CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 90.571 du 26 octobre 2000

A.76.939/XIII-442

En cause : 1. **la Société privée à responsabilité limitée ADRIMAX**,

2. **la Société anonyme ADRIMAX INVEST**,

ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
Place Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

1. **la Commune de Perwez**,
2. **l'Etat belge**, représenté par le Ministre de l'Economie.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 décembre 1997 par la société privée à responsabilité limitée ADRIMAX et la société anonyme ADRIMAX INVEST qui demandent l'annulation :

- de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Perwez du 12 août 1997 «uniquement en tant que cette décision qui les autorise à implanter un complexe avec déploiement et extension d'un supermarché (...) à Perwez entend exclure toute activité de commerce de détail au sens de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales dans les quatre petites

boutiques autorisées dont la sommation des surfaces bâties au sol est de trois cents mètres carrés»;

– de «la confirmation de cette décision par le silence du Comité interministériel pour la distribution qu'elles avaient pourtant saisi d'un recours»;

Vu l'arrêt nº 83.745 du 30 novembre 1999 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport complémentaire de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 31 janvier 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport complémentaire;

Vu la notification du rapport complémentaire aux parties et le dernier mémoire des requérantes;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 octobre 2000;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les requérantes, et Me Ph. DEWISPELAERE, loco Me M. FAVART, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, 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 du recours ont été exposés dans l'arrêt nº 83.745 du 30 novembre 1999;

Considérant que le recours se donne comme second objet «la confirmation de (la décision du 12 août 1997 du collège des bourgmestre et échevins de Perwez) par le silence du Comité interministériel pour la distribution (que les requérantes) avaient pourtant saisi d'un recours»; que le rapport de l'auditeur conclut à l'irrecevabilité du recours en cet objet; que, dans le dernier mémoire, les requérantes soutiennent qu'«il ressort de la procédure telle que réglée par les articles 7 à 12 de la loi du 29 juin 1975 que le silence du Comité interministériel au terme du délai précité de 45 jours après l'introduction du recours a pour effet de mettre fin à l'effet suspensif du recours et de définitivement lier les requérantes aux conditions imposées par l'autorité communale compétente pour délivrer les permis socio-économiques, elle-même liée par les conditions fixées par l'avis du Comité socio-économique pour la distribution et ce quand bien même, comme en l'espèce, la Commission nationale pour la distribution a émis auprès du Comité ministériel un avis favorable à l'accueil du recours des requérantes», et que «dans cette mesure, le silence de la deuxième partie adverse a causé grief aux requérantes, celles-ci se référant par ailleurs à l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat en manière telle que l'absence de décision au terme du délai imparti pour ce faire ne peut qu'être réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours»;

Considérant que, dans le mécanisme instauré par l'article 12, alinéa 7, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, le délai de 45 jours imparti au Comité interministériel pour statuer sur le recours introduit contre la décision du collège des bourgmestre et échevins est un délai de rigueur; que

l'absence de décision du Comité interministériel dans le délai fixé a pour conséquences que ce Comité perd la compétence d'encore statuer sur le recours, et que la décision du collège devient définitive; que ce dernier effet de la loi ne se concrétise pas en un acte administratif qui soit susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; qu'en son second objet, le recours est irrecevable;

Considérant que les requérantes prennent un moyen de la violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de la violation de l'article 1er, § ler, b, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la contradiction dans les motifs de la décision attaquée ainsi que de la violation du principe général de l'administration raisonnable et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'absence de motivation interne et de la motivation inexacte et contradictoire et du revirement d'attitude,
en ce que l'acte attaqué exclut toute activité de commerce de détail dans les quatre petites boutiques autorisées dans le complexe commercial dont l'auteur de l'acte attaqué a autorisé par ailleurs la construction et l'exploitation,
alors que, première branche, au regard de l'article ler, § ler, b, de la loi du 29 juin 1975 et de l'article 3 de l'arrêté royal du 31 août 1964 fixant la nomenclature des activités commerciales à mentionner au registre de commerce, auquel la loi du 29 juin 1975 renvoie, la notion de boutique (quatre boutiques sur 300 mètres carrés en l'espèce) et celle de commerce de détail sont indissolublement liées, en manière telle qu'il est d'évidence contradictoire d'autoriser la construction, l'exploitation et l'implantation commerciale de ces boutiques, tout en y interdisant l'activité à laquelle elles sont destinées; qu'en effet, au regard de l'arrêté royal du 31 août 1964,

il y a lieu de conclure que ne pourraient être exercées dans les boutiques autorisées que des activités relevant du commerce en gros ou des opérations d'importation et d'exportation, ce qui est inimaginable dans des locaux aussi exigus, de sorte que, concrètement, l'exclusion de l'activité de commerce et de détail dans les quatre boutiques précitées a pour effet de condamner ces locaux à rester vides,
alors que, deuxième branche, l'acte attaqué fait entièrement sien l'avis du Comité socio-économique et s'approprie les vices de cet avis, particulièrement la contradiction qui consiste à relever dans le même avis ne pas être en mesure de porter une appréciation à propos de l'assortiment des boutiques, pour conclure à un risque de reproduction d'une offre déjà existante (sans autre commentaire ou développement) et par voie de conséquence à l'exclusion de toute activité commerciale de détail généralement quelconque dans des locaux pourtant destinés à cette affectation et qui sont, quant à eux, autorisés,
alors que, troisième branche, l'acte attaqué se fonde sur un postulat totalement éventuel, hypothétique, non étayé et ne répondant pas à l'argumentation développée dans la demande (faire revenir dans l'entité de Perwez des commerces de détail qui l'ont fuie en raison du réaménagement en maison d'habitation des locaux anciennement voués au commerce) et manque de motivation légalement admissible,
alors que, quatrième branche, le collège des bourgmestre et échevins ne motive pas légalement sa décision en se contentant de faire figurer purement et simplement dans sa décision la référence à la condition visée par le Comité sans s'en expliquer d'aucune manière,
alors que, cinquième branche présentée à titre surabondant, le postulat même du risque de reproduction d'une situation déjà existante, avec pour conséquence la fermeture d'établissements existant déjà dans le centre de Perwez, est totalement inexact et non justifié, que les requérantes ont été sollicitées par des personnes cherchant des emplacements de petite dimension comme en

l'espèce (moins de 100 mètres carrés) aux fins d'y installer de petits commerces nouveaux n'entraînant nullement un risque de concurrence avec de petits commerces existant actuellement dans le centre urbain; qu'à ce sujet, les requérantes exposent que l'autorisation d'implantation qui leur a été accordée porte principalement sur le déménagement de l'AD DELHAIZE, exploité par la première requérante, cet AD DELHAIZE étant entouré de petites boutiques de détail qui profitent directement du passage de sa clientèle, et qu'il serait impossible pour ces boutiques, qui sont actuellement exploitées sur le zoning industriel de Perwez, d'envisager leur propre transfert dans le nouveau contexte, de sorte qu'elles seront condamnées,
et alors que, sixième branche, le même collège des bourgmestre et échevins a autorisé, sinon provoqué, la construction de ces boutiques, leur exploitation et autorisé le projet d'ensemble d'implantation commerciale, témoignant, par l'acte attaqué, d'un revirement d'attitude non justifié;
que, dans le dernier mémoire, les requérantes rappellent que l'exigence d'un permis socio-économique pour l'utilisation des quatre petites boutiques litigieuses résulte exclusivement du fait qu'elles étaient les concepteurs d'un projet portant simultanément sur la construction des locaux devant accueillir le nouvel AD DELHAIZE lors de son déménagement (traversée de la chaussée de Wavre à Perwez) et la construction d'un immeuble de logements comportant à son rez ces quatre petites boutiques; qu'elles estiment, en d'autres termes, que la construction en deux phases, à des moments distincts, de ces deux immeubles indépendants, aurait eu pour conséquence que l'utilisation des quatre petites boutiques n'aurait pas été soumise à l'obtention préalable d'un permis socio-économique; qu'elles soulignent l'ampleur de la restriction apportée à l'utilisation des locaux commerciaux dont la construction et l'exploitation ont effectivement été approuvées sans réserve par la première partie adverse et en déduisent que seules des activités d'agriculture, d'industrie, de commerce de gros,

de banques, de transports ou de services peuvent être exercées dans ces boutiques, dont la sommation totale est de 300 m²; qu'elles ajoutent que si l'autorité compétente peut limiter l'usage des boutiques, cette possibilité ne peut être mise en oeuvre dans une mesure telle que la limite apportée à l'utilisation des boutiques n'aille jusqu'à rendre celle-ci concrètement impossible, ce qui serait le cas en l'espèce, étant donné que, vu l'exiguïté des locaux, aucun commerce autre qu'un commerce de détail n'y est envisageable, et que, vu la condition mise à l'utilisation des boutiques et faisant l'objet de la critique des requérantes, aucune activité commerciale de détail ne peut précisément y être exercée; qu'elles concluent sur ce point que la limite apportée à l'usage des boutiques est telle qu'elle constitue un obstacle à l'usage lui-même des boutiques, et qu'il est contradictoire d'autoriser la construction et l'exploitation des boutiques d'une part et de faire ainsi obstacle à leur utilisation d'autre part;

Considérant, sur les première et sixième branches réunies, que la police administrative à laquelle ressortit la délivrance du permis de bâtir est distincte de la police socio-économique à laquelle appartient l'autorisation d'implanter des surfaces commerciales; que ces polices poursuivent des finalités distinctes dans des domaines différents et relèvent d'autorités administratives distinctes, exception faite du collège des bourgmestre et échevins; que l'incohérence dénoncée est résolue par l'article 2 de la loi du 29 juin 1975, qui subordonne la mise en oeuvre du permis de bâtir à l'autorisation socio-économique; qu'il n'existe aucune contradiction entre une décision qui autorise une construction, la jugeant acceptable sur le plan urbanistique, et une décision qui refuse l'implantation de certains commerces dans cette construction au motif qu'ils auraient des effets défavorables sur l'activité économique et la situation sociale; qu'en outre, alors que la décision sur le permis de bâtir a été

prise par le collège en disposant d'un large pouvoir d'appréciation, celle sur le permis socio-économique a été prise par la collège alors qu'il était tenu de s'aligner sur l'avis du Comité; qu'en ses première et sixième branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la deuxième branche, que le Comité a examiné la demande d'autorisation sous l'angle des différents critères établis par l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales, à savoir la localisation spatiale de l'appareil commercial, l'aspect «consommateur», l'emploi et l'incidence sur le commerce existant; qu'au sujet du premier critère (localisation spatiale), il a notamment observé que «l'implantation envisagée renforcerait l'attractivité du pôle périphérique de Perwez» et que «ce renforcement serait d'autant plus vif si les quatre boutiques prévues s'adonnaient à du commerce de détail», pour conclure que «dans la mesure où (...) les boutiques n'auraient pas d'activité de commerce de détail, l'essentiel des équilibres entre centre et périphérie pourrait être préservé»; qu'à propos du deuxième critère (consommateur), il a observé que «l'absence de certitude à propos de l'assortiment des boutiques ne permet pas au Comité de dire son appréciation à leur égard, si ce n'est de faire remarquer qu'au cas où du commerce de détail y serait établi, ces boutiques risqueraient de reproduire une offre déjà existante»; qu'à propos du quatrième critère (incidence sur le commerce existant), il a observé que «sous peine d'engendrer des répercussions dommageables envers le commerce central existant, les quatre boutiques projetées devraient n'exercer que des activités ne tombant pas sous le champ d'application de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales»;

Considérant que ces différents passages de l'avis du Comité socio-économique pour la distribution

témoignent, de manière concordante, de sa réticence à voir du commerce de détail s'installer dans les boutiques; que l'incertitude quant à leur affectation exacte, sur laquelle se fonde cette branche du moyen, n'est évoquée qu'à propos de l'impact sur les consommateurs, et est assortie immédiatement d'une réserve pour le cas où du commerce de détail serait envisagé; que l'avis ne contient là aucune contradiction; qu'en sa deuxième branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur les troisième et cinquième branches réunies, que la motivation critiquée comme étant un «postulat», ne figure ni dans la délibération du collège des bourgmestre et échevins, ni dans l'avis du Comité socio-économique; qu'en ses troisième et cinquième branches, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la quatrième branche, qu'il ne peut être fait grief au collège des bourgmestre et échevins d'avoir suivi l'avis du Comité socio-économique pour la distribution, dès lors que le collège était, en vertu de l'article 11, § 3, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1975, tenu d'imposer les conditions fixées par le Comité,

statuant par défaut à l'égard de la première partie adverse,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 14.000 francs, sont mis à charge des requérantes à concurrence de 7.000 francs chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le vingt-six octobre deux mille par :

MM.	LEROY,	président de chambre,
	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M^{mes}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. LEROY.