

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.766 du 27 mars 2025

A. 232.473/XV-4623

En cause : **la société privée à responsabilité limitée BARFOOD**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François MOREAU et
Pierre LEJEUNE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

- 1. le Gouverneur de la Province de Liège,**
- 2. l'État belge**, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Nicolas BONBLED, avocat,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 17 novembre 2023, la partie requérante sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice de « 30.961,33 euros, en principal, à majorer des intérêts au taux légal à dater du 4 décembre 2020 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 15 décembre 2020, la partie requérante demande l'annulation :

- « - de l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 22 octobre 2020, interdisant la vente d'alcool dans les stations-services situées sur les aires autoroutières ;
- de l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 24 octobre 2020 en ce qu'il décide : "Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d'alcool y est interdite" ;
- de l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 1^{er} novembre 2020 prenant diverses mesures relatives aux événements, à la prostitution, à la consommation d'alcool et au porte-à-porte, en ce qu'il commine la même interdiction ;

- de l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 16 novembre 2020 qui dispose "Les stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouvertes, mais la vente d'alcool y est interdite et ce 24h/24" ;
- de l'arrêté de police du Gouverneur de la Province de Liège du 11 décembre 2020 qui dispose : "Les commerces attenants aux stations-services situées sur les aires autoroutières sont ouverts aux jours et heures habituels, mais la vente d'alcool y est interdite en tous temps" ».

Un arrêt n° 258.304 du 21 décembre 2023 a mis hors de cause la Province de Liège, décidé que la partie requérante ne justifiait pas d'un intérêt actuel à l'annulation des actes attaqués, autre qu'indemnitaire, constaté l'illégalité des actes attaqués sur la base des deuxième et troisième moyen, ordonné la réouverture des débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice, liquidé les dépens afférents à la requête en annulation et réservé ceux relatifs à la demande d'indemnité réparatrice.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 mars 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marta Pytel, *loco* M^{es} Pierre Lejeune et Jean-François Moreau, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Nicolas Bonbled, avocat, comparaisant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 258.304 du 21 décembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.258.304) auquel il y a lieu de se référer.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. Le mémoire en réponse

S'appuyant sur les motifs de l'arrêt n° 258.304 du 21 décembre 2023 précité, la partie adverse soutient que la demande d'indemnité réparatrice de la partie requérante est irrecevable en tant qu'elle demande formellement la condamnation de la Province de Liège, dès lors que cette dernière a été mise hors de cause.

Par ailleurs, à supposer que la demande d'indemnité réparatrice soit dirigée contre le Gouverneur de Province et l'État belge, « et ce malgré le libellé de la requête en indemnité réparatrice », elle est d'avis que celle-ci est irrecevable en ce qu'elle tend à obtenir la condamnation de l'État belge, représenté par le ministre de l'Intérieur, qui n'est pas l'auteur des actes attaqués.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

La partie requérante constate que les parties adverses n'élèvent aucune contestation quant à la recevabilité de la demande d'indemnité en tant que celle-ci concerne le Gouverneur de la Province de Liège.

Elle considère, en toutes hypothèses, ce qui suit :

- « • le recours en annulation est dirigé contre un acte administratif et non contre une partie, une erreur dans la désignation de la partie adverse est sans incidence sur la recevabilité du recours en annulation, le Conseil d'État pouvant procéder à la désignation de la partie adverse ;
 - la demande en indemnité réparatrice est un accessoire d'un recours en annulation (*supra*); lequel en l'espèce a été déclaré recevable contre les premiers, deuxième, quatrième et cinquième actes attaqués ;
 - la demande en indemnité réparatrice introduite par la requérante répond aux conditions prévues par l'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 et vise à obtenir l'indemnisation du préjudice subi du fait de l'illégalité des actes attaqués ;
 - l'arrêt 258.304 du 21 décembre 2023 a désigné les parties adverses, étant le Gouverneur de la Province et l'État belge ;
- ... il en résulte que la demande en indemnité réparatrice est recevable ».

IV.2. Appréciation

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.

Saisie d'une question préjudicielle qui lui a été soumise par l'arrêt du Conseil d'État n° 242.967 du 16 novembre 2018, la Cour constitutionnelle a tranché par la négative, dans son arrêt n° 68/2020 du 14 mai 2020, la question de savoir si l'article 11*bis* précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne fait supporter la charge de l'indemnité réparatrice qu'à l'auteur de l'acte attaqué, à l'exclusion des parties qui ont concouru à l'élaboration de cet acte et qui ont été maintenues à la procédure en qualité de parties adverses dans le cadre de la procédure en annulation de l'acte en question.

Elle a notamment jugé que « la circonstance que seule la partie adverse qui est l'auteur de l'acte illégal peut être condamnée par le Conseil d'État au paiement d'une indemnité réparatrice ne produit pas d'effets disproportionnés à son égard, cette autorité disposant de la possibilité d'introduire devant le juge civil une action en responsabilité dirigée contre l'autorité qui a contribué, totalement ou partiellement, à l'illégalité de l'acte au cours de l'élaboration de celui-ci » (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.068 ; considérant B.7).

En l'espèce, il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 258.304, précité :

« Il convient de constater que, dans le cadre des arrêtés de police attaqués, le Gouverneur a exercé une compétence fédérale et agi en qualité d'autorité déconcentrée de l'État belge. Le Gouverneur de la Province de Liège et l'État belge doivent dès lors être considérés en l'espèce comme parties adverses, tandis que la Province de Liège doit être mise hors de cause ».

La demande d'indemnité réparatrice, introduite le 17 novembre 2023, soit avant que l'arrêt précité, désigne comme partie adverse la « Province de Liège », tout comme la requête en annulation initialement introduite.

Cette demande d'indemnité réparatrice étant l'accessoire du recours en annulation, il convient de considérer par identité de motifs de l'arrêt précité qu'elle demande qu'une indemnité réparatrice lui soit allouée à la charge du Gouverneur de la Province de Liège, lequel a agi en qualité d'autorité déconcentrée de l'État belge, de sorte que ce dernier doit être considéré en l'espèce comme auteur des actes attaqués.

Par conséquent, l'exception d'irrecevabilité soulevée n'est pas accueillie.

VI. Exposé du préjudice

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La demande d'indemnité

La partie requérante sollicite une indemnité réparatrice de 30.680,90 euros en principal, à majorer des intérêts au taux légal à dater du 4 décembre 2020, soit la date moyenne de la période où, selon elle, les actes attaqués ont produit leurs conséquences dommageables.

Elle précise que le préjudice subi se concrétise au cours de la période du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021 inclus et découle d'un manque à gagner consécutif à l'interdiction de vendre des boissons alcoolisées.

Elle établit le montant de ce manque à gagner à 27.594,58 euros en comparant son bénéfice mensuel réalisé lors des années 2017 à 2019 par rapport aux chiffres d'octobre 2020 à janvier 2021. Elle précise que ces chiffres sont validés par son reviseur d'entreprises.

Selon elle, le mois d'octobre 2020 présente une particularité en ce que, sur les 22 jours au cours desquels la vente de boissons alcoolisées était autorisée, elle a réalisé un meilleur chiffre d'affaires qu'au mois d'octobre complet de l'année précédente. Son réviseur d'entreprises explique ainsi que : « La marge réalisée en 10/2020 couvre uniquement la période durant laquelle la vente d'alcool n'était pas interdite ». Elle mentionne qu'en proratisant le chiffre de 2020, le manque à gagner sur ce mois s'établit à $(11.262,14 : 22) * 30 = 3.583,40$ euros. Elle en déduit qu'en tenant compte de ce montant rectifié, le chiffre final est de 30.961,33 euros.

VI.1.2. Le mémoire en réponse

1. Les parties adverses rappellent qu'en application de l'article 11*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, celui-ci est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité constatée est à

l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation.

2. Elles estiment qu'en l'espèce, le lien de causalité entre le préjudice allégué et l'illégalité constatée par l'arrêt n° 258.304 du 21 décembre 2023, n'est pas démontré. Elles constatent que la demande d'indemnité réparatrice ne comporte qu'un « exposé du préjudice », sans démontrer que celui-ci résulte « du fait de l'illégalité du règlement » comme le prévoit l'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Elles en déduisent qu'à défaut de la démonstration de l'existence d'un lien de causalité, la demande d'indemnité réparatrice doit être rejetée.

3. Elles soutiennent, ensuite, à titre principal, que le préjudice allégué est inexistant.

Elles relèvent que la partie requérante se plaint d'un manque à gagner des marges brutes sur la vente de boissons alcoolisées entre le 23 octobre 2020 et le 15 janvier 2021 et ce pour une valeur de 30.961,33 euros. Elles estiment que la partie requérante ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien de ses « marges brutes » et peut uniquement se prévaloir de la perte d'une chance de bénéficier des mêmes marges que les autres années.

Elles constatent que, d'après les comptes de la partie requérante publiés à la Banque Nationale de Belgique, elle a fait autant de bénéfices sur l'année 2020 que sur l'année précédente (11.832 euros en 2020 et 11.829 euros en 2019). Elles constatent aussi une augmentation de ces bénéfices en 2021 (16.187 euros). Sur la base de ces éléments, elles n'aperçoivent pas comment la partie requérante peut prétendre avoir subi un préjudice quelconque si globalement, ses bénéfices sont restés identiques en 2020 à ceux de 2019, et ont fortement augmenté en 2021 par rapport aux deux années précédentes. Elles concluent qu'il n'y a pas lieu de lui accorder une indemnité réparatrice.

4. À titre subsidiaire, elles estiment que le préjudice n'est pas démontré.

Concernant la période durant laquelle la partie requérante allègue avoir subi un préjudice matériel, elles observent que l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020, modifié par l'arrêté du 23 octobre 2020, et celui du 28 octobre 2020, modifié par l'arrêté du 1^{er} novembre 2020 et celui du 28 novembre 2020 contenaient des mesures en matière de vente de boissons alcoolisées à l'échelle du pays laquelle était « interdite dans tous les établissements, en ce compris les distributeurs automatiques, à partir de 20 heures jusqu'à 5 heures du matin » et ce, à partir du 19

octobre 2020. Elles en déduisent qu'à partir de cette date, aucun établissement, en ce compris les concessions de la partie requérante, ne pouvait vendre de l'alcool entre 20 heures et 5 heures du matin.

Elles considèrent qu'à supposer que la partie requérante ait subi un préjudice, celui-ci doit être limité à la perte d'une chance de maintenir ses bénéfices liés à la vente de boissons alcoolisées sur une période allant du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021, excepté entre 22 heures et 8 heures du matin. Elles soutiennent que ce préjudice ne ressort pas des pièces déposées par la partie requérante.

Elles sont d'avis qu'il est erroné de prétendre que les ventes de boissons alcoolisées représentent une part « significative » du chiffre d'affaires de la partie requérante. Elles précisent qu'il ressort du dossier administratif que la vente de boissons alcoolisées ne représentait, en 2019, que 254.526 euros de chiffres d'affaires sur 5.165.388 euros.

Elles estiment ensuite que les pièces C.1 et C.2 produites par la partie requérante ne peuvent être admises dans la mesure où les marges brutes d'une personne morale – et une éventuelle diminution de celles-ci – doivent s'apprécier dans leur ensemble et sur une année comptable entière.

Elles affirment également que le calcul de la partie requérante relatif au mois d'octobre 2020 – $(11.262,14 : 22) * 30 = 3.583,40$ euros – est incompréhensible.

Elles soutiennent enfin qu'il ressort de la pièce C.2 que la partie requérante est parvenue à maintenir ses marges brutes pour les années 2020 et 2021, et même à les augmenter, dans un contexte où, pendant une période significative, tous les déplacements non essentiels de ses clients étaient interdits. Elles en déduisent qu'elle a largement bénéficié, lors de la crise du coronavirus COVID-19, des règles qui pesaient sur les autres établissements vendant de l'alcool, puisque ses propres marges brutes ont augmenté significativement durant les mois de juillet, août, septembre et octobre 2020, soit à l'époque où l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 imposait des restrictions importantes à tous les établissements relevant du secteur Horeca et où certains pouvoirs locaux imposaient des restrictions sur les heures d'ouverture des night shops.

5. À titre très subsidiaire, elles considèrent que le préjudice indemnisable doit être limité à 486,94 euros.

Selon elles, s'il devait être considéré que les pièces fournies sont probantes, le tableau produit en pièce C.2 démontre tout au plus que les marges brutes ont diminué en 2020 à 139.178,66 euros par rapport à 2019 (140.721,82 euros) et à 2018 (140.801,60 euros), de sorte que seule cette différence – de maximum 1.622,94 euros – constitue le début de l'appréciation du préjudice.

Elles soutiennent que ce manque à gagner doit être évalué comme la perte d'une chance de maintenir des profits identiques d'une année à l'autre, dans un contexte de pandémie mondiale de coronavirus. Elles précisent que le montant de l'indemnité réparatrice ne peut correspondre à l'intégralité du prétendu manque à gagner, mais s'avère nécessairement inférieur à celle-ci, sans qu'il ne soit possible de l'établir précisément.

Elles ajoutent que l'indemnité réparatrice est une notion autonome, notamment en ce que le législateur invite expressément le Conseil d'État à tenir compte des intérêts publics et privés en présence, de sorte que l'indemnité accordée ne doit pas nécessairement réparer le préjudice subi dans son intégralité.

À leur estime, il convient d'avoir égard à l'importance des intérêts publics en présence, à savoir le fait que les actes attaqués avaient pour objectif, en complément aux mesures prévues par les arrêtés ministériels des 18 et 28 octobre 2020, de préserver le droit fondamental à la vie et à la santé de la population et de faire application du principe de précaution dans le cadre de la gestion d'une crise sanitaire internationale. Elles en déduisent que si une indemnité réparatrice doit être accordée à la partie requérante, celle-ci doit se limiter à 30 % de la diminution de la marge brute précitée, soit un montant de 486,94 euros.

Elles exposent encore que le préjudice allégué doit être limité à 5.494,06 euros. Elles précisent qu'il y a lieu de circonscrire le préjudice à ce que serait le véritable manque à gagner durant une période allant du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021, entre 8 heures et 22 heures. Elles mentionnent que le préjudice allégué concerne, en réalité, un manque à gagner limité à 18.313,54 euros, et non à 30.961,33 euros. Elles rappellent que ce manque à gagner doit être évalué comme la perte d'une chance de maintenir des profits, replacée dans un contexte de pandémie mondiale de coronavirus, et estiment que le montant de l'indemnité ne peut correspondre à son intégralité.

Elles estiment que si une indemnité réparatrice doit être accordée, celle-ci doit se limiter à 30 % du manque à gagner précité, soit 5.494,06 euros (18.313,54 euros * 30%).

Quant aux intérêts, elles expliquent qu'à défaut de mise en demeure préalable, il est généralement admis que les intérêts commencent à courir à partir de la date de la citation en justice. Elles estiment qu'il convient dès lors de tenir compte de la date d'introduction de la demande d'indemnité réparatrice, soit le 17 novembre 2023.

VI.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante fait valoir que son préjudice se concrétise par un manque à gagner consécutif à l'interdiction de vendre des boissons alcoolisées durant la période du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021. Elle l'évalue à 27.594,58 euros en comparant son bénéfice mensuel réalisé lors des années 2017 à 2019 par rapport aux chiffres d'octobre 2020 à janvier 2021. Elle ajoute que le mois d'octobre 2020 présente une particularité dans la mesure où les 22 jours au cours desquels la vente de boissons alcoolisées était autorisée, la partie requérante a réalisé un meilleur chiffre que celui du mois d'octobre complet de l'année précédente. Elle mentionne qu'en proratisant le chiffre 2020, le manque à gagner sur ce mois s'établit à $(11.262,14 : 22) * 30 = 3.583,40$ euros. Elle en déduit qu'en tenant compte de ce montant rectifié, le montant final est de 30.961,33 euros.

S'agissant du lien causal, elle rappelle que l'illégalité des actes attaqués l'a empêchée de vendre de l'alcool durant la période en cause et que ces ventes génèrent une marge bénéficiaire de sorte que le préjudice allégué est directement lié à l'interdiction édictée par les arrêtés illégaux. Elle ajoute que dans la mesure où elle a respecté l'interdiction, elle a subi un manque à gagner directement causé par la mesure, son chiffre d'affaires ayant été amputé de ces ventes d'alcool.

Quant à l'existence du préjudice, elle estime qu'il ne faut pas se placer sous l'angle de la perte d'une chance dès lors qu'elle a fourni la preuve d'une perte de marge bénéficiaire. Elle sollicite l'application, par analogie, de l'article 8.5 du Code civil. Elle mentionne que les ventes de boissons alcoolisées ont généré des marges pour les années antérieures aux années 2020 et 2021 et non pendant la période visée par les actes illégaux. Elle considère qu'il existe une certitude raisonnable qu'en l'absence de ces actes illégaux, elle aurait bénéficié de ventes, et donc de marges similaires à celles dégagées pour les années précédentes. Elle demande qu'il soit fait application, par analogie, de l'article 8.6 du Code civil.

Elle est d'avis qu'il n'est pas pertinent d'intégrer au raisonnement des éléments extérieurs au dommage subi, à savoir, les chiffres réalisés sur des activités qui ne sont pas visées par les actes illégaux. Elle précise que si les ventes de carburant et de produits non visés par les actes illégaux ont été supérieures en 2020

et 2021 et ont donc permis de maintenir les chiffres globaux, cela ne signifie pas qu'elle n'a pas subi de perte de marge bénéficiaire liée aux interdictions illégales. Elle considère que le maintien de ses chiffres globaux, voire leur amélioration tendent plutôt à démontrer une augmentation de fréquentation du point de vente, de sorte que les ventes de boissons alcoolisées auraient certainement suivi une même courbe en 2020 et 2021, si elles avaient été autorisées.

À propos de l'absence de démonstration d'un préjudice sur la période adéquate, elle soutient qu'elle aurait bénéficié d'un effet de report, dès lors que les ventes interdites de 22 heures à 6 heures du matin se seraient réalisées pendant les autres périodes de la journée. Elle affirme que la clientèle aurait adapté ses achats à ces interdictions de sorte que la perte de marge aurait été inexistante. Elle produit un relevé des ventes réalisées entre 22 heures et 6 heures du matin, pour le mois d'octobre 2019, sur le site de « Barchon Nord » et sur la base de ses chiffres internes : ce relevé aboutit à un pourcentage de 24,30 %. Elle estime avoir subi une perte minimale de $100 - 24,30 = 75,70$ %. Elle mentionne qu'une appréciation *ex aequo et bono* conduit au même résultat. Elle ajuste son calcul comme suit : $30.961,33 \text{ euros} \times 75,7 \% = 23.437,73 \text{ euros}$.

Elle est d'avis qu'il importe peu que la perte de chiffre d'affaires soit significative ou non et qu'elle doit être indemnisée.

Quant à l'argument des parties adverses qui soutiennent que les marges brutes d'une personne morale devraient s'apprécier dans leur ensemble, et sur une année comptable entière, elle estime qu'il est artificiel d'isoler les marges brutes pour les seuls produits alcools des autres revenus, et de compartimenter ces données par mois. Elle mentionne identifier son préjudice par rapport aux produits concernés et aux périodes pendant lesquelles l'interdiction a sorti ses effets.

S'agissant du calcul présenté pour le mois d'octobre, elle précise que pour le mois d'octobre 2020, son calcul n'est pas fondé sur une comparaison avec le mois d'octobre 2019, mais sur une comparaison avec les vingt-deux jours du mois d'octobre 2020 pour lesquels la vente de boissons alcoolisées était autorisée.

Quant au fait que les marges brutes en 2020 et 2021 ont globalement été maintenues, elle fait grief à la partie adverse de tenter d'intégrer dans l'examen du préjudice des éléments qui ne le concernent pas.

VI.1.4. Le dernier mémoire des parties adverses

1. Les parties adverses contestent l'existence même du préjudice allégué par la partie requérante. Elles estiment que la partie requérante ne peut revendiquer un droit subjectif au maintien de ses marges brutes et ne peut, au mieux, que se prévaloir d'une perte de chance d'atteindre des résultats similaires à ceux des années précédentes.

Elles soulignent que les bilans déposés auprès de la Banque nationale de Belgique montrent que les marges bénéficiaires de la partie requérante n'ont pas diminué entre 2019 et 2020, et que ses profits ont même augmenté en 2021 par rapport aux deux années précédentes. Elles en déduisent qu'il est incohérent de soutenir qu'un préjudice a été subi alors que les résultats comptables démontrent le contraire.

2. Elles soutiennent, à titre subsidiaire, que la démonstration du préjudice n'est pas apportée et que, même si un préjudice devait être reconnu, il ne pourrait être imputé uniquement aux actes attaqués. Elles rappellent que plusieurs arrêtés ministériels adoptés à l'échelle nationale dès le 18 octobre 2020 ont déjà instauré une interdiction de vente de boissons alcoolisées entre 20 heures et 5 heures du matin. Elles soulignent que la partie requérante n'a pas contesté ces arrêtés ministériels et que, même en l'absence des arrêtés du Gouverneur de la Province de Liège, elle aurait été soumise à ces restrictions horaires.

Elles en déduisent que la démonstration du préjudice par la partie requérante est erronée, car elle ne prend pas en compte l'impact de ces autres interdictions. De plus, elles estiment que l'interdiction de vente d'alcool aurait pu être légitimement étendue jusqu'à 8 heures du matin, ce qui aurait de toute façon limité les opportunités de vente invoquées par la requérante.

Enfin, elles contestent l'importance économique de la vente de boissons alcoolisées pour la partie requérante. Elles soulignent qu'en 2019, selon la pièce B.2 produite, cette activité ne représentait que 254.526,00 euros de chiffre d'affaires sur un total de 5.165.388,00 euros, soit moins de 5 %, ce qui, selon elles, est insuffisant pour être considéré comme un élément significatif de son activité commerciale. Elles en concluent que l'impact économique allégué est exagéré et ne justifie pas l'indemnité sollicitée.

Elles contestent également la validité des pièces C.1 et C.2 produites, estimant que celles-ci reposent sur un calcul artificiel et biaisé. Elles critiquent la méthode utilisée, qui consiste à isoler certains mois pour les comparer aux mêmes

périodes des années précédentes, plutôt qu'à analyser l'ensemble de l'exercice comptable. Selon elles, l'évaluation des marges brutes d'une entreprise doit nécessairement s'effectuer sur une année entière et non par segmentations mensuelles ou par catégories de produits.

Elles soulignent l'absence de sérieux de cette approche en mettant en avant des anomalies apparentes dans les données fournies, notamment une marge brute supposément réduite à 0,01 euros pour le mois de décembre 2020, ce qui, selon elles, démontre l'absence de fiabilité des chiffres avancés par la requérante.

Elles réitèrent également leur constatation selon laquelle les marges brutes de la requérante sont restées stables en 2020 par rapport à 2019 et ont même augmenté en 2021, malgré les restrictions sanitaires générales. Elles ajoutent que la partie requérante a bénéficié indirectement des limitations imposées aux établissements HoReCa et aux night shops, qui ont pu entraîner un report de clientèle vers ses stations-service. Elles estiment que la partie requérante ne prend pas en compte ces facteurs et qu'elle ne peut donc pas prouver l'existence d'un préjudice indemnisable.

Sur cette base, elles concluent que la demande d'indemnité réparatrice doit être rejetée, faute de démonstration d'un préjudice réel et certain.

3. À titre encore plus subsidiaire, elles contestent l'évaluation du préjudice et estiment que, même en admettant l'existence d'un dommage, celui-ci ne pourrait excéder un montant bien inférieur à celui calculé. Elles relèvent que, selon les propres documents de la partie requérante, la diminution de ses marges brutes en 2020 par rapport à 2019 et 2018 est de 1.622,94 euros, ce qui, selon elles, constitue le seul point de départ légitime pour apprécier le préjudice éventuel.

Elles insistent sur le fait que l'indemnité réparatrice est une notion autonome qui ne doit pas nécessairement compenser l'intégralité du préjudice allégué. Elles rappellent que les actes attaqués visaient à préserver la santé publique en pleine pandémie de COVID-19 et que cet intérêt général doit être pris en compte dans l'évaluation du montant à accorder.

Elles rejettent l'approche de la partie requérante qu'elles jugent erronée en ce qu'elle supposerait que l'État aurait l'obligation de garantir la stabilité de ses marges brutes d'une année à l'autre. Elles considèrent qu'il est absurde de revendiquer un « droit subjectif » au maintien d'un chiffre d'affaires ou d'un bénéfice. Elles ajoutent qu'il n'existe aucune certitude que la partie requérante aurait réalisé les mêmes « marges brutes » si l'interdiction n'avait pas été imposée.

Elles affirment que, dans ces conditions, seul un manque à gagner fondé sur la perte d'une chance de maintenir des marges comparables aux années précédentes pourrait être pris en compte.

Elles invoquent la jurisprudence constante du Conseil d'État selon laquelle la perte d'une chance ne peut correspondre à l'intégralité du bénéfice espéré, mais doit être évaluée à un pourcentage inférieur. Elles estiment qu'en raison des circonstances exceptionnelles de la pandémie, cette chance de réaliser des marges équivalentes était très faible et ne pourrait être évaluée qu'à un niveau minime, inférieur à 10 %.

Elles en concluent que, si une indemnité réparatrice devait être accordée, elle ne devrait pas excéder 30 % de la diminution des marges brutes, soit un montant maximal de 486,94 euros ($1.622,94 \text{ euros} \times 30 \%$).

4. À un niveau encore plus subsidiaire, elles estiment que même en admettant l'existence d'un préjudice, celui-ci devrait être limité aux pertes réellement subies durant la période d'interdiction entre le 23 octobre 2020 et le 15 janvier 2021, et uniquement entre 8 heures et 22 heures. Elles rappellent que l'arrêté du gouverneur a été jugé illégal uniquement en raison de son caractère absolu, mais que l'interdiction de vente d'alcool entre 22 heures et 8 heures aurait pu être justifiée. En conséquence, elles calculent que le véritable manque à gagner ne s'élève qu'à 16.253,40 euros, et non aux 30.961,33 euros réclamés par la requérante.

Elles soutiennent que ce manque à gagner doit être analysé comme la perte d'une chance de maintenir ses profits dans un contexte exceptionnel de pandémie et non comme un préjudice intégralement indemnisable. Elles réitèrent que l'indemnité réparatrice, en tant que notion autonome, ne doit pas nécessairement couvrir l'intégralité du préjudice, car elle doit tenir compte des intérêts publics et privés en présence. Elles insistent sur l'objectif des actes attaqués, qui visaient à protéger la santé publique et à limiter la propagation du virus.

En tenant compte de ces considérations, elles estiment que, si une indemnité devait être accordée, elle devrait être plafonnée à 30 % du manque à gagner ainsi recalculé, soit un montant maximal de 4.876,02 euros ($16.253,40 \text{ euros} \times 30 \%$).

5. S'agissant des intérêts, elles rappellent qu'à défaut de toute mise en demeure préalable, les intérêts commencent à courir à partir de la date de la citation en justice. En l'espèce, elles estiment qu'il y a lieu de tenir compte de la date

d'introduction de la demande d'indemnité réparatrice, soit le 17 novembre 2023 en manière telle que si une indemnité réparatrice est accordée à la partie requérante, elle ne peut être majorée des intérêts au taux légal qu'à dater du 17 novembre 2023.

VI.1.5. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que l'évaluation de son préjudice doit se fonder sur la différence entre les chiffres qu'elle aurait réalisés en l'absence de la mesure illégale et ceux effectivement réalisés, et non sur la comparaison globale de ses bénéfices annuels avec ceux des années précédentes. Elle considère qu'il est incontestable qu'une interdiction de vente d'alcool de plus de deux mois a eu un impact significatif sur sa situation et que la stabilité de son chiffre d'affaires global est un élément sans lien avec la mesure attaquée.

Elle réfute l'argument de la partie adverse selon lequel elle isolerait artificiellement les pertes de marges pour les seuls mois concernés et les seuls produits visés. Elle affirme que cette méthode est au contraire nécessaire pour établir précisément l'étendue du préjudice et que toute approche englobant des périodes non concernées ou des produits non visés intègre dans le raisonnement des éléments extérieurs à la mesure sollicitée et au préjudice en lien causal avec celle-ci.

Elle conteste également l'intégration, dans le calcul du préjudice, d'éventuels effets positifs résultant d'autres mesures liées à la crise du coronavirus, notamment celles affectant d'autres établissements vendant de l'alcool. Selon elle, ces éléments sont étrangers au dommage causé par la mesure litigieuse et ne peuvent être invoqués pour en réduire l'impact. Elle rejette par ailleurs l'idée d'une compensation implicite entre des effets prétendument favorables et son préjudice.

Elle réfute l'affirmation de la partie adverse selon laquelle elle revendique une garantie de maintien de ses marges brutes. Elle précise que sa démarche vise uniquement à isoler et chiffrer les conséquences de l'illégalité constatée, afin d'obtenir réparation du préjudice en lien causal avec cette illégalité, et non à exiger une protection de ses résultats commerciaux.

Elle s'oppose également à l'application de la notion de perte de chance, estimant qu'elle remplit pleinement les exigences probatoires des articles 8.5 et 8.6 du Code civil, qui permettent de déterminer le montant du préjudice avec un degré suffisant de certitude.

Concernant la demande de réduction de l'indemnité réparatrice formulée par la partie adverse, la requérante ne conteste pas l'autonomie de cette indemnité

mais estime que l'arrêt sur lequel s'appuie la partie adverse a été rendu dans des circonstances particulières qui ne se retrouvent pas en l'espèce. Elle considère dès lors qu'il n'y a pas lieu de réduire le montant de l'indemnité en dessous du préjudice effectivement subi. À titre subsidiaire, elle critique le caractère arbitraire de la réduction demandée (30 % du préjudice) et souligne qu'elle est bien plus sévère que celle appliquée dans l'arrêt invoqué (80 %).

Enfin, la requérante affirme que les intérêts compensatoires qu'elle sollicite sont dus à partir de la date du préjudice, indépendamment de toute mise en demeure, contrairement à ce qu'avance la partie adverse.

VI.2. Appréciation

1. 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 constatée 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 bien directement imputable à l'acte illégal, sachant qu'une simple probabilité ne suffit pas à établir ce lien de causalité qui doit, aux termes de la disposition législative citée, exister entre le préjudice, d'une part, et l'illégalité de l'acte, d'autre part.

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

Par ailleurs, l'article 11*bis* précité prescrit de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé. Il résulte des travaux préparatoires que cette exigence se justifie « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

En l'espèce, il a été jugé par l'arrêt n° 258.304 du 21 décembre 2023 que les deuxième et troisième moyens étaient fondés dans la mesure où les arrêtés attaqués ne justifiaient pas à suffisance la proportionnalité de l'interdiction totale édictée de vendre des alcools sur des aires d'autoroute situées sur le territoire de la Province de Liège. Par conséquent, la première condition requise précitée, à savoir le constat d'une illégalité, est bien remplie.

S'agissant du lien de causalité, il ressort de la demande d'indemnité réparatrice et des pièces comptables qui y sont jointes que la partie requérante démontre avoir subi un manque à gagner durant la période d'application des arrêtés attaqués consécutifs à l'interdiction totale pour elle de vendre des boissons alcoolisées. Si, comme le relèvent les parties adverses, ses marges bénéficiaires brutes n'ont pas diminué dans l'absolu par rapport aux années 2018 et 2019, l'interdiction de vente d'alcool édictée par les arrêtés attaqués a néanmoins affecté l'importance de celles-ci, dès lors que la partie requérante établit, chiffres à l'appui, le montant des ventes de ces produits en dehors de la période d'interdiction.

Une telle perte de revenu n'est pas réparée du fait de l'annulation des actes attaqués. La partie requérante se prévaut d'un préjudice matériel.

En ce qui concerne l'évaluation de ce préjudice matériel, l'estimation des probabilités d'obtenir un certain chiffre d'affaires pour la vente de boissons alcoolisées durant la période où cette vente a été illégalement interdite de manière absolue conduit à devoir recourir à une évaluation du dommage.

Si cette interdiction absolue de vente d'alcool durant une certaine période a nécessairement engendré dans le chef de la partie requérante un manque à gagner, il n'en demeure pas moins que celle-ci ne peut se prévaloir d'aucun droit au maintien de ses « marges brutes ». Tout au plus, peut-elle se prévaloir de la perte d'une possibilité de bénéficier de marges bénéficiaires sur les ventes d'alcool analogues à celles réalisées lors des années antérieures aux mêmes périodes.

Par ailleurs, l'arrêté ministériel du 18 octobre 2020, modifié par l'arrêté du 23 octobre 2020, et celui du 28 octobre 2020, modifié par l'arrêté du 1^{er} novembre 2020 et du 28 novembre 2020 contenaient des mesures en matière de vente de boissons alcoolisées à l'échelle du pays laquelle était « interdite dans tous les établissements, en ce compris les distributeurs automatiques, à partir de 20 heures jusqu'à 5 heures du matin » et ce, à partir du 19 octobre 2020.

Il convient dès lors de déterminer quel pourcentage représentent, pour la partie requérante, les ventes d'alcool de 20 heures à 5 heures du matin et de le retirer du manque à gagner allégué.

Selon les documents comptables déposés par la partie requérante, la vente d'alcool a généré pour elle une marge bénéficiaire en 2018 de 140.801 euros et en 2019 de 140.721 euros, soit une moyenne de 140.761 euros par année et 386 euros par jour.

La période d'interdiction des arrêtés litigieux s'étend du 23 octobre 2020 au 15 janvier 2021 inclus, soit 9 jours en octobre, 61 jours en novembre et décembre et 15 jours en janvier 2021. La marge bénéficiaire escomptée de vente d'alcool pendant cette période peut dès lors s'évaluer comme suit : 386 euros x 85 jours = 32.810 euros.

En annexe à son mémoire en réplique, la partie requérante dépose un tableau relatif à la ventilation de ses ventes de boissons alcoolisées durant le mois d'octobre 2019 entre celles qui se sont déroulées le jour et celles réalisées entre 22 heures et 6 heures du matin. Bien que ce tableau ne permette pas d'estimer de manière précise le pourcentage des ventes de nuit durant la période d'interdiction des mesures fédérales précitées, les heures prises en considération ne correspondant pas parfaitement, il permet néanmoins d'évaluer que celles-ci représentent plus ou moins 27 % des ventes totales.

Appliqué au montant précité, le manque à gagner engendré par les arrêtés attaqués pourrait être ainsi estimé à 23.951 euros ($32.810 - (32.810 \times 27 \%)$).

Toutefois, il a été constaté ci-avant qu'il s'agit en l'espèce dans le chef de la partie requérante de la perte d'une possibilité de bénéficier de marges bénéficiaires sur les ventes d'alcool analogues à celles réalisées lors des années antérieures aux mêmes périodes et non d'un droit au maintien de celles-ci. Par ailleurs, il y a lieu également de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, et notamment l'objectif des actes attaqués, lesquels visaient à

protéger la santé publique et à limiter la propagation du virus en limitant les attroupements sur les aires d'autoroute.

Tant l'évaluation de la probabilité de réaliser des marges bénéficiaires analogues à celles obtenues les deux années antérieures que la prise en compte des intérêts publics précités sont difficiles à réaliser et conduisent à une estimation *ex aequo et bono*.

Le pourcentage de 30 % prôné par les parties adverses n'est justifié d'aucune manière dans les écrits de procédure de celles-ci.

Il y a lieu d'accorder 80 % du montant évalué ci-avant (23.951 euros), soit 19.161 euros, à titre d'indemnité réparatrice.

Concernant les intérêts, la partie requérante sollicite que l'indemnité réparatrice soit majorée « des intérêts au taux légal à dater du 4 décembre 2020, étant la date moyenne de la période où les actes attaqués ont produit leurs conséquences dommageables ».

Les intérêts compensatoires et les intérêts moratoires sont les uns et les autres des montants destinés à réparer le préjudice résultant du paiement différé d'une créance. Les intérêts compensatoires compensent le délai qui s'écoule entre la survenance du dommage et le moment où le juge fixe le montant de la réparation, transformant ainsi une créance de valeur en une créance de somme. Les intérêts moratoires sont dus à partir de la décision de justice jusqu'au complet paiement.

En l'espèce, il y a lieu d'accorder des intérêts compensatoires au taux légal, à dater du 4 décembre 2020, comme demandé par la partie requérante.

Quant aux intérêts moratoires, ils sont dû à dater du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

VII. Indemnité de procédure

VII. 1. Thèses des parties

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au taux de base.

Les parties adverses considèrent que cette indemnité de procédure doit être limitée à sa moitié. Elles reproduisent un passage de l'arrêt n° 258.304 du

21 décembre 2023 précité et rappellent que le Conseil d'État a constaté que la partie requérante n'avait plus intérêt au recours en annulation. Elles en déduisent que la partie requérante doit être considérée comme la partie succombante, à tout le moins en ce qui concerne le recours en annulation. Elles estiment que si le Conseil d'État fait droit à la demande d'indemnité réparatrice de la partie requérante, il convient de n'accorder à cette dernière qu'une indemnité de procédure à concurrence de la moitié de la somme demandée, soit de 385 euros.

VII.2. Appréciation

Dès lors que la partie requérante a obtenu gain de cause quant à l'indemnité réparatrice demandée, en application de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il convient de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure au montant de base indexé de 770 euros.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Une indemnité réparatrice de 19.161 euros, à majorer des intérêts au taux légal à dater du 4 décembre 2020 est accordée à la partie requérante, à la charge de l'État belge.

Article 2.

L'État belge supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 mars 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly