

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.577 du 23 mars 2005

A.90.879/XIII-1651

- En cause :
1. **la Société privée à responsabilité limitée BUSSCHAERT-VAN DE WALLE,**
 2. **la Société anonyme M.G.S.,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,
- contre :
1. **la Ville de Namur,**
 2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme INDUCOM,
ayant élu domicile chez
Me Charles HEYMANS, avocat,
avenue des Phalènes 26
1000 Bruxelles.

A.115.234/XIII-2522

- En cause :
1. **la Société anonyme BRICO BOUGE,**
 2. **la Société anonyme M.G.S.,**
ayant toutes deux élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Nathalie FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de Namur,**
2. **la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement.

Partie intervenante :

la Société anonyme INDUCOM,
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 avril 2000 par la société privée à responsabilité limitée BUSSCHAERT-VAN DE WALLE et la société anonyme M.G.S. qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 11 octobre 1999 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur à la société anonyme INDUCOM visant à construire une surface commerciale portant sur un bien situé à Jambes, chaussée de Liège, cadastré section A, n° 14g (recours A.90.879/XIII-1651);

Vu la requête introduite le 17 août 2000 par laquelle la société anonyme INDUCOM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 24 août 2000 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le 14 janvier 2002 par la société anonyme BRICO BOUGE et la société anonyme M.G.S. qui demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 13 novembre 2001 par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur à la société anonyme INDUCOM pour la construction d'une surface commerciale sur un bien situé à Jambes, chaussée de Liège, cadastré section A, n° 14g (recours A.115.234/XIII-2522);

Vu la requête introduite le 21 mars 2002 par laquelle la société anonyme INDUCOM demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 26 avril 2002 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M^{me} VOGEL, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu les ordonnances du 9 septembre 2002 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu les notifications du rapport aux parties et les derniers mémoires des parties requérantes et de la seconde partie adverse;

Vu les ordonnances du 23 janvier 2003, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 20 février 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour les requérantes, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaisant pour la seconde partie adverse, et Me Ch. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VOGEL, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit :

1. Le 26 avril 1999, la S.A. INDUCOM introduit une demande de permis d'urbanisme pour la construction d'une surface commerciale destinée à la vente d'articles de bricolage à Jambes, sur un terrain situé chaussée de Liège, cadastré section A, n° 14g. Ce bien, qui se situe dans la zone du Port autonome de Namur, est repris au plan de secteur de Namur en zone d'activité économique industrielle.

La S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE et la S.A. M.G.S. exploitent chacune, à cette époque, un point de vente d'articles de bricolage, respectivement à Bouge et à Saint-Servais, à des distances d'environ 3,7 kilomètres et 4 kilomètres du site concerné par le projet de la S.A. INDUCOM.

Le 11 octobre 1999, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Namur délivre à la S.A. INDUCOM le permis d'urbanisme demandé. Il s'agit de l'acte attaqué par le recours A.90.879/XIII-1651.

2. Parallèlement à la délivrance de ce permis d'urbanisme, un permis socio-économique est délivré à la S.A. SOGEMAT, également le 11 octobre 1999, pour le même projet. Ce permis socio-économique fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE et par la S.A. M.G.S., actuellement pendant sous le numéro A.90.880/XIII-1652.

Ledit permis socio-économique est retiré par le collège des bourgmestre et échevins de Namur le 16 octobre 2000. Cette décision de retrait a fait l'objet d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par la S.A. INDUCOM, à laquelle la S.A. SOGEMAT a cédé le bénéfice de l'autorisation d'implantation commerciale du 11 octobre 1999. La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 93.949 du 13 mars 2001. Le recours en annulation est actuellement pendant sous le numéro A.97.737/XIII-1950.

3. Par une délibération du 13 novembre 2001, le collège des bourgmestre et échevins de Namur retire le permis d'urbanisme du 11 octobre 1999. A la même date, le collège délivre à la S.A. INDUCOM un nouveau permis d'urbanisme pour le même projet.

La S.A. INDUCOM a été avertie du retrait du permis d'urbanisme du 11 octobre 1999 par une lettre de la ville de Namur du 26 novembre 2001. Cette lettre n'était pas accompagnée d'une copie certifiée conforme de la décision de retrait et ne comportait pas les mentions prescrites par l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973.

Par des lettres recommandées envoyées respectivement les 7 février 2002 et 6 mars 2002, la ville de Namur a réparé cette double omission. Aucun recours en annulation n'a été introduit contre la délibération du 13 novembre 2001 retirant le permis d'urbanisme du 11 octobre 1999.

4. Par contre, le nouveau permis d'urbanisme délivré à la S.A. INDUCOM le 13 novembre 2001 fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la S.A. BRICO BOUGE, à laquelle la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE a entre-temps cédé son fonds de commerce de vente d'articles de bricolage à BOUGE, et par la S.A. M.G.S. Il s'agit du recours A.115.234/XIII-2522.

Dans le cadre de ce recours, les requérantes signalent qu'à leur connaissance "il semble que la S.A. LEROY MERLIN ait introduit une demande d'autorisation d'implantation commerciale pour le bien objet du permis d'urbanisme attaqué";

Considérant que les deux recours étant connexes, il y a lieu dans l'intérêt d'une bonne justice de les joindre;

Considérant que, dans le mémoire en réplique déposé dans l'affaire A.90.879/XIII-1651, la S.A. BRICO BOUGE déclare ce qui suit :

" La S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE exploitait, chaussée de Louvain, 261 à Bouge, un magasin d'articles de bricolage et de jardinage sous l'enseigne «BRICO».

Le 4 septembre 2000, a été constituée la S.A. BRICO BOUGE ayant pour objet social la vente au détail, gros, demi-gros, en magasins, par correspondance ou tout(e) autre manière, la négociation, la location, la location-vente, de tous matériels, produits, articles de jardinage, ainsi que fleurs coupées ou en pots, bulbes à fleurs, oignons, semences et articles de décoration, matériaux de construction, tous produits pour les soins, la nourriture et l'hébergement d'animaux, ainsi que la création, l'aménagement et l'entretien des jardins, parcs, tennis, piscines.

Par convention du 10 novembre 2000, la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE a cédé à la S.A. BRICO BOUGE l'universalité des éléments du fonds de commerce de détail d'articles de bricolage susvisé exploité sous l'enseigne BRICO.

Par conséquent, la S.A. BRICO BOUGE déclare reprendre la présente instance introduite par la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE";

Considérant que, dans son dernier mémoire, la S.A. BRICO BOUGE fait valoir que la qualité pour agir dépend de l'existence d'un lien suffisamment individualisé entre le requérant et l'acte qu'il attaque de sorte que le terme est alors pris dans un sens non spécifique qui mêle qualité et intérêt; qu'elle estime qu'en l'espèce, il y a eu une modification de la qualité de la requérante originaire par cela que ce qui justifie l'introduction du recours tenait aux répercussions qu'allait avoir l'acte attaqué sur le fonds de commerce qu'elle exploitait à Bouge, fonds de commerce dont l'universalité a été cédée à la S.A. BRICO BOUGE; qu'elle ajoute que ne pas permettre de reprise d'instance aboutirait à devoir figer une situation, ou du moins à limiter le

choix d'organisation par un requérant de son activité, sous peine de perdre son intérêt au recours en annulation;

Considérant que la reprise d'instance est prévue expressément par les articles 55 à 58 du règlement général de procédure pour le cas où une partie vient à décéder ainsi que dans des "autres cas"; qu'à peine de dénaturer la notion de reprise d'instance, il convient d'en limiter l'application aux hypothèses où une personne physique ou morale disparaît et où ses droits et obligations sont repris par une autre et aux cas de changement d'état ou de modification de la qualité en laquelle elle a agi; qu'en l'espèce, la S.A. BRICO BOUGE et la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE ont conclu une convention de cession de fonds de commerce avec effet au 1^{er} octobre 2000, sans qu'il n'en résulte pour autant la disparition de la personnalité juridique de la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE; qu'il ne s'agit pas d'un des cas où la reprise d'instance serait admissible; que la S.A. BRICO BOUGE ne peut dès lors être admise à reprendre l'instance A.90.879/XIII-1651 en tant qu'elle a été introduite par la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE;

Considérant que les deux parties adverses soulèvent l'irrecevabilité des recours en raison de l'absence d'intérêt à agir des requérantes; que se fondant sur la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, elles font valoir que la concurrence commerciale ne peut justifier à elle seule l'intérêt à agir d'un commerçant contre un permis d'urbanisme délivré à un concurrent; qu'elles observent qu'en l'espèce les sociétés requérantes ont leur siège d'exploitation à environ 4 kilomètres du projet contesté et qu'elles n'invoquent aucun grief urbanistique; que la partie intervenante soulève la même exception d'irrecevabilité;

Considérant que la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE, première partie requérante dans l'affaire A.90.879/XIII-1651, déclare être située chaussée de Louvain, 250 à Bouge; que son site d'exploitation est distant d'environ 3700 mètres du terrain pour lequel le permis d'urbanisme du 11 octobre 1999 a été délivré; que ses activités portent sur la vente au détail d'articles divers de bricolage; qu'ainsi qu'il a déjà été exposé ci-dessus, la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE a cédé à la S.A. BRICO BOUGE, avec effet au 1^{er} octobre 2000, l'universalité des éléments du fonds de commerce de vente au détail d'articles de bricolage qu'elle exploitait jusque-là à Bouge; que la S.A. BRICO BOUGE, première partie requérante dans l'affaire A.115.234/XIII-2522, exerce depuis cette date ladite activité de vente au détail d'articles de bricolage, à 3700 mètres du terrain pour lequel les permis d'urbanisme des 11 octobre 1999 et 13 novembre 2001 ont été délivrés;

Considérant que la S.A. M.G.S., seconde partie requérante dans chacune des deux affaires, expose qu'un de ses sièges d'activités est situé rue des Carrières, 10 à Saint-Servais, à environ 4 kilomètres du site pour lequel les permis d'urbanisme des 11 octobre 1999 et 13 novembre 2001 ont été délivrés; qu'elle affirme également offrir en vente divers articles de bricolage;

Considérant que pour justifier leur intérêt au recours, les requérantes font valoir que les permis d'urbanisme litigieux ont été délivrés pour permettre la création d'une implantation commerciale qui exercerait ses activités en concurrence avec elles; qu'elles font valoir que la doctrine admet, de manière générale, qu'une conception large de l'intérêt à agir doit être retenue et que, pour exclure le "recours populaire", il suffit d'exiger que l'acte attaqué soit susceptible de causer un préjudice personnel au requérant et que son annulation lui procure un avantage matériel ou moral; que, selon elles, admettre un recours fondé exclusivement sur des considérations commerciales ne revient pas à admettre un "recours populaire" et que cette solution n'aboutit pas non plus à privilégier les requérants commerçants par rapport aux habitants du quartier qui fondent leur recours sur des considérations urbanistiques; qu'elles estiment que ces deux catégories de personnes ne se trouvent pas dans la même situation et n'invoquent pas le même type de préjudice pour justifier leur intérêt au recours; que cette interprétation large trouve, à leur estime, un appui dans l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), qui mentionne les besoins économiques et sociaux parmi les objectifs de la législation sur l'aménagement du territoire; qu'elles soulignent encore les liens existant entre la législation sur l'aménagement du territoire et celle sur les implantations commerciales, dans le cas des projets nécessitant des autorisations au titre de ces deux législations et qu'ainsi le permis d'urbanisme est suspendu jusqu'à l'obtention de l'autorisation d'implantation commerciale définitive alors qu'inversement l'autorisation socio-économique devrait respecter les plans d'aménagement en vigueur; qu'elles en déduisent qu'un intérêt économique n'est pas sans lien avec les intérêts qui sont poursuivis par la législation relative à l'aménagement du territoire et que l'intérêt économique justifie donc qu'un recours puisse être introduit contre un permis d'urbanisme pour des "raisons de concurrence"; qu'elles font valoir que les présents recours soulèvent d'ailleurs, dans leurs moyens, la question de l'admissibilité même de l'implantation commerciale au regard des prescriptions du plan de secteur; qu'elles en concluent que le préjudice dont elles se prévalent, satisfait à l'article 19 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973; que, dans leur dernier mémoire, elles observent qu'un tiers voisin agit en annulation contre un permis d'urbanisme non pas pour sauvegarder l'aménagement du territoire, mais bien pour des raisons de "troubles

de voisinage"; que, selon elles, ces troubles présentent un caractère aussi privé que les répercussions économiques que pourrait avoir, pour les commerces proches concurrents, un immeuble dont la construction serait autorisée par un permis d'urbanisme; qu'elles soulignent à nouveau que les aspects économiques ne sont pas étrangers aux objectifs poursuivis par le CWATUP (article 1^{er}) et que les dispositions d'aménagement du territoire ont des incidences directes au point de vue économique, serait-ce à travers les règles de zonage prévues par les plans; que, très subsidiairement, les requérantes soutiennent que déclarer irrecevable le recours d'un commerçant pour raisons de concurrence "reviendrait à lui dénier l'intérêt à agir pour se revendiquer de l'application de la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme" et qu'"en l'espèce, le second recours en annulation est également fondé sur l'illégalité quant au but poursuivi à travers le permis d'urbanisme délivré"; qu'elles considèrent qu'"à tout le moins, à titre infiniment subsidiaire, l'intérêt au recours ne saurait être dénié aux requérantes en ce que le recours se fonde sur les principes visés audit moyen dans la mesure où elles sont effectivement lésées par l'acte attaqué"; qu'enfin, à titre infiniment subsidiaire, les requérantes demandent que soit posée la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage et qu'il soit, dans l'attente de l'arrêt à intervenir, sursis à statuer :

- " L'article 19 des lois du 12 janvier 1973 coordonnées sur le Conseil d'Etat interprété en ce sens qu'en matière d'aménagement du territoire est seul recevable contre un permis d'urbanisme le recours en annulation de tiers qui justifient d'un intérêt lié à la défense de la qualité de leur environnement urbanistique, et non le recours en annulation de tiers à un tel permis, commerçants, qui justifient d'un intérêt pécuniaire en vue de se protéger contre la concurrence, méconnaît-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement :
- en premier lieu, entre, d'une part, les tiers voisins ou habitant le quartier d'un bien pour lequel un permis d'urbanisme est délivré, et d'autre part, les commerçants qui seront affectés sur un plan concurrentiel par l'établissement commercial dont la construction est autorisée par un permis d'urbanisme, en ce que seule la première catégorie de justiciables justifierait d'un intérêt à agir en annulation devant le Conseil d'Etat contre un permis d'urbanisme alors qu'un tel permis d'urbanisme est bien susceptible de faire grief, sur un plan pécuniaire, auxdits commerçants dont la situation est bien ainsi individualisée par rapport à celle de toute autre personne;
 - en deuxième lieu, entre, d'une part, la généralité des justiciables admise à introduire un recours en annulation au Conseil d'Etat d'un acte administratif qui leur fait grief, et d'autre part, les tiers à un permis d'urbanisme dont le recours en annulation d'un permis d'urbanisme au Conseil d'Etat ne serait recevable que s'ils justifiaient d'un intérêt lié à la défense de leur environnement urbanistique, en ce que seule la deuxième catégorie de justiciables doit, pour justifier de la recevabilité d'un recours en annulation d'un permis d'urbanisme, justifier d'un «intérêt spécifiquement protégé», soit de ce que leur intérêt est bien protégé par la législation dont ils revendiquent l'application ?";

Considérant que, dans le recours A.90.879/XIII-1651, la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE ne justifie plus de son intérêt à agir; qu'elle a en effet cédé son fonds de commerce à la S.A. BRICO BOUGE avec effet au 1^{er} octobre 2000; que l'intérêt au recours devant persister jusqu'à la prononciation de l'arrêt, le recours est irrecevable dans le chef de la S.P.R.L. BUSSCHAERT-VAN DE WALLE.; que, par ailleurs, le recours est de toute manière devenu sans objet en raison du retrait du permis d'urbanisme du 11 octobre 1999, intervenu le 13 novembre 2001; que ce retrait est définitif, aucun recours en annulation n'ayant été introduit contre cette décision de retrait;

Considérant qu'en raison de leur seule qualité de commerçantes, les requérantes ne peuvent se voir reconnaître une situation privilégiée par rapport aux autres justiciables dont l'intérêt est en principe limité au respect du bon aménagement de leur quartier; que les requérantes n'auraient intérêt à poursuivre l'annulation du permis d'urbanisme contesté que si la proximité des lieux était telle que le bâtiment dont la construction est autorisée affecte l'aménagement du quartier où elles ont leur siège d'exploitation; que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'en effet, les établissements des requérantes sont situés à respectivement 3,7 kilomètres et 4 kilomètres de l'endroit où doit s'implanter la surface commerciale litigieuse; que cette distance est trop importante pour que les requérantes puissent faire valoir des griefs urbanistiques contre le projet litigieux, ce qu'elles s'abstiennent d'ailleurs de faire;

Considérant que, certes, lorsqu'une situation de concurrence est dûment établie, un commerçant a un certain intérêt à obtenir l'annulation d'un permis d'urbanisme accordé à un concurrent; que, sous cet aspect, la situation de ce commerçant est individualisée par rapport à celle de toute autre personne; que, cependant, le recours en matière d'aménagement du territoire n'est ouvert aux tiers que pour défendre la qualité de leur environnement urbanistique, parce que, ce faisant, ils justifient d'un intérêt direct au recours; que le commerçant devra donc rapporter la preuve d'un tel intérêt direct, comme cela est exigé de tout voisin quelconque; que le commerçant qui n'invoque que son intérêt commercial ne sera, par contre, pas considéré comme justifiant de l'intérêt requis; qu'un permis d'urbanisme n'autorise pas en effet directement la concurrence, laquelle résulte du permis socio-économique; que les requérantes n'invoquant que leur intérêt commercial, les deux recours en annulation doivent être déclarés irrecevables;

Considérant que la question préjudicielle demandée par les requérantes revient à demander à la Cour d'arbitrage de se prononcer sur la jurisprudence du

Conseil d'Etat, ce qui n'est pas de sa compétence; qu'il appartient en effet au Conseil d'Etat d'apprécier si les requérants qui le saisissent justifient d'un intérêt, notamment direct, à leur recours; qu'il n'y a dès lors pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires inscrites sous les n^{os} A.90.879/XIII-1651 et A.115.234/XIII-2522 sont jointes.

Article 2.

Les requêtes en annulation sont rejetées.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 946,01 euros, sont mis à la charge des requérantes à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois mars deux mille cinq par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.