics du 2 avril 2019 dont l'existence a été portée à sa connaissance par un courrier recommandé du 25 avril 2019 et par laquelle il lui est refusé la poursuite de l'exercice d'une activité complémentaire ».

Par une requête introduite le 20 août 2020, il sollicite une indemnité réparatrice (A. 228.705/VIII-11.223).

2. Par une requête introduite le 29 janvier 2020, le même requérant demande l'annulation de « la décision du Bureau exécutif de l'Intercommunale namuroise de services publics du 17 décembre 2019, notifiée par un courrier recommandé du 20 décembre 2019, et par laquelle il lui est refusé la poursuite de l'exercice d'une activité complémentaire ».

Par une requête introduite le 20 août 2020, il sollicite une indemnité réparatrice (A. 230.083/VIII-11.357).

3. Par une requête introduite le 26 janvier 2021, le même requérant sollicite l'annulation de « la décision du Bureau exécutif de l'Intercommunale namuroise de services publics du 29 décembre 2020, notifiée par un pli recommandé du 4 janvier 2021, et par laquelle il lui est notamment à nouveau refusé la poursuite de l'exercice d'une activité complémentaire ».

Il sollicite concomitamment une indemnité réparatrice (A. 232.773/VIII-11.596).

II. Procédure

1. Dans l'affaire A. 228.705/VIII-11.223, un arrêt n° 251.085 du 28 juin 2021 a rouvert les débats et a chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

2. Dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, un arrêt n° 251.086 du 28 juin 2021 a constaté l'illégalité de la décision du bureau exécutif de l'Intercommunale namuroise de services publics du 17 décembre 2019 refusant au requérant la poursuite de l'exercice d'une activité complémentaire et a rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice.

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

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, 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.

3. Dans l'affaire A. 232.773/VIII-11.596, les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 71, alinéa 4, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

4. Par des ordonnances des 18 août et 9 septembre 2022, les trois affaires ont été fixées à l'audience du 23 septembre 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a fait rapport.

M^e Alfred Tasseroul, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Philippe Versailles, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, 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 dans l'arrêt n° 251.086 du 28 juin 2021. Il y a lieu de les compléter comme suit.

1. Par une décision du 29 décembre 2020, le bureau exécutif de la partie adverse décide de retirer ses décisions du 2 avril 2019 et du 17 décembre 2019 et de refuser à nouveau au requérant l'autorisation de poursuivre l'exercice de son activité complémentaire.

Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire A. 232.773/VIII-11.596.

2. Par une décision du 19 janvier 2021, le bureau exécutif de la partie adverse accorde au requérant l'autorisation d'exercer son activité complémentaire pour l'année 2021.

Cette décision précise ce qui suit :

« Cette autorisation vous est en outre accordée en 2021 au regard des circonstances qui vous sont propres cette année (récupération d'un arriéré important de congés avant votre retraite) ».

IV. Connexité

Les trois affaires concernent une même autorisation demandée par le requérant d'exercer une activité complémentaire. Dans les trois affaires, le requérant a introduit une demande d'indemnité réparatrice, faisant valoir le préjudice consistant à ne pas avoir pu exercer cette activité en raison des actes attaqués.

Même si les affaires sont à des stades différents de la procédure, dès lors que dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, il a déjà été constaté une illégalité par l'arrêt n° 251.086 précité et que l'auditeur rapporteur a en conséquence rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure, il y a lieu de statuer sur les trois affaires dans un seul et même arrêt, l'examen des recours dans les autres affaires pouvant avoir un impact sur le sort à réserver à cette demande d'indemnité réparatrice.

V. Affaire A. 228.705/VIII-11.223

V.1. État de la procédure

Dans l'affaire A. 228.705/VIII-11.223, l'arrêt n° 251.085 a constaté le retrait de l'acte attaqué, de sorte qu'il n'y avait plus lieu de statuer en annulation sur un recours ayant été privé de son objet. Compte tenu du fait que le requérant avait, en cours de procédure, introduit une demande d'indemnité réparatrice, les débats ont été rouverts pour que l'instruction soit poursuivie afin que les moyens soient néanmoins examinés.

V.2. Examen du moyen unique

V.2.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique « de la violation des articles 7 et 8 du statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Intercommunale namuroise de

services publics, des articles 354 et suivants du règlement d'ordre intérieur de l'Intercommunale Inasep intégrant les dispositions générales de fonctionnement du personnel, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de droit et de fait ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation [...] ».

Il expose que l'acte attaqué se fonde sur des motifs inadéquats en ce qu'ils ne reposent sur aucun examen concret et individuel quant à sa situation et en ce qu'ils revêtent ainsi une portée générale et abstraite et ce, tout en ajoutant des conditions qui ne sont pas réglementairement prévues et ainsi imprévisibles, alors qu'un acte administratif individuel doit être adéquatement motivé en la forme, c'est-à-dire contenir des motifs qui permettent au destinataire de l'acte de vérifier qu'il a été précédé d'un examen des circonstances de l'espèce, ces motifs devant en outre être fondés en droit et en fait et susceptibles d'être connus par le destinataire de l'acte. Il développe des considérations générales concernant la motivation formelle des actes administratifs et particulièrement en matière de fonction publique. Il rappelle également le contenu des articles 355 et 356 du règlement d'ordre intérieur de la partie adverse et des articles 7 et 8 du statut administratif et pécuniaire de son personnel. Il précise encore que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate dans la mesure où la décision de refus de cumul se fonde sur une condition plus restrictive, établie de manière unilatérale par le bureau exécutif de la partie adverse. Il estime également que cette motivation ne comporte aucun motif contenant une appréciation de la situation en cause afin de déterminer s'il existe une éventuelle incompatibilité entre l'exercice de l'activité complémentaire sollicitée et l'exercice de ses fonctions au sein de la partie adverse. Il explique en quoi une surcharge de travail durant les heures de travail n'est pas pertinente s'agissant d'apprécier la compatibilité ou non de ses fonctions avec la poursuite de son activité complémentaire. Il mentionne avoir toujours pu exercer son activité complémentaire sans aucune difficulté avec l'exercice de ses fonctions et avoir utilisé les connaissances développées dans le cadre de cette activité pour parfaire l'outil de gestion qu'il doit concevoir et programmer pour le traitement des données des stations d'épuration. Il fait grief à la partie adverse d'avoir inséré dans l'acte attaqué « une appréciation générale et abstraite ». Il précise que ces considérations ne ressortent pas de l'application du statut ou du règlement d'ordre intérieur, ceux-ci n'ayant pas été modifiés. Il considère que la partie adverse excède son pouvoir d'appréciation.

Dans son mémoire en réponse, déposé le 3 octobre 2019, la partie adverse annonce le retrait prochain de l'acte attaqué, arguant une contradiction entre celui-ci et la lettre le notifiant au requérant, et ce pour éviter « toute ambiguïté ».

Dans son dernier mémoire, elle s'en remet à la sagesse du Conseil d'État.

V.2.2. Appréciation

Les articles 7 et 8 du statut administratif et pécuniaire du personnel de la partie adverse disposent :

« Article 7

Les agents prestant leurs services à temps plein, ne peuvent, soit par eux-mêmes, soit par des personnes interposées, exercer aucun emploi rétribué, aucune profession lucrative, ni effectuer aucun travail rémunéré ou participer soit à la direction, soit à l'administration d'une société ou d'un établissement industriel ou agricole.

Article 8

Dans certains cas, le Comité de Direction pourra lever cette interdiction par délibération motivée notifiée à l'agent concerné dans les trois mois de la demande écrite et permettre le cumul à condition qu'il ne nuise pas à l'accomplissement de la fonction ni à la dignité de celle-ci. À défaut de notification dans le délai prescrit, l'autorisation est réputée refusée.

Toute autorisation de cumul est révocable ».

Les articles 354 à 358 du règlement d'ordre intérieur de la partie adverse « intégrant les dispositions générales de fonctionnement du personnel » prévoient ce qui suit :

« Section 5 : Activité complémentaire

Article 354

Par activité complémentaire, il faut entendre toute activité à caractère commercial et ayant pour conséquence d'apporter un gain financier complémentaire à l'agent.

Article 355

Les agents prestant leurs services à temps plein, ne peuvent, soit par eux-mêmes, soit par des personnes interposées, exercer aucun emploi rétribué, aucune profession lucrative, ni effectuer aucun travail rémunéré ou participer soit à la direction, soit à l'administration d'une société ou d'un établissement industriel ou agricole.

Article 356

Le Comité de Gestion peut lever cette interdiction par délibération motivée notifiée à l'agent concerné dans les trois mois de la demande écrite et permettre le cumul à condition qu'il ne nuise pas à l'accomplissement de la fonction ni à la dignité de celle-ci. Tout refus par le Comité de Gestion doit faire l'objet d'une réponse justifiant la décision, dans les 3 mois.

Toute autorisation de cumul est révocable à tout moment.

Article 357

L'agent exerçant une activité complémentaire est tenu de le faire en dehors de ses prestations normales de travail. Toute infraction à cette règle pourra donner lieu à une révocation de l'autorisation préalablement reçue.

De plus, il est strictement interdit au personnel cumulant une activité complémentaire d'utiliser le matériel mis à disposition par l'INASEP dans le cadre de son activité professionnelle.

Article 358

L'agent exerçant une activité complémentaire et étant en incapacité de travail dû à une maladie, à un accident de la vie privée, à un accident de travail est tenu de renseigner sur le certificat médical l'activité professionnelle pour laquelle il se trouve en congé.

Le personnel statutaire ayant reçu l'autorisation de pratiquer une activité complémentaire, voit cette autorisation révoquée lors et pour la durée de chaque incapacité de travail pour raison de maladie et d'accident de la vie privée ».

En vertu de l'article L1523-27, § 1^{er}, alinéa 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, « [l]e conseil d'administration fixe les dispositions générales objectives en matière de personnel [...] ».

En vertu de l'article L1523-18, § 2, alinéa 4, du même Code, « [...] les dispositions générales en matière de personnel telles que visées à l'article L1523-27, § 1^{er}, alinéa 5, [...] ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation par le conseil d'administration ».

Par ailleurs, l'article 35 des statuts de la partie adverse institue un bureau exécutif et précise qu'il s'agit d'un organe restreint au sens de l'article L1523-18 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et de l'article 33 des statuts.

L'article 37 du règlement d'ordre intérieur du conseil d'administration de la partie adverse prévoit, notamment, ce qui suit :

« Le conseil d'administration délègue au président et au bureau exécutif les compétences et décisions suivantes :

[...]

- e) En matière de personnel, il reprend l'ensemble des compétences confiées au Comité de gestion par le Règlement d'ordre intérieur du Personnel et qui ne sont pas déléguées au Directeur général ou réservées au Conseil d'administration. Il a notamment pour mission de recruter le personnel, de le nommer à titre définitif, de révoquer (sauf les membres de la Direction générale) dans les limites budgétaires et de mettre en œuvre les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires et ne relevant pas du directeur général. Le

Conseil d'administration reste compétent pour déterminer annuellement les besoins de recrutement autres que ceux relatifs aux contrats à durée déterminée, intérimaires et contrats de remplacements et ce dans le cadre de l'adoption du budget de l'intercommunale.

Le Bureau exécutif notifie l'ensemble de ses décisions lors de la convocation de chaque réunion du Conseil et fait rapport au Conseil d'administration sur l'exercice de ces délégations au moins une fois par an ».

Toutes les compétences déléguées à l'ancien comité de gestion, et notamment celles visées aux articles 7 et 8 du statut administratif et pécuniaire du personnel, ont ainsi été transférées au bureau exécutif.

La délégation doit être lue en conformité avec les dispositions précitées du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Il en résulte que les compétences déléguées au bureau exécutif l'habilitent à prendre des décisions individuelles en matière de personnel, et notamment des dérogations individuelles de cumul conformément aux articles 7 et 8 du statut administratif, mais ne lui permettent pas d'arrêter des dispositions générales en la matière.

L'acte attaqué motive le refus de la demande du requérant de prolonger son activité complémentaire comme suit :

« Considérant la nécessité d'un meilleur encadrement, d'un contrôle accru et d'une limitation des dérogations pour certaines fonctions au sein de l'intercommunale;

Considérant que l'exercice d'une activité complémentaire ne peut être accepté pour les agents titulaire[s] d'une échelle supérieure à l'A3sp, dès lors que cela implique des responsabilités particulières difficilement compatibles avec l'exercice d'une activité complémentaire;

Considérant que sur cette base la demande de Monsieur Limet de prolonger son activité complémentaire ne peut être acceptée ».

Le dispositif de l'acte attaqué comporte, notamment, les mentions suivantes :

« Article 1. Les autorisations d'activités complémentaires dérogatoires à l'interdiction prévue à l'article 355 sont accordées aux conditions suivantes :

[...]

Aucune activité n'est autorisée pour les agents titulaires d'une échelle supérieure à l'échelle A3sp. Cette disposition sera évaluée chaque année;

[...]

Article 3 Sur [la base des conditions fixées à l'article 1] et en raison des difficultés évoquées dans le préambule, les demandes de Monsieur Alain Limet et de [...] sont refusées ».

Il résulte donc clairement du dispositif de l'acte attaqué et de sa motivation que le bureau exécutif n'a pas refusé d'accéder à la demande d'autorisation de cumul du requérant en la confrontant concrètement à la condition fixée par le statut, à savoir que le cumul « ne nui[se] pas à l'accomplissement de la fonction ni à la dignité de celle-ci », mais a ajouté aux statuts une règle générale d'interdiction absolue de cumul, sans possibilité de dérogation, pour « les agents titulaires d'une échelle supérieure à l'échelle A3sp » et l'a appliquée au requérant.

Ce faisant, le bureau exécutif a outrepassé ses compétences en établissant une règle générale et n'a pas motivé adéquatement sa décision de refus d'accorder une dérogation au requérant, puisque cette décision repose sur un motif non pertinent (échelle supérieure à l'échelle A3sp), alors qu'elle ne pouvait être fondée qu'après un examen concret de la demande, en particulier relatif à la nuisance éventuelle du cumul quant à l'accomplissement de ses missions.

Il est certes loisible à un organe chargé d'examiner des demandes de dérogations individuelles à une interdiction générale de se fixer des lignes de conduite en vue d'assurer un traitement égal des agents et établir notamment que l'exercice de certaines fonctions au sein de l'Inasep est, en principe, peu compatible avec le cumul d'une autre activité. De telles lignes de conduite ne peuvent toutefois être appliquées de manière automatique, comme en l'espèce, mais après un examen concret de la demande. En l'absence d'un examen concret, une telle ligne de conduite se transforme en règle générale pour laquelle le bureau exécutif n'est pas compétent.

Le moyen unique est fondé.

V.3. Recevabilité de la demande d'indemnité réparatrice

V.3.1. Rapport de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur est d'avis que la demande n'est pas recevable pour les motifs suivants :

« En l'espèce, il convient de constater que le préjudice allégué par le requérant, à le supposer avéré, ne résulte plus de l'acte attaqué, dès lors que la partie adverse a retiré celui-ci et a repris une nouvelle décision le 29 décembre 2020. Contrairement à ce qu'implique l'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées

sur le Conseil d'État, il n'existe ainsi pas (ou plus) de lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice allégué.

Le seul acte qui cause encore un éventuel préjudice au requérant est la décision du Bureau exécutif de la partie adverse du 29 décembre 2020 qui a remplacé l'acte attaqué. Le préjudice allégué trouve ainsi son origine dans cette décision. Or, le recours introduit contre cette décision, dans l'affaire enrôlée sous le n° 232.773/VIII-11.596, n'est pas recevable et la demande d'indemnité réparatrice y afférente est "réputée non accomplie".

En effet, le recours en annulation introduit contre la décision du 29 décembre 2020 n'est initialement pas recevable dans la mesure où au moment de son introduction, deux décisions ont accordé au requérant, pour les années 2020 et 2021, l'autorisation d'exercer son activité complémentaire. Il est renvoyé au rapport déposé ce jour en l'affaire n° 232.733/VIII-11.596.

En outre, le requérant a omis de liquider, pour cette troisième affaire, les droits de rôle dans le délai lui étant imparti, en ce qui concerne l'indemnité réparatrice ».

V.3.2. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, le requérant fait valoir que la décision du 29 décembre 2020 (acte attaqué dans le recours A. 232.773/VIII-11.596) procède au retrait et « remplace » la décision du 17 décembre 2019 (acte attaqué dans le recours A. 230.083/VIII-11.357), laquelle avait elle-même retiré et « remplacé » la décision du 2 avril 2019 (acte attaqué dans le recours A. 228.705/VIII-11.223) lui ayant refusé, avec effet immédiat, dès l'année 2019, la poursuite de l'exercice de son activité complémentaire. Il souligne que la décision du 29 décembre 2020 n'est donc pas relative à l'exercice de l'activité complémentaire qu'il aurait pu, *quod non*, éventuellement exercer durant les années 2019 et 2020. Selon lui, elle confirme le refus décidé en 2019 de l'autoriser à poursuivre l'exercice de son activité complémentaire. Il ajoute que les conséquences et le préjudice résultant du refus effectué en 2019, selon la décision du 2 avril 2019, confirmée successivement et illégalement par les décisions de la partie adverse des 17 décembre 2019 et 29 décembre 2020 ont bien eu lieu, et ce à dater de l'année 2019, et ont perduré jusqu'à ce jour, indépendamment des décisions du 21 janvier 2020 et du 19 janvier 2021, lesquelles l'ont finalement, mais trop tardivement, autorisé à reprendre l'exercice d'une activité complémentaire. Il expose que la décision du 2 avril 2019 a entraîné une rupture contractuelle dans les relations d'affaires qu'il avait pu établir depuis plusieurs années moyennant l'autorisation de la partie adverse. Selon lui, cette rupture contractuelle intervenue en avril 2019 n'a pu être réparée et, indépendamment des décisions datées du 21 janvier 2020 et du 19 janvier 2021, il n'a pas pu reprendre, effectivement, l'activité complémentaire qui avait pu s'établir et se développer par le passé. Il allègue qu'il convient ainsi de ne pas confondre l'autorisation d'exercer à nouveau une activité complémentaire et la possibilité, dans les faits, d'encore pouvoir reprendre, poursuivre et exercer, de manière effective,

cette activité complémentaire. Il ajoute qu'il importe de souligner qu'il n'est nullement prévu, que ce soit dans les statuts ou dans le règlement d'ordre intérieur, que l'octroi de la dérogation pour exercer un tel cumul serait annuel et sans perspective d'ouvrir un droit acquis au renouvellement pour les années suivantes. Il précise que si la même demande d'indemnité réparatrice a été formulée dans les deux procédures de recours introduites ultérieurement, à l'encontre des décisions du 17 décembre 2019 et du 29 décembre 2020, celle-ci trouve sa justification dans un souci de cohérence dans la mesure où l'illégalité dénoncée par le premier recours à l'encontre de la décision du 2 avril 2019 a été répétée dans les décisions des 17 décembre 2019 et 29 décembre 2020, ce qui justifie d'ailleurs selon lui la jonction des trois affaires. Il rappelle le préjudice qu'il estime avoir subi et se réfère à cet égard à ses mémoires en réplique qu'il a déposés dans les affaires A. 230.083/VIII-11.357 et A. 232.773/VIII-11.596.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère au rapport de l'auditeur et conclut également à l'irrecevabilité de la demande d'indemnité réparatrice pour les raisons invoquées dans ce rapport.

V.3.3. Appréciation

La circonstance que l'acte attaqué dans le recours A. 228.705/VIII-11.223 a été retiré par des décisions subséquentes n'exclut pas que l'illégalité dont il était entaché aurait pu causer un préjudice au requérant.

Outre que la question du lien de causalité entre le préjudice invoqué dans la demande d'indemnité réparatrice et l'acte attaqué est une question de fond distincte de celle de la recevabilité, il convient d'observer dès à présent que, dans les circonstances de l'espèce, la réfection de l'acte attaqué, successivement par la décision du 17 décembre 2019 et par la décision du 29 décembre 2020, n'implique pas nécessairement une rupture du lien de causalité entre le préjudice invoqué et cet acte attaqué.

En l'espèce, il y a lieu de relever qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le requérant était autorisé depuis 2008 à exercer l'activité complémentaire litigieuse. Conformément à l'article 8 du statut administratif et pécuniaire et à l'article 356 du règlement d'ordre intérieur rappelés ci-dessus, une autorisation d'exercer une activité complémentaire n'est pas limitée dans le temps, mais elle est révocable. L'acte attaqué a certes été retiré par la partie adverse, mais la décision du 17 décembre 2019 et celle du 29 décembre 2020 n'ont pas opéré avec effet rétroactif. En effet, d'une part, le principe général de non-rétroactivité des actes

administratifs s'oppose à ce qu'un acte administratif prenne effet à une date antérieure à son adoption et s'il peut être admis que la réfection d'un acte administratif opère avec effet rétroactif lorsqu'il s'agit de constater une situation de fait ou encore lorsque la rétroactivité est nécessaire au plein rétablissement de la légalité, de telles circonstances n'étaient pas présentes en l'espèce, puisqu'il n'est pas établi ni même allégué que l'autorisation d'exercer une activité complémentaire dont bénéficiait le requérant avant l'adoption de l'acte attaqué était illégale. D'autre part, et surtout, même si les décisions du 17 décembre 2019 et du 29 décembre 2020 indiquent qu'elles retirent et remplacent les décisions précédentes, elles ne précisent pas que le refus d'autorisation d'exercice d'une activité complémentaire qui, en ce qui concerne le requérant, constitue une révocation de l'autorisation dont il bénéficiait jusqu'alors, opère avec un effet rétroactif à la date du 2 avril 2019.

Par conséquent, à le supposer établi, ce qui sera examiné plus loin, le lien de causalité entre l'illégalité de la décision du 2 avril 2019 et le préjudice que le requérant prétend avoir subi en raison de cet acte, n'est pas rompu par le simple fait que l'autorité a, ultérieurement, retiré cette décision illégale et pris de nouvelles décisions de refus, qui n'ont pas opéré avec effet rétroactif.

VI. Affaire A. 230.083/VIII-11.357

Pour les mêmes motifs que ceux qui viennent d'être évoqués, le lien de causalité entre l'illégalité de la décision de la partie adverse du 17 décembre 2019, constatée par l'arrêt n° 251.086 précité, et le préjudice que le requérant prétend avoir subi en raison de cet acte n'est, dans les circonstances de l'espèce, pas rompu du simple fait que cette décision a été retirée par l'acte attaqué dans le recours A. 232.773/VIII-11.596.

Comme il vient d'être indiqué, cette décision du 17 décembre 2019 n'est pas rétroactive. Elle a donc pris effet à partir de sa notification au requérant, laquelle a été opérée par un envoi recommandé du 20 décembre 2019. Par ailleurs, il y a lieu de tenir compte du fait qu'en date du 21 janvier 2020, le bureau exécutif de la partie adverse a accordé au requérant l'autorisation d'exercer l'activité complémentaire sollicitée pour l'année 2020. La décision du 29 décembre 2020 qui lui refuse à nouveau cette autorisation a elle-même été suivie d'une décision du 19 janvier 2021 lui accordant à nouveau cette autorisation pour l'année 2021.

Par conséquent, le préjudice que le requérant prétend avoir subi du fait qu'il n'a pas pu exercer son activité complémentaire ne pourrait avoir un lien de causalité avec l'illégalité constatée par l'arrêt n° 251.086 que pour la période entre la

notification de celle-ci et celle de l'autorisation qu'il a reçue d'exercer cette activité en 2020.

La demande d'indemnité réparatrice est examinée *infra*.

VII. Affaire A. 232.773/VIII-11.596

VII.1. Recevabilité

VII.1.1. Rapport de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur soulève d'office l'irrecevabilité du recours. Il expose qu'au moment de son introduction le 26 janvier 2021, le requérant n'avait pas intérêt à celui-ci, dans la mesure où par une décision du 21 janvier 2020, la partie adverse lui a accordé l'autorisation d'exercer l'activité complémentaire sollicitée pour l'année 2020 et que par une décision du 19 janvier 2021, elle lui a accordé la même autorisation pour l'année 2021. En outre, il indique que les moyens invoqués en vue de l'annulation de l'acte attaqué ne doivent pas être examinés, car la demande d'indemnité réparatrice doit être réputée non accomplie, en raison du non-paiement dans le délai prescrit du droit de rôle et de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

VII.1.2. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, le requérant expose qu'une erreur matérielle a été commise quant à l'imputabilité donnée au paiement de la première taxe de mise au rôle dont le montant est identique à celui afférent à l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice. Il soutient qu'aussitôt que l'erreur matérielle ainsi commise a été portée à sa connaissance, la taxe pour mise au rôle a été payée au greffe (le 20 avril 2022). Il allègue également que l'acte attaqué remplace la décision du 2 avril 2019 et qu'elle confirme donc les refus effectués en 2019 de l'autoriser à poursuivre l'exercice de son activité complémentaire. Selon lui, c'est la décision initiale prise par la partie adverse en date du 2 avril 2019 telle qu'elle a ensuite été confirmée par la décision du 17 décembre 2019 et par la décision du 29 décembre 2020 qui a mis à néant toutes ses relations contractuelles préalables et a rendu pérenne la cessation de toute activité complémentaire et ainsi causé son préjudice, lequel perdure nonobstant les décisions datées respectivement du 21 janvier 2020 et du 19 janvier 2021. Il ajoute que si la même demande d'indemnité réparatrice a été formulée dans les trois procédures de recours introduites, celle-ci trouve sa justification dans un souci de cohérence dans la mesure où l'illégalité

dénoncée par le premier recours à l'encontre de la décision du 2 avril 2010 a été répétée dans les décisions du 17 décembre 2019 et du 29 décembre 2020.

VII.1.3. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice. Il ressort des arrêts de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État n° 243.406 du 15 janvier 2019 et n° 244.015 du 22 mars 2019, et de la jurisprudence constante, qu'une partie requérante dispose de l'intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il.

Par son arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que l'intérêt au recours requis par l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, devait exister non seulement au moment de l'introduction du recours mais également perdurer jusqu'à la clôture des débats. Elle a jugé à cet égard que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice au cours de la procédure d'annulation ne peut pas empêcher le rejet de la requête en annulation par le Conseil d'État si la partie requérante a effectivement perdu, en cours d'instance, son intérêt à l'annulation qu'elle poursuivait. Cependant, par le même arrêt n° 244.015, l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a jugé que l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice entraîne, le cas échéant, pour le Conseil d'État – si tant est que le recours en annulation était initialement recevable et que la perte de l'intérêt ne résulte pas d'un acte que la partie requérante aurait elle-même accompli ou négligé d'accomplir et qui puisse lui être personnellement reproché – l'obligation d'examiner les moyens et de constater éventuellement l'illégalité de la décision attaquée pour autant que cela soit nécessaire pour statuer sur la demande d'indemnité réparatrice. Ainsi, au point 16 de l'arrêt, l'assemblée générale affirme qu'une partie requérante, dont l'intérêt à la procédure a évolué, en l'absence de tout manquement de sa part, d'un intérêt à l'annulation au seul intérêt visant à entendre déclarer illégale la décision attaquée, et ce en vue d'obtenir une indemnité, peut, par la voie de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, obtenir de ce

dernier qu'il procède néanmoins à une appréciation des moyens qu'elle invoquait dans le cadre de son recours en annulation.

De jurisprudence constante, cette possibilité est étendue à l'hypothèse du retrait de l'acte attaqué.

En l'espèce, le requérant a été autorisé à exercer son activité complémentaire durant l'année 2020, par une décision du 21 janvier 2020. L'acte attaqué, adopté en date du 29 décembre 2020, refuse de lui accorder pareille autorisation, ce refus ne pouvant toutefois l'empêcher d'exercer cette activité qu'à partir de la date de la réception de la notification, datée du 4 janvier 2021, de cette décision. En date du 19 janvier 2021, la partie adverse prend une nouvelle décision autorisant cette fois le requérant à exercer son activité « en 2021 ». Cette nouvelle décision, qui a pour conséquence de priver l'acte attaqué de tout effet, peut donc s'analyser comme un retrait de celui-ci. Étant intervenue à une date antérieure à l'introduction du recours en annulation, celui-ci était dépourvu d'objet dès son introduction, et ce, même si le requérant ne pouvait le savoir puisque cette décision ne lui a été notifiée que le 4 février 2021.

Par conséquent, outre qu'il n'y pas lieu de statuer sur la demande d'annulation, les conditions rappelées ci-dessus pour que le Conseil d'État puisse éventuellement examiner la légalité de l'acte attaqué ne sont pas remplies puisque le recours était irrecevable dès son introduction.

Le recours doit donc être rejeté. Il en va de même de la demande d'indemnité réparatrice introduite dans le même recours, conformément à l'article 25/3, § 3, du règlement général de procédure, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le non-paiement du droit de rôle et de la contribution dus pour cette demande dans le délai de 30 jours prévu à l'article 71, alinéa 4, du même règlement aurait pu justifier que cette demande soit réputée non accomplie.

VIII. Examen conjoint des demandes d'indemnité réparatrice dans les affaires A. 228.705/VIII-11.223 et A. 230.083/VIII-11.357

VIII.1. Motifs de la jonction

Dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, l'arrêt 251.086 précité a constaté l'illégalité de la décision de la partie adverse et a rouvert les débats pour que la procédure soit poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

La partie adverse et la partie requérante ont déposé respectivement leur mémoire en réponse et leur mémoire en réplique relativement à cette demande, l'auditeur a déposé son rapport et les parties ont déposé leur dernier mémoire, de telle sorte que cette affaire est en état d'être jugée.

Dans l'affaire A. 228.705/VIII-11.223, dès lors que la demande d'indemnité réparatrice n'a pas été introduite concomitamment avec le recours en annulation, l'examen de cette demande a été tenu en suspens, jusqu'à l'arrêt qui statue définitivement sur le recours en annulation, conformément à l'article 25/3, § 1^{er}, alinéa 2, du règlement général de procédure. Le présent arrêt a, notamment, cet objet et conclut, pour les motifs indiqués *supra*, à l'illégalité de l'acte attaqué.

Dans ses demandes d'indemnité réparatrice déposées dans ces deux affaires, le requérant fait état d'un même préjudice résultant, selon lui, de la circonstance qu'en raison de l'illégalité des actes attaqués dans ces deux recours, il n'a pas pu exercer son activité complémentaire en 2019, à partir de la notification de la première décision et allègue que ce préjudice a persisté même s'il a été à nouveau autorisé à exercer son activité en 2020 et 2021. La partie adverse a pu faire valoir ses arguments à cet égard dans son mémoire en réponse déposé dans le cadre de l'examen de la demande d'indemnité réparatrice introduite dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357 et le requérant a pu y répliquer. L'auditeur a, dans son rapport, estimé qu'il n'y avait pas de lien de causalité entre le préjudice allégué et les actes attaqués, donnant ainsi son avis sur le fond de la demande, et les parties ont, comme déjà indiqué, déposé un dernier mémoire.

Tenant compte de ces éléments, et spécialement du fait que les affaires A. 228.705/VIII-11.223 et A. 230.083/VIII-11.357 sont connexes et en état d'être jugées, il y a lieu de considérer que les deux demandes d'indemnité réparatrice dans ces affaires peuvent être examinées conjointement par le présent arrêt.

VIII.2. Thèses des parties

Dans ses deux demandes d'indemnité réparatrice, le requérant expose qu'à la suite des décisions de la partie adverse des 2 avril et 17 décembre 2019 lui refusant la possibilité de poursuivre l'exercice de son activité complémentaire, il a subi un préjudice financier du fait de la perte du chiffre d'affaires qu'il pouvait escompter ainsi que de la perte de la clientèle qu'il avait pu constituer au cours de ces dernières années. Il évalue ce préjudice financier à un montant de 221.151,40 euros, ce qui correspond, d'une part, au chiffre d'affaires perdu pour l'année 2019

et, d'autre part, au chiffre d'affaires perdu qu'il pouvait escompter s'il avait pu poursuivre son activité complémentaire jusqu'en 2027. Il produit à cet égard le rapport d'un expert-comptable. Il fait valoir qu'il était bien dans son intention de poursuivre cette activité durant encore huit années, ce qu'il est cependant empêché de faire du fait de son remplacement auprès de sa clientèle et ce, compte tenu de l'interruption de son activité à la suite de l'interdiction qui lui a été faite par la partie adverse.

Dans son mémoire en réponse relatif à la demande d'indemnité réparatrice introduite dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, la partie adverse soutient qu'il convient, outre l'intérêt personnel du requérant, de tenir compte de l'intérêt général, au travers de la prise en compte des spécificités de son activité de service public dans ses missions de gestion et d'exploitation d'un réseau d'eau potable, qui requiert une disponibilité entière de ses agents. Elle allègue que cette priorité donnée à la continuité du service public trouve son illustration dans la règle de l'interdiction de principe de l'exercice d'une activité complémentaire et de l'exception subordonnée à la condition que l'activité complémentaire ne nuise pas à l'accomplissement de la fonction ni à la dignité de celle-ci, ainsi que dans l'octroi de l'autorisation sur une base annuelle (à réintroduire chaque année) et révocable à tout moment. Elle expose que le requérant calcule le montant de son préjudice en évaluant le revenu annuel moyen dégagé par son activité sur les six dernières années, de 2014 à 2019 (le résultat des 12 mois de 2019 étant extrapolé au départ du résultat effectif des huit premiers mois), soit la somme annuelle de 26.719,86 euros, qu'il extrapole ensuite ce résultat sur les 8 années à venir durant lesquelles il escomptait poursuivre son activité (2020 à 2027), et qu'il considère dès lors le manque à gagner pour 2019 à 7.392,50 euros, soit la différence entre le résultat effectif de huit mois (19.327,36 euros) et la moyenne escomptée (26.719,86 euros), et le manque à gagner des huit années suivantes (2020 à 2027) à autant de fois la moyenne escomptée (26.719,86), soit un total de $7.392,50 + (7 \times 26.719,86) = 221.151,40$ euros. Elle ajoute que le requérant déclare avoir continué à exercer son activité complémentaire durant huit mois en 2019 et qu'il aurait donc continué à exercer cette activité postérieurement au courrier recommandé du 25 avril 2019 par lequel elle l'informait de sa décision du 2 avril 2019, voire postérieurement au recours en annulation introduit le 29 juillet 2019. Elle fait valoir qu'il a été autorisé à exercer à nouveau cette activité en 2020 par sa décision du 21 janvier 2020 et qu'il ne démontre pas qu'entre septembre 2019 et décembre 2019, période durant laquelle son activité complémentaire est censée ne pas avoir été exercée, il aurait définitivement perdu des clients qu'il n'aurait pas retrouvés ensuite. Elle soutient que la grande disparité des résultats annuels pendant les années 2014 à 2019 ne permet pas de dégager une moyenne raisonnable. Selon elle, l'évaluation du

dommage, purement arithmétique, est totalement artificielle et ne prend aucun compte des aléas du marché. Elle ajoute que le requérant fonde son préjudice sur son espoir de poursuivre son activité jusqu'en 2027, alors qu'il s'agit, d'après elle, d'une pure prospective, qui rend le dommage totalement hypothétique et théorique. Elle rappelle que l'octroi de la dérogation est annuel et que l'octroi pour les années précédentes n'ouvre pas un droit acquis à son renouvellement pour les années suivantes. Elle fait valoir que le requérant invoque la « perte de la clientèle qu'(il) avait pu se constituer au cours de ces dernières années », alors qu'il ne produit qu'un contrat de collaboration avec un client G. L., et qu'on ignore tout de la récurrence éventuelle des autres marchés, ou de la pérennité possible de ses services auprès de sa clientèle. Elle relève que l'unique contrat invoqué par le requérant a été conclu le 1^{er} octobre 2015 pour une durée d'un an, renouvelable tacitement chaque fois pour un an. Elle indique encore qu'il résulte des pièces mêmes du requérant que celui-ci ne peut se prévaloir d'un droit acquis, ni même d'une prévision raisonnable à conserver ce client durant encore huit années jusqu'en 2027, qu'il en résulte que le chiffre d'affaires espéré relève de la pure spéculation et qu'elle s'interroge légitimement sur le temps réellement consacré à l'activité complémentaire et l'empiètement possible sur le temps de travail réservé à ses services. À cet égard elle fait valoir qu'en 2018, ses ventes s'élèvent à la somme brute de 80.187,01 euros, ce qui correspondrait, au tarif horaire de 50 euros HTVA (par référence au tarif horaire conclu avec le client G. L.), et en imaginant des prestations étalées sur les 52 semaines de l'année, à 33 heures de prestations par semaine. Elle ajoute qu'en 2016, le requérant avait déjà vu son attention attirée par le fait que l'exercice de son activité complémentaire ne pouvait interférer avec ses prestations de travail qui, dans certaines circonstances, pourraient se prolonger au-delà de l'horaire de travail normal et qu'en mars 2019, c'est-à-dire à l'époque même où il demande le renouvellement de la dérogation pour 2019, le requérant lui adresse un certificat médical daté du 5 mars 2019 indiquant : « Merci de revoir Mr Limet pour suivi épisodes de fatigue et tensions professionnelles prolongées ». Si elle n'entend pas prétendre que la fatigue professionnelle prolongée est plutôt en lien avec l'exercice de son activité complémentaire qu'avec l'exercice de ses prestations principales à son service, elle rappelle que le requérant exerce à temps plein, tandis que l'importance du chiffre d'affaires de son activité complémentaire laisse entrevoir un nombre important d'heures prestées. Elle en déduit qu'il peut être posé l'hypothèse que c'est le cumul de ces deux activités professionnelles qui a pu, sinon provoquer, peut-être entretenir ou aggraver un état de fatigue et de tension. Selon elle, cet élément n'est pas sans incidence sur l'appréciation de la condition d'octroi de la dérogation, qui requiert que l'activité complémentaire ne nuise pas à l'activité principale. Elle conclut que la demande d'indemnité réparatrice, sollicitée dans chacune des affaires A. 228.705/VIII-11.223 et A. 230.083/VIII-11.357, doit être

rejetée et qu'à titre infiniment subsidiaire, tenant compte de l'intérêt privé du requérant et de l'intérêt général au travers de sa mission de service public, il conviendrait d'évaluer *ex aequo et bono* le préjudice consécutif à l'interdiction de l'exercice d'une activité accessoire durant l'année civile 2019, à l'équivalent net de la rémunération brute de 7.392,50 euros qu'il réclame pour les quatre mois de l'année 2019 durant lesquels il a suspendu l'exercice de cette activité et qu'une somme nette de 5.000 euros *ex aequo et bono* paraît parfaitement raisonnable. Elle souligne que cette évaluation, en ce qu'elle se base sur les chiffres unilatéralement annoncés par le requérant, ne constitue en rien reconnaissance ou validation de la méthode d'évaluation du préjudice qu'il présente à l'appui des pièces qu'il dépose, mais uniquement une base d'évaluation en équité.

Dans son mémoire en réplique relatif à la demande d'indemnité réparatrice introduite dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, le requérant allègue qu'il n'est pas démontré que l'exercice de son activité complémentaire mettrait ou aurait mis en péril la mission d'intérêt public de la partie adverse. Il soutient que la balance entre les intérêts publics ou privés n'implique pas, en soi, que le préjudice subi ne soit pas intégralement réparé, lorsque celui-ci est objectivement établi, notamment selon un rapport comptable faisant foi et qui n'est pas critiqué par la partie adverse, mais uniquement mal interprété par celle-ci. Il soutient qu'elle serait bien en peine d'établir que la continuité du service public aurait été compromise dès lors qu'il n'est pas affecté au service de distribution d'eau potable mais d'épuration des eaux et qu'en outre il a presté un grand nombre d'heures supplémentaires au profit de la partie adverse au point que celle-ci a comptabilisé 331 jours d'« arriérés de droits ». Il en conclut qu'il n'existe dès lors aucun motif « d'équité » qui devrait conduire le Conseil d'État, au moment de statuer sur la demande d'indemnité réparatrice, à ne pas réparer l'intégralité du préjudice. Il relève que la partie adverse ne cherche pas à contredire, en soi, l'évaluation du chiffre d'affaires, du revenu annuel moyen dégagé par son activité sur les six dernières années (de 2014 à 2019) ni à y substituer d'autres méthodes alternatives d'évaluation du préjudice, mais qu'elle cherche à soutenir ou à laisser croire qu'il aurait poursuivi son activité de manière effective, postérieurement à la notification qui lui aurait été faite de l'interdiction de cumul, ou que la perte de la clientèle constituée pendant plus de quinze ans serait inexistante, ou encore que le maintien de son activité durant les huit années à venir serait improbable. Il soutient que la partie adverse fait une mauvaise lecture et interprétation du tableau d'évaluation du dommage établi par l'expert-comptable, ainsi que des factures auxquelles il est fait référence lorsqu'elle croit pouvoir invoquer qu'il aurait continué à exercer l'activité complémentaire postérieurement à la réception du courrier recommandé du 25 avril 2019. Selon lui, il tombe sous le sens que son client G. L. ne pouvait pas attendre l'issue de son

recours introduit à l'encontre d'une telle décision d'interdiction dès lors que ses prestations tenaient à la gestion du parc informatique et de la sécurité informatique et que la continuation de ces prestations était libellée comme étant une condition essentielle lors de la conclusion du contrat. Il allègue que G. L. a dès lors recherché dans l'urgence un nouveau prestataire et que lui-même, hormis le passage d'informations avec les nouveaux fournisseurs, a cessé toute activité, les factures émises ayant porté exclusivement sur la mise à disposition d'un serveur ou à titre d'indemnité pour clôture de la convention. Il ajoute que G. L. avait insisté sur la nécessité non seulement d'assurer la continuité des prestations, mais également de les réaliser personnellement, ce qui sous-entend l'acquisition de la parfaite connaissance du système, des moyens de protection adoptés, de l'état du réseau et du parc informatiques, que, forcément, tous les codes d'accès et même certaines procédures ont été modifiés aussitôt par le nouveau fournisseur et qu'il a donc été mis fin définitivement aux contrats en vigueur, sans espoir de pouvoir les reprendre ultérieurement. Il en veut pour preuve que le résultat brut qui s'élevait à 57.092,89 euros pour l'année 2018 a été ramené à 29.606,64 euros pour l'année 2019 et à 1.493,88 euros pour l'année 2020 et que le résultat net qui s'élevait à 46.777,16 euros en 2018 a été ramené à 14.654,18 pour l'année 2019 et s'est élevé à une perte de 6.432,31 euros pour l'année 2020. Il en conclut que l'évaluation du préjudice financier établi par l'expert-comptable est confirmée et en parfaite concordance avec les pièces comptables produites. Il relève encore que la partie adverse cherche à soutenir que son activité complémentaire jusqu'en 2027 serait pure spéculation, et ce d'autant que l'octroi de la dérogation pour exercer un tel cumul serait annuel et sans perspective d'ouvrir un droit acquis au renouvellement pour les années suivantes, alors qu'il a déjà précisé que l'octroi de la dérogation ne comporte aucune limite de temps et que, pour s'en départir, la partie adverse doit invoquer de justes motifs, soit que l'activité complémentaire nuise à la dignité de la fonction, soit à l'accomplissement de celle-ci. Il ajoute qu'en l'espèce, il en est d'autant moins ainsi qu'il sera admis à la retraite à partir du 1^{er} juin 2022 et qu'il a toujours mentionné qu'il avait l'intention de poursuivre son activité complémentaire jusqu'en 2027 car son épouse continuait à travailler jusqu'à cette date, et que c'est sur cette base que l'expert-comptable devait forcément effectuer l'évaluation du dommage. Il allègue à cet égard que loin de diminuer son activité complémentaire, il avait l'intention de s'y impliquer davantage, ne fût-ce qu'en raison de ce qu'il disposait dorénavant de tout son temps pour s'y consacrer, n'ayant plus à prêter d'activité principale au profit de la partie adverse. Il soutient enfin que la référence à l'existence d'un certificat médical établi en 2019 est tout à fait inopportune et sans rapport avec l'exercice de l'activité complémentaire, dès lors que le certificat mentionne selon lui la tension induite par un contexte de relations de travail de plus en plus difficiles, se traduisant notamment par une proposition d'évaluation insuffisante, alors que toutes

les évaluations préalables, en ce compris l'évaluation intermédiaire de 2018, s'étaient avérées très positives. Il fait le constat que la partie adverse tente ainsi d'invoquer des griefs et motifs qui ne l'ont jamais été lorsqu'elle a adopté les décisions contestées.

Dans son dernier mémoire, il réitère que la décision du 2 avril 2019 a entraîné une rupture contractuelle dans les relations d'affaires qu'il avait pu établir depuis plusieurs années moyennant l'autorisation de la partie adverse et que cette rupture est devenue pérenne pour avoir été confirmée par la décision du 17 décembre 2019 et n'a pu être réparée, et ce, indépendamment des décisions datées du 21 janvier 2020 et du 19 janvier 2021. Il soutient qu'il n'a pas pu reprendre, effectivement, l'activité complémentaire qui avait pu s'établir et se développer par le passé. Il indique à ce propos qu'il convient de ne pas confondre l'autorisation d'exercer à nouveau une activité complémentaire et la possibilité, dans les faits, d'en encore pouvoir reprendre, poursuivre et exercer, de manière effective, cette activité complémentaire. Il affirme qu'il est démontré, au regard des documents comptables déposés à l'appui de sa demande d'indemnité réparatrice, que l'exercice de son activité complémentaire n'a pu être poursuivi de manière effective, à la suite de la décision de refus du 2 avril 2019, laquelle a successivement été remplacée par les décisions adoptées en date des 17 décembre 2019 et 29 décembre 2020. Il souligne par ailleurs que, contrairement à ce que voudrait laisser croire la partie adverse, il n'est nullement prévu, que ce soit dans les statuts ou dans le règlement d'ordre intérieur, que l'octroi de la dérogation pour exercer un tel cumul serait annuel et sans perspective d'ouvrir un droit acquis au renouvellement pour les années suivantes. Il renvoie à cet égard à son mémoire en réplique et allègue que cela réduit d'autant plus encore la portée et les effets qu'il y aurait lieu d'accorder, *quod non* selon lui, aux décisions datées du 21 janvier 2020 et du 19 janvier 2021. Il indique encore que si la même demande d'indemnité réparatrice a été formulée dans les trois procédures de recours introduites, celle-ci trouve sa justification dans un souci de cohérence dans la mesure où l'illégalité dénoncée par le premier recours à rencontre de la décision du 2 avril 2019 a été répétée dans les décisions du 17 décembre 2019 et du 29 décembre 2020.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse rappelle que l'octroi de la dérogation est annuel, et que l'octroi pour les années précédentes n'ouvre pas un droit acquis à son renouvellement pour les années suivantes. Elle relève que les formulaires de demande d'octroi de dérogation à l'exercice d'une activité complémentaire indiquent chaque fois expressément qu'elles sont sollicitées pour une année civile et que les deux décisions de son bureau exécutif des 21 janvier 2020 et 19 janvier 2021 accordent l'autorisation d'exercer l'activité complémentaire

chaque fois pour une année civile (respectivement 2020 et 2021). Elle cite l'article 8 du statut administratif et en déduit qu'elle est donc fondée à autoriser l'exercice d'une activité complémentaire selon les modalités concrètes qu'elle fixe, notamment une durée limitée dans le temps, renouvelable le cas échéant. Elle allègue que ces deux décisions des 21 janvier 2020 et 19 janvier 2021 n'ont pas été contestées et sont définitives, notamment en ce qu'elles limitent dans le temps l'octroi de la dérogation chaque fois pour une année civile.

VIII.3. Appréciation

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

« Art. 11bis. Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

L'article 25/2 de l'arrêt du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' stipule quant à lui :

« Art. 25/2. § 1^{er} Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, l'intitulé de la requête porte, en outre, la mention "demande d'indemnité réparatrice". La requête contient le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :

1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice";

2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte;

3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er};

4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire.

§ 4. Les articles 2, § 2, et 3, 4° sont applicables à la requête en indemnité réparatrice.

En outre, sans préjudice de l'article 3bis, cette requête n'est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 n'y sont pas reprises ou lorsque l'inventaire visé au paragraphe 3 n'y est pas joint.

En cas d'application de l'alinéa 2, le greffier en chef adresse un courrier à la partie requérante précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser sa requête dans les quinze jours.

La partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 3 est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi.

Une requête non régularisée ou régularisée de manière incomplète ou tardive est réputée non introduite ».

Il résulte de ces dispositions 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, 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 11bis 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. 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 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, 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 11bis 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, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, le requérant invoque à titre de préjudice le fait qu'en raison de l'illégalité des décisions du 2 avril 2019 et du 19 décembre 2019, il n'a pas pu continuer l'activité complémentaire qu'il exerçait depuis de nombreuses années et que, même s'il a été autorisé à nouveau à l'exercer en 2020 puis en 2021, l'interruption de son activité en 2019 lui a fait perdre des clients de telle sorte que cette activité ne peut plus lui procurer aucun revenu. Selon lui, il escomptait exercer cette activité jusqu'en 2027, de telle sorte que le préjudice équivaut aux bénéfices qu'il aurait pu tirer de cette activité entre le moment où il a dû l'interrompre en 2019, jusqu'au terme de l'année 2027. Il produit un rapport d'un expert-comptable, qui, sur la base de la moyenne des bénéfices tirés de cette activité pendant les années 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 et les huit premiers mois de 2019, estime que « les pertes subies jusqu'au terme initialement fixé de fin d'activité se présentent de la manière suivante » : 7.392,50 euros, pour l'année 2019 et 26.719,86 euros annuels de 2020 à 2027, soit un total de 221.151,40 euros.

Comme il a été observé au point V.3.3., le lien de causalité entre l'illégalité des actes attaqués et le préjudice résultant de ce que le requérant a été contraint d'interrompre son activité complémentaire dans le courant de l'année 2019 est établi. Les parties divergent sur les conséquences de cette interruption d'activité et sur le montant de l'indemnité réparatrice qu'il convient d'attribuer au requérant.

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la circonstance qu'elle exerce une activité de service public qui ne peut pas être interrompue n'est pas, en l'espèce, de nature à influencer ce montant. Si cette continuité du service public aurait pu, le cas échéant, justifier que le requérant ne soit plus autorisé à continuer à exercer une activité complémentaire, elle ne justifiait en revanche pas que l'autorisation accordée soit révoquée sans justes motifs. La partie adverse n'alléguant, ni, *a fortiori*, ne démontrant que le montant sollicité par le requérant serait de nature à mettre en péril les intérêts du service public, ni même à rompre l'équilibre qui doit exister entre la sauvegarde des intérêts publics en cause et l'intérêt du requérant à ce que le préjudice qu'il a subi soit réparé, il n'existe aucun motif à ce que le préjudice résultant des décisions prises illégalement par la partie adverse en 2019 soit réduit en tenant compte de tels intérêts prétendument en présence.

En revanche, l'évaluation de son préjudice faite par le requérant soulève de sérieuses objections.

Il y a tout d'abord lieu de relever que même s'il résulte des dispositions du statut et du règlement d'ordre intérieur énoncées au point V.2.2. que l'autorisation d'exercer une activité complémentaire n'est pas, contrairement à ce que soutient la partie adverse, limitée dans le temps, elle peut néanmoins à tout moment être révoquée par celle-ci si elle estime que le cumul nuit à l'accomplissement de la fonction ou à la dignité de celle-ci. À cet égard, l'autorité jouit d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire, surtout en ce qui concerne la compatibilité de l'activité complémentaire avec l'accomplissement de la fonction au sein de ses services, et ce pouvoir d'appréciation est d'autant plus large lorsqu'un agent tel le requérant exerce, ainsi que cela ressort du dossier administratif, des responsabilités importantes qui requièrent de sa part, notamment, de fréquentes prestations supplémentaires en plus de son horaire normal de travail. En outre, même si l'autorisation est accordée sans limite de temps, le fait que les dispositions statutaires indiquent qu'elle est révocable à tout moment habilite l'autorité à vérifier selon une périodicité déterminée, en l'occurrence annuelle, si les conditions de l'autorisation sont encore présentes. Le requérant n'avait donc aucun droit acquis à son autorisation et son préjudice ne peut donc être pris en compte qu'en tant que perte d'une chance de conserver au-delà de l'année 2019 les bénéfices que lui a procuré en moyenne cette activité au cours des années précédentes.

Le requérant soutient par ailleurs que l'interruption forcée de son activité en 2019, activité qu'il a été autorisé à poursuivre en 2020 et 2021, lui a fait perdre définitivement ses relations commerciales, et que c'est en raison de cette interruption que l'activité a définitivement perdu toute rentabilité. Il produit un contrat avec une société G. L. auquel il aurait été mis fin de façon irréparable en raison de l'interruption forcée de 2019.

Ce seul document ne peut suffire à démontrer la réalité du préjudice tel que le requérant le décrit. Tout d'abord à défaut de production de pièces détaillant ses activités (le rapport d'expert-comptable qu'il produit ne comporte qu'une description détaillée des charges d'entreprise et un montant global de chiffre d'affaires), il n'est pas démontré que le bénéfice tiré de l'activité complémentaire résulte de ce seul contrat auquel il aurait été mis fin. D'une part, lorsque le rapport de l'expert-comptable indique que :

« Monsieur Limet s'est au fil du temps rapproché du monde des laboratoires médicaux indépendants qui sont peu nombreux.

Il a pu nouer avec l'un d'entre eux une réelle collaboration.

L'impossibilité d'exercer son activité complémentaire a eu pour conséquence de rompre cette relation d'affaire privilégiée, le laboratoire a dû recourir aux services d'un autre prestataire qui est toujours en place, il en a été de même pour sa clientèle historique.

En l'état, il apparaît que l'activité exercée actuellement est en *stand-by*, aucune facturation n'a été établie en 2020 »,

il semble pouvoir être établi que le requérant avait d'autres clients, sans qu'il soit prouvé qu'en raison de l'interruption de l'exercice de son activité en 2019, il ait perdu tous ses clients et même perdu toute possibilité d'exercer son activité auprès d'autres clients. D'autre part, comme le relève la partie adverse, l'importance du chiffre d'affaires du requérant pour certaines années (80.187,01 euros, notamment, en 2018) n'indique pas que ce chiffre serait obtenu par ce seul contrat, pour lequel il est prévu des prestations de quatre heures par semaine maximum à 54 euros HTVA par heure, soit un maximum de 11.232 euros par an. En outre, le requérant indique lui-même dans son mémoire en réplique qu'il avait l'intention de développer son affaire quand il serait arrivé à la pension, ce qui contredit l'affirmation selon laquelle l'interruption forcée de son activité l'aurait définitivement empêché de tirer encore un profit de cette activité et que la perte de sa clientèle était irréparable.

En conclusion, il y a lieu de considérer qu'il est démontré que l'interruption forcée de l'activité complémentaire du requérant lui a effectivement causé un préjudice direct et certain d'un bénéfice pour l'année 2019 qui est évalué par l'expert-comptable, en tenant compte du niveau de son activité en cours au moment de cette interruption, à 7.392,50 euros pour l'année 2019.

Pour les années suivantes, tenant compte de ce qu'il a été autorisé à poursuivre son activité en 2020 et en 2021, et qu'il a été admis à la pension le 1^{er} juin 2022, il y a lieu d'admettre que l'interruption forcée de son activité lui a causé une perte de clientèle et a pu donc réduire les bénéfices qu'il aurait pu escompter au cours des années suivantes. À défaut d'informations précises fournies par le requérant, et compte tenu des bénéfices moyens au cours des années 2014 à 2019 et de sa mise à la pension au 1^{er} juin 2022, ce préjudice peut être évalué, *ex aequo et bono*, à 15.000 euros.

IX. Indemnités de procédure et dépens

Les parties demandent une indemnité de procédure au montant de base dans les trois affaires.

Dans l'affaire A. 228.705/VIII-11.223, le requérant obtient gain de cause au fond. Il y a lieu de faire droit à sa demande. S'agissant de la demande d'indemnité réparatrice, elle a été jointe au recours A. 230.083/VIII-11.357 et n'a pas demandé d'examen distinct de cette dernière, de telle sorte qu'il n'y a pas lieu d'octroyer une indemnité de procédure.

Dans l'affaire A. 230.083/VIII-11.357, il y a lieu de faire droit à la demande du requérant dans la procédure de demande d'indemnité réparatrice.

Dans l'affaire A. 232.773/VIII-11.596, le recours en annulation est irrecevable et la demande d'indemnité réparatrice est dès lors rejetée conformément à l'article 25/3, § 3, du règlement général de procédure. Par conséquent, le droit de rôle et la contribution visée à l'article 66, 6° du même règlement, que le requérant a versés pour sa demande d'indemnité réparatrice ne sont pas dus, en vertu de l'article 70, § 1^{er}, alinéa 5, du même règlement et doivent lui être remboursés, selon les modalités prévues par l'article 72 du même règlement.

L'absence d'intérêt du requérant dans cette affaire résultant d'un acte de la partie adverse notifié postérieurement à l'introduction du recours, il y a lieu, dans ces circonstances, de mettre les dépens et l'indemnité de procédure relatifs au recours en annulation à charge de la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros de rôle A. 228.705/VIII-11.223, A. 230.083/VIII-11.357 et A. 232.773/VIII-11.596 sont jointes.

Article 2.

La décision du bureau exécutif de l'Intercommunale namuroise de services publics du 2 avril 2019 refusant à Alain Limet la poursuite de l'exercice d'une activité complémentaire est illégale.

Article 3.

Une indemnité réparatrice de 22.392,50 euros est accordée à la partie requérante dans les affaires A. 228.705/VIII-11.223 et A. 230.083/VIII-11.357.

Article 4.

Dans l'affaire A. 232.773/VIII-11.596, la requête et la demande d'indemnité réparatrice sont rejetées.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 800 euros, les contributions de 80 euros et les indemnités de procédure de 1.400 euros accordées à la partie requérante.

Article 6.

Le droit de 200 euros et la contribution de 20 euros relatifs à la demande d'indemnité réparatrice dans l'affaire A. 232.773/VIII-11.596, versés par la partie requérante, lui seront remboursés par le service désigné au sein du service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 7 octobre 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux