

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.776 du 14 juin 2023

A. 225.477/XIII-8386

En cause : **1. PASTOR PEREZ** Vicente José,
 2. PASTOR MUÑOZ Maria Lourdes,
 ayant tous deux élu domicile chez
 M^e Gaëtan VAN HOOREBEKE, avocat,
 chemin du Stocquoy 1
 1300 Wavre,

contre :

- 1. la commune de Waterloo,**
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DEN BOSCH, avocat,
rue du Panier Vert 70
1400 Nivelles,
- 2. la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen.

I. Objet du recours

1. Par une requête introduite le 15 juin 2018, Vicente José Pastor Perez et Maria Lourdes Pastor Muñoz demandent l'annulation de la délibération du 4 avril 2018 par laquelle le collège communal de Waterloo délivre à Mark Beyret et Nathalie Grugnale un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'une villa unifamiliale sur un bien sis boulevard de la Cense 79 à Waterloo.

Dans leur mémoire en réplique, déposé dans le cadre de la procédure en annulation, les parties requérantes demandent une indemnité réparatrice à la charge de la commune de Waterloo d'un montant de 13.843,50 euros à majorer des intérêts au taux légal à dater de l'arrêt d'annulation à intervenir.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 251.020 du 22 juin 2021 a annulé l'acte attaqué et liquidé les dépens relatifs au recours en annulation.

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

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint 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 requérantes et la première partie adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 3 mai 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 juin 2023.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jonathan Commans, *loco* M^e Gaëtan Van Hoorebeke, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Frédéric Van den Bosch, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

3. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.020 du 22 juin 2021.

IV. Mise hors de cause de la Région wallonne

4. L'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que l'indemnité réparatrice peut être allouée « à (la) charge de l'auteur de l'acte ». Il s'ensuit que seule peut être condamnée à payer l'indemnité, la partie adverse qui est l'auteur formel de l'acte attaqué à l'exclusion des autres parties adverses qui ont, le cas échéant, contribué à l'adoption de l'acte illégal.

En l'espèce, n'étant pas l'auteur de l'acte attaqué, la Région wallonne doit être mise hors de cause.

Au demeurant, la demande d'indemnité réparatrice n'est pas formulée à son encontre.

V. Exposé du préjudice subi

V.1. Thèse des parties requérantes

A. Écrits de procédure antérieurs au rapport de l'auditeur

5. Elles sollicitent de la partie adverse une indemnité réparatrice pour un dommage évalué à la somme de 13.843,5 euros.

6. Au titre du dommage matériel, elles estiment subir un préjudice consistant en une perte d'ensoleillement importante le long de leur façade droite durant les mois d'hiver du fait du bâtiment partiellement réalisé en exécution de l'acte annulé. Elles s'appuient sur une étude d'ensoleillement qu'elles ont fait réaliser pour conclure que l'ombrage de la construction projetée est sous-évalué par la partie adverse.

Elles considèrent que la prise en considération de l'impact exact du bâtiment en projet aurait pu conduire au refus du permis ou à une autorisation conditionnée par son déplacement ou sa modification.

Elles font valoir que cette illégalité entraîne des frais de chauffage supplémentaires, une surconsommation d'électricité et une diminution de l'opportunité d'installer des panneaux photovoltaïques, emportant un préjudice estimé au montant de 4.800 euros.

Elles s'autorisent également d'une perte de luminosité et de jouissance, entraînant une moins-value de leur bien en cas de vente et une diminution de leur qualité de vie. Elles évaluent ce préjudice *ex aequo et bono* à la somme de 3.000 euros.

Subsidiairement, elles sollicitent la désignation d'un expert afin d'évaluer le montant total des préjudices causés par cette perte d'ensoleillement.

Elles ajoutent subir un dommage matériel correspondant aux frais d'expertise pour les études d'ensoleillement et de géomètre, pour un montant de 2.103,5 euros hors TVA. Elles considèrent que ces frais n'auraient pas été nécessaires si la partie adverse n'avait pas méconnu son devoir de minutie, de sorte que ces frais sont directement liés à l'illégalité qu'elles soutiennent dans le cadre de leur recours en annulation.

Elles considèrent encore subir un dommage matériel correspondant aux frais et honoraires résultant de la procédure en annulation et de la demande d'indemnité réparatrice qu'elles ont diligentées. Elles sollicitent une indemnité portant sur le montant de 1.440 euros, qui correspond au taux de base des affaires non évaluables en argent suivant l'arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat.

7. Elles assurent également subir un dommage moral du fait de l'attitude de la partie adverse, « qui joue sur plusieurs tableaux ». À ce titre, elles demandent une indemnité fixée *ex aequo et bono* à la somme de 2.500 euros.

8. Au total, elles sollicitent la condamnation de la partie adverse au versement d'une indemnité réparatrice de 13.843,5 euros.

9. Elles avancent que le lien de causalité entre l'illégalité de l'acte annulé et le dommage est établi, dans la mesure où l'ensemble des dommages invoqués sont consécutifs à la perte d'ensoleillement invoquée, ceux-ci étant directement liés à l'illégalité commise par la partie adverse qui a admis une étude d'ombrage sommaire, alors que l'impact du projet en termes d'ensoleillement, de gabarit et de profil naturel du terrain sur les propriétés voisines constituait un motif de refus d'une demande précédente.

Elles ajoutent qu'étant donné que le projet a été partiellement réalisé et qu'une nouvelle demande de permis a été déposée depuis l'introduction de leur

recours, la seule annulation de l'acte attaqué ne permettra pas de réparer l'ensemble des préjudices causés par la perte d'ensoleillement durant les mois d'hiver.

Elles soutiennent qu'aucun intérêt public ou privé au sens de l'article 11bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne justifie de restreindre l'indemnité sollicitée.

B. Dernier mémoire

10. Elles rappellent que leur dommage matériel comprend trois postes.

Concernant la perte d'ensoleillement vantée, elles précisent que les travaux relatifs au bâtiment litigieux sont terminés depuis 2019 et que, depuis lors, les bénéficiaires du permis annulé y vivent. S'appuyant sur des photographies, elles soutiennent que l'emprise au sol du projet est démesurée, comme le dénonçait le fonctionnaire délégué dans son avis défavorable, et plus grande que l'emprise au sol de leur maison. Elles insistent sur la faible distance entre ces deux biens en raison de l'importante emprise au sol du projet attaqué. Elles invoquent un effet d'enclavement du fait de cette importante bâtisse. Elles soutiennent que l'implantation des différents volumes du projet a été choisie pour projeter de l'ombre sur leur maison. Elles font valoir que les modules plus haut et plus bas auraient dû être intervertis. Elles reviennent sur les études d'ensoleillement produites, dont il ressort que le préjudice d'ensoleillement excède largement les inconvénients normaux de voisinage causés par la construction d'un immeuble sur une parcelle bâtissable. Elles indiquent que l'illégalité invoquée par elles est la cause du dommage, dont elles rappellent les divers aspects. En réponse à la partie adverse qui critique l'absence de production de factures, elles font valoir qu'une perte d'ensoleillement ne peut pas, par principe, faire l'objet d'une facture.

Quant aux frais d'expertise avancés pour les études d'ensoleillement pour un montant total de 2.103,50 euros HTVA, elles sont d'avis qu'ils n'auraient pas été nécessaires, si la partie adverse avait respecté le principe de bonne administration et son devoir de minutie. Elles estiment que ces frais constituent un préjudice directement lié à l'illégalité constatée dans l'arrêt n° 251.020 du 22 juin 2021. Elles contestent la thèse de la partie adverse selon laquelle de tels frais ne peuvent pas constituer un élément du préjudice donnant lieu à indemnisation et que l'étude d'ensoleillement se fonde sur des éléments erronés. Elles pointent qu'une seconde étude a été réalisée en octobre 2018 et explicitent les raisons pour lesquelles, à leur estime, cette étude ne peut être comparée à celle du 5 mars 2018.

11. Sur le dommage moral, elles détaillent les actes qu'elle reproche à la partie adverse. Elles considèrent que leur dommage moral dépasse manifestement le seul dommage inhérent aux procédures juridictionnelles qu'elles ont été forcées d'introduire contre les différents permis délivrés. Elles y voient des circonstances particulières qui excèdent le cadre classique d'une opposition à un permis d'urbanisme. Elles font valoir qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en espèce, l'acte attaqué (et entre-temps annulé) a été mis en œuvre pendant la procédure en annulation. Elles déplorent que la partie intervenante ait mis tout le monde devant le fait accompli. Elles affirment que le fait qu'un nouveau permis d'urbanisme a été octroyé en août 2021 n'enlève rien à ce constat. Elles évaluent *ex aequo et bono* ce dommage à la somme de 2.500 euros.

12. Elles calculent qu'au total, elles demandent une indemnité réparatrice de 13.843,50 euros.

13. Sur le lien de causalité, elles soutiennent que le dommage moral est directement lié à l'acte illégal, et n'a pas été réparé intégralement par l'arrêt d'annulation, au vu des circonstances particulières de la cause. Elles contestent que l'emprise au sol (et le taux d'emprise au sol) du projet ne soit pas en lien causal avec le préjudice allégué en termes d'ensoleillement. Elles estiment qu'il convient d'avoir également égard à la volumétrie globale du projet pour déterminer utilement son impact sur l'ensoleillement des biens voisins. Or, elles observent que leurs études d'ensoleillement ne se basent pas uniquement sur le gabarit des constructions considérées (projet et voisines), mais également sur l'implantation des bâtiments. Elles soulignent qu'il n'y a pas lieu d'isoler le critère de gabarit / hauteur comme seul révélateur de l'impact d'un bien sur son environnement direct en termes d'ensoleillement, mais plutôt de tenir compte de l'ensemble de ces critères. Ainsi, si le Conseil d'État a jugé, par l'arrêt d'annulation n° 251.020 du 22 juin 2021, que l'autorité délivrante avait eu une perception exacte des données de la demande en termes de gabarit en hauteur du projet, il reste qu'à son estime, son appréciation erronée de l'emprise au sol du projet, reconnue par ce même arrêt, a manifestement eu une incidence sur son appréciation de l'intégration du projet au cadre bâti environnant, ce qui inclut leur bien. Elles font valoir que l'articulation d'un projet avec son cadre bâti environnant inclut nécessairement, entre autres, son impact en termes d'ensoleillement sur ce cadre bâti. À leur estime, la prise en compte de données exactes en termes d'emprise au sol aurait pu conduire au refus du permis, ou du moins à une autorisation conditionnée au déplacement du projet ou à la réduction de son emprise en vue de diminuer son impact sur les biens environnants, dont le leur. Elles pensent ne pas violer l'autorité de la chose jugée de l'arrêt précité en raisonnant de la sorte.

V.2. Examen

14. L'article 11bis, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 ».

Il résulte de cette disposition que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation.

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.

S'agissant de la condition relative au lien de causalité, il appartient au Conseil d'État d'apprécier, au cas par cas, si le préjudice dont se plaint la partie requérante est directement imputable à l'illégalité de l'acte, sachant qu'une simple probabilité ne suffit pas à établir ce lien.

Il convient à cette fin de démontrer que le préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par l'autorité.

Dans le cas de la délivrance d'un permis d'urbanisme, doit être prise en considération l'attitude qui aurait dû être celle de l'autorité chargée de délivrer ce permis dans les mêmes circonstances matérielles, c'est-à-dire sur la base d'un dossier administratif identique, si l'illégalité constatée n'avait pas été commise.

Il peut être admis qu'un requérant a subi un préjudice réparable résultant des démarches entreprises et des frais exposés à l'occasion de la consultation d'un architecte ou d'un conseil technique si ce dommage est en lien avec l'illégalité constatée par l'arrêt d'annulation. Il en est de même, par identité de motifs, des frais exposés par un requérant afin d'établir la recevabilité *ratione personae* de son recours qui a ensuite abouti à l'annulation de l'acte attaqué.

15. La seule illégalité du moyen unique jugée fondée par l'arrêt n° 251.020 du 22 juin 2021 porte sur l'emprise au sol et le taux d'emprise au sol du projet et ce, par les considérants suivants :

« L'acte attaqué comporte les motifs suivants :

“ Considérant que, dans le cadre de l'instruction de la précédente demande qui a abouti à l'octroi du permis d'urbanisme du 3 mai 2017, le Fonctionnaire délégué avait estimé que ‘l'emprise du projet sur la parcelle reste tout aussi importante dans la nouvelle version présentée ce qui ne permettra pas une intégration harmonieuse de la construction dans le cadre bâti environnant’; que cette appréciation doit désormais être écartée dès lors que le présent projet a été revu par rapport au précédent projet autorisé; que sa volumétrie a en effet été réduite et son niveau d'implantation a été diminué; qu'en outre, il y a lieu de relever que l'emprise au sol du projet n'est pas plus importante que celle de l'habitation sise au n° 97;

Considérant enfin que l'avis du Fonctionnaire délégué du 19 mars 2018 est libellé comme suit :

‘ (...) Par la présente, je vous informe que le délai des 35 jours imparti au Fonctionnaire délégué pour permettre son avis est écoulé; mon avis sur la demande dont question ci-dessus est donc réputé favorable.
Cette demande ne suscite par ailleurs aucune remarque particulière de ma part au niveau urbanistique.
Je rappelle que la date d'échéance pour la décision du collège Communal est le 17/04/2018. (...)’ ”.

Par la réduction de la volumétrie du projet autorisé, il semble que l'auteur de l'acte attaqué fait spécifiquement référence à la réduction de la hauteur dudit projet qu'il considère comme étant, à côté de l'abaissement du niveau de la dalle du rez-de-chaussée, la “seconde modification importante apportée au projet précédemment autorisé”.

Il résulte de l'extrait précité que l'autorité a entendu, de manière expresse, s'écarter de l'appréciation défavorable portée par le fonctionnaire délégué quant à l'emprise au sol d'un précédent projet pour les raisons qu'elle exprime. Celles-ci doivent être exactes dès lors que l'emprise au sol de la construction projetée constitue de ce fait un motif ayant conduit l'autorité à délivrer le permis sollicité. En d'autres termes, le seul fait que l'avis défavorable du fonctionnaire délégué porte sur un projet antérieur n'implique pas que les motifs de l'acte attaqué relatifs à l'importance de l'emprise du projet actuel sur la parcelle concernée puissent être erronés en fait ou en droit.

Or, il y a lieu de constater que l'acte attaqué n'est pas régulièrement motivé en ce que son auteur justifie, par la révision du projet en ce qui concerne sa volumétrie et son niveau d'implantation, un écart par rapport à l'avis émis par le fonctionnaire délégué dans le cadre de l'instruction de la précédente demande qui a abouti à l'octroi du permis d'urbanisme du 3 mai 2017. En effet, ces deux modifications apportées au projet précédemment admis n'emportent guère de révision de l'emprise, sur la parcelle considérée, du projet tel qu'autorisé par l'acte attaqué. Le courrier adressé dans le cadre de l'instruction de la demande ayant abouti à l'adoption de l'acte attaqué par le fonctionnaire délégué en date du 19 mars 2018 – dont l'acte attaqué reproduit les termes – n'éclaire pas plus sur les raisons de ne pas suivre l'avis défavorable précédemment émis par l'intéressé. En réalité, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi son auteur est en mesure d' “écarter” – selon ses propres termes – l'appréciation

défavorable émise par le fonctionnaire délégué lors de la précédente instruction administrative.

Par ailleurs, l'examen du dossier administratif ne permet pas de conclure, comme le fait l'auteur de l'acte attaqué – que “l'emprise au sol du projet n'est pas plus importante que celle de l'habitation sise au n° 97”. Le dossier de la demande de permis, et plus particulièrement le formulaire intitulé “Statistique des permis de bâtir”, mentionne que la superficie totale de la parcelle réellement construite du projet autorisé est de 379,06 m² – 304,31 m² pour l'habitation et 74,75 m² pour la terrasse et la piscine. Le plan de l'implantation projetée et le plan dressé par un géomètre le 18 septembre 2017, tous deux joints au dossier de la demande de permis, permettent de déterminer l'emprise au sol respective de l'habitation des requérants et de celle sise au numéro 97 du boulevard de la Cense. S'agissant spécifiquement de l'habitation sise au numéro 97 du boulevard de la Cense, les plans précités figurent une emprise inférieure à 300,00 m². En effet, tenant compte des données reprises expressément sur le plan dressé par un géomètre le 18 septembre 2017, l'emprise de l'habitation en question est de 247,52 m² ((7,99 m x 14,00 m) + (8,50 m x 15,96 m)). Elle est de 240,25 m² si l'on se base sur les mesures, remises à l'échelle, issues du plan de l'implantation projetée (en excluant les débordements de toiture). Il se déduit de ce qui précède qu'à supposer qu'il faille considérer que l'auteur de l'acte attaqué se soit référé à l'emprise au sol de l'habitation projetée seule, à l'exclusion donc de l'emprise respective de la terrasse et de la piscine, cette emprise est plus importante que celle de l'habitation sise au numéro 97 du boulevard de la Cense.

En conséquence, ce motif, qui a notamment permis à l'autorité d'apprécier favorablement l'intégration du projet au cadre bâti environnant, est erroné.

Dans leur mémoire en réplique, les requérants soutiennent encore que, compte tenu de l'importance du taux d'emprise au sol du projet par rapport à ceux qui caractérisent respectivement leur propriété et celle sise au numéro 97 du boulevard de la Cense, l'auteur de l'acte attaqué aurait dû refuser de délivrer le permis sollicité ou, à tout le moins, imposer un taux d'emprise au sol s'alignant sur ceux des constructions voisines. Ce grief nouveau, qui n'est pas d'ordre public, est tardif et, partant, irrecevable.

Dans la mesure qui précède, le grief est fondé ».

Par l'arrêt précité, il a été jugé ce qui suit quant au grief relatif au gabarit en hauteur du projet :

« L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

“Considérant que la seconde modification importante apportée au projet précédemment autorisé est la réduction de 53 cm de la hauteur cumulée du rez-de-chaussée et de l'étage; que cette modification résulte de l'abaissement du niveau de la dalle du rez-de-chaussée, en jouant sur la hauteur sous plafond de ces deux niveaux et sur la hauteur de l'acrotère; que la hauteur de façade a ainsi été ramenée à 5 m 57 alors qu'elle était auparavant de 6 m 40 par rapport au seuil d'entrée, soit une diminution substantielle de 83 cm par rapport au précédent projet;

Considérant que les coupes et profils d'implantation figurant sur les plans joints à la demande de permis montrent donc un bâtiment dont l'acrotère arrive à mi-hauteur du volume de toiture des deux maisons voisines, soit 1 m 60 sous le niveau de faite du n° 77 et 2 m 46 sous le niveau de faite du n° 97; que ce faisant le projet n'est pas excessif au regard du gabarit des constructions voisines et de sa configuration architecturale avec un toit plat;

[...]

Considérant que lors de l'instruction du permis précédent, le Collège communal s'était prononcé favorablement en appréciant la différence de gabarit entre les différents bâtiments sur la base d'un visuel erroné; qu'à présent, vu les modifications proposées pour réduire considérablement la hauteur du bâtiment, un même rapport de gabarit est atteint; que les coupes et profils en long montrent en effet un même rapport d'échelle entre les bâtiments que celui qui avait été initialement suggéré et un projet s'intégrant dès lors très correctement d'un point de vue volumétrique, sans écraser aucunement les deux villas voisines, contrairement au sentiment du voisin de gauche ayant introduit le recours en annulation;

Considérant que ces modifications du volume construit impliquent quelques petites adaptations au niveau de l'agencement intérieur; que la qualité des espaces de vie n'en est cependant pas affectée [...]"

Il ressort de ces motifs que leur auteur avait une perception de la hauteur de la construction projetée et de son rapport avec les constructions voisines dont les requérants n'établissent pas le caractère inexact. Une telle motivation permet également de se rendre compte que l'autorité avait bel et bien connaissance du caractère plat de la toiture de la construction projetée.

Ainsi, l'appréciation par l'auteur de l'acte attaqué de l'impact de la construction projetée sur l'habitation des requérants en termes de perte d'ensoleillement et de luminosité et d'effet d'écrasement s'est fondée sur une perception exacte des données de la demande qui lui était soumise.

Partant, le grief n'est pas fondé ».

16. Il résulte du pénultième considérant de l'arrêt n° 251.020 du 22 juin 2020 relatif au gabarit en hauteur du projet, reproduit sous le considérant 15, que le Conseil d'État a jugé que l'appréciation par l'auteur de l'acte attaqué de l'impact de la construction projetée sur l'habitation des parties requérantes en termes de perte d'ensoleillement et de luminosité s'est fondée sur une perception exacte des données de la demande qui lui était soumise. Les considérants de l'arrêt précité propres à l'emprise au sol et le taux d'emprise au sol du projet ne remettent pas en question ce qui précède.

Il s'ensuit que la demande d'indemnité réparatrice portant sur la perte d'ensoleillement et sur les frais des études d'ensoleillement ne peut pas être accueillie.

Spécifiquement concernant les frais de géomètre repris dans la facture du 26 octobre 2018, tout indique qu'ils sont liés à la réalisation de l'étude de perte d'ensoleillement en question puisqu'il y est explicité que cette étude a été faite « sur [la] base du relevé topographique » établi par le géomètre. Les parties requérantes ne démontrent pas que de tels frais concernent le grief afférent à l'emprise au sol et le taux d'emprise au sol du projet. Une telle demande d'indemnité réparatrice portant

sur la critique de légalité concernant le gabarit en hauteur du projet, rejetée par l'arrêt précité, est non fondée.

17. Concernant les frais et honoraires résultant de la procédure en annulation et de la demande en indemnité réparatrice, les parties requérantes ne les identifient pas concrètement, en sorte que le Conseil d'État ne peut y déceler qu'une demande d'indemnisation pour les frais et honoraires d'avocat exposés dans le cadre de ces deux actions.

Selon la *ratio legis* de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 de l'ancien 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 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, 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 prévoyant, à l'article 30/1 des lois coordonnées, une intervention « forfaitaire » dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause, le législateur a entendu établir « un système similaire à celui prévu par le Code judiciaire, tout en permettant à la section du contentieux administratif du Conseil d'État de statuer elle-même sur la question de la répétibilité des honoraires d'avocats » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5- 2277/1, p. 24).

Selon la Cour constitutionnelle, en adoptant ce système, « le législateur poursuivait un double objectif : d'une part, mettre fin à l'obligation, pour les justiciables, d'introduire une nouvelle procédure devant le juge civil, sur la base de l'article 1382 d[e l'ancien] Code civil, en vue d'obtenir une indemnité pour les frais d'avocat qu'ils ont supportés, et, d'autre part, améliorer la gestion des finances publiques en évitant que des autorités aient à supporter les frais de deux procédures différentes devant deux juridictions différentes à l'occasion de la contestation, par un justiciable, d'un même acte administratif » (C.C., 30 avril 2015, n° 48/2015, B.8.2.). Comme le relève la Cour, « l'indemnité de procédure est accordée à la partie

obtenant gain de cause, qu'il s'agisse de la partie requérante ou de la partie adverse. L'indemnité de procédure établit donc une identité de traitement entre la partie requérante et la partie adverse, compte tenu de la charge identique qui pèse sur leur situation financière » (B.14.1). Elle ajoute enfin que « l'indemnité de procédure représente une indemnisation forfaitaire pour les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause et non une indemnisation intégrale de tous les frais exposés par celle-ci » et qu'il « relève du pouvoir d'appréciation du législateur, afin d'organiser un système de répétibilité des frais et honoraires d'avocat, de choisir la formule qui lui paraît la plus opportune, compte tenu des nombreux intérêts et principes, parfois contradictoires, en présence » (B.24.1).

Il serait contraire à la volonté du législateur qui a voulu une indemnisation forfaitaire pour les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause, en établissant, à cet égard, une identité de traitement entre la requérante et la partie adverse, de permettre à la partie requérante d'obtenir, par le biais d'une demande d'indemnité réparatrice, une indemnisation intégrale de ces frais et honoraires.

Partant, la demande d'indemnité réparatrice afférente aux frais et honoraires résultant des procédures en annulation et en indemnité réparatrice est rejetée.

18. Il est de jurisprudence constante que le dommage moral subi en raison des tracasseries liés à l'existence d'une procédure devant le Conseil d'État est inhérent à toute procédure juridictionnelle, qu'elle soit ou non couronnée de succès, et que l'annulation de l'acte emporte, en principe, réparation intégrale de celui-ci. Toutefois, dans certaines circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice peut compenser le préjudice moral subi lorsque celui-ci n'est pas entièrement réparé par l'annulation.

En l'espèce, comme déjà exposé, la seule illégalité jugée fondée par l'arrêt n° 251.020 du 22 juin 2021 porte sur l'emprise au sol et le taux d'emprise au sol du projet. Appréhendé sous ce prisme restreint, l'attitude de la partie adverse ne peut être considérée comme étant constitutive de circonstances particulières, qui impliquent que l'annulation de l'acte attaqué n'a pas entièrement réparé le préjudice moral subi.

Il s'ensuit que la demande d'indemnité réparatrice portant sur le préjudice moral n'est pas fondée.

19. Dès lors que les demandes d'indemnité réparatrice relatives aux préjudices matériel et moral vantés doivent être rejetées, la demande d'intérêts au taux légal à dater du 22 juin 2021 doit elle-même être jugée non fondée.

VI. Indemnité de procédure et dépens

20. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

La Région wallonne sollicite également l'octroi d'une indemnité de procédure. Toutefois, la Région wallonne a été mise hors de cause, en sorte qu'elle ne peut plus être qualifiée de partie à la procédure. Il en résulte qu'elle n'a pas droit à une indemnité de procédure.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante et par procédure, ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante et par procédure, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

La Région wallonne est mise hors de cause.

Article 2.

La demande d'indemnité réparatrice est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge des parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Article 4.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes 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 XIII^e chambre, le 14 juin 2023 par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux