

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 103.843 du 21 février 2002

A.67.288/XIII-2233

En cause : **la Société anonyme COMPASS,**

ayant élu domicile chez
Me Patrick HENRY, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial de Liège.**

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 janvier 1996 par la S.A. COMPASS qui demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 16 novembre 1995, infirmant l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bassenge du 13 juin 1995 lui octroyant une autorisation d'exploiter un magasin d'alimentation comprenant une boucherie avec atelier, un réservoir de mazout à l'air libre (5.000 litres) et un climatiseur de 15 kW;

Vu l'arrêt n° 58.943 du 28 mars 1996 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'arrêté attaqué;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 juillet 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 13 novembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 décembre 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN DAMME, loco Me P. HENRY, avocat, comparaissant pour la requérante, et M. JADIN, attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. La S.A. COMPASS souhaite exploiter un magasin d'alimentation de type "supérette", d'une superficie de 390 m², sur un terrain situé à Bassenge, rue Royale, cadastré section B, n^{os} 775 f et 776 k.

Une demande de permis de bâtir est introduite le 9 novembre 1994 auprès du collège des bourgmestre et échevins de Bassenge. En l'absence de décision de ce dernier dans le délai de 75 jours, la S.A. COMPASS saisit le fonctionnaire délégué par

une lettre recommandée du 31 janvier 1995. Le permis de bâtir est délivré le 14 février 1995 par celui-ci pour les motifs suivants :

" Le projet dont question est admissible compte tenu des éléments d'appréciation suivants :

1° La parcelle en cause est reprise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Liège approuvé par A.E.R.W. du 26.11.87.

2° Les ouvrages à réaliser, conformes aux dispositions de l'article 171 du CWATUP sont de nature à s'intégrer correctement dans le site bâti existant, tant en ce qui concerne leur implantation qu'au niveau architectural et esthétique.

3° En fonction des renseignements en ma possession et notamment des indications de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, le projet n'est pas susceptible de nuire de manière sensible aux intérêts des voisins immédiats.

4° Les conditions d'infrastructure sont suffisamment rencontrées".

2. Le 16 janvier 1995, la S.A. COMPASS introduit, auprès du collège des bourgmestre et échevins, une demande d'autorisation d'exploiter les établissements de seconde classe suivants :

- une boucherie avec atelier (liste B, rubrique 12.a)
- un réservoir à mazout à l'air libre (5.000 litres)(liste A, rubrique 244.3.a)
- un climatiseur de 15 kW (liste A, rubrique 317).

3. La demande est accompagnée de plans ainsi que d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement qui fait en partie référence à la demande de permis de bâtir du 9 novembre 1994.

Une enquête publique est organisée du 6 février au 23 février 1995, au cours de laquelle sont formulées des réclamations émanant de petits commerçants, qui portent essentiellement sur la mise en péril du commerce local. Il y est également fait état du caractère dangereux de l'endroit "car situé sur une grand'route à trafic intense, à la sortie d'un virage (examiné pour la construction des locaux de la poste et refusé pour ce motif)".

4. Le 8 mars 1995, la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) émet un avis favorable sur la demande.

5. Le 31 mai 1995, la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) émet un avis favorable sur la demande. Il y est notamment précisé ce qui suit :

" (...) Ce type d'exploitation est compatible avec les dispositions de l'article 171 du CWATUP.

En fonction des indications de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, ce projet n'est pas susceptible de nuire de manière sensible aux intérêts des voisins immédiats.

Toutefois, l'enquête de commodo-incommodo effectuée sur base des dispositions de l'article 4 du R.G.P.T. a suscité une pétition comportant 8 signatures ainsi qu'une réclamation.

En dehors de problèmes d'ordre commercial et économique (concurrence), ces pétitions et réclamations ne font état d'aucune nuisance de voisinage ni de problèmes en relation avec le bon aménagement des lieux.

L'établissement se situe le long de la route de la Région n° 608.

L'Administration des routes a remis un avis favorable conditionnel dans le cadre du dossier de permis de bâtir - réf. 348.633/PP/MRB - autorisant la construction d'une surface commerciale. Le permis de bâtir a été délivré par mes services en date du 14/02/95 (...).

6. Le 13 juin 1995, le collège accorde le permis. La motivation de cette décision comporte les passages suivants :

" (...)

Considérant que les mesures prescrites ci-après sont de nature à écarter dans une mesure suffisante, les inconvénients que l'exploitation de l'établissement pourrait présenter pour la commodité, la sécurité et la salubrité publiques.

(...)

Considérant qu'en émettant un avis défavorable sur cette implantation le Collège Echevinal estime ne pas s'être trompé, animé qu'il était surtout de conserver et de préserver le petit commerce local.

Qu'en effet plusieurs jeunes chômeurs de l'entité ont investi dans des petits commerces et risquent d'éprouver dans l'avenir de nombreuses difficultés eu égard à la présence d'une supérette.

Considérant cependant qu'il n'existe pas d'éléments techniques permettant de s'opposer au projet de la S.A. COMPASS".

Cet arrêté est affiché du 22 juin au 3 juillet 1995.

7. Plusieurs commerçants de la localité introduisent, par une lettre recommandée du 28 juin 1995, un recours auprès de la députation permanente. Ce recours est motivé comme suit :

" L'implantation de cette supérette, à quelques centaines de mètres de nos petits commerces, représente un grand danger pour nos exploitations familiales. En effet, ce nouveau grand magasin va détruire l'environnement économique que nous avons créé dans le village. Ce grand magasin supprimera la convivialité qui existait à ROCLERGE.

Même si ce magasin peut créer un ou deux emplois, il mettra en péril la vie de nos familles, ce qui représente bien plus que deux emplois".

La S.A. COMPASS est avisée de l'existence d'un recours introduit "par les commerçants de Bassenge", par courrier recommandé reçu le 10 juillet 1995.

8. Par une délibération du 11 juillet 1995, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bassenge "confirme ses considérations antérieures quant à cette implantation et fait siens les arguments développés par les plaignants".

9. Le 28 août 1995, la D.G.A.T.L.P. émet un avis favorable sur la demande, semblable à son précédent avis.

10. Le 3 octobre 1995, la D.G.R.N.E. émet un avis proposant de rejeter le recours. Cet avis est motivé comme suit :

" Dans le cadre de ma compétence, j'ai tenu une réunion d'information à l'administration communale en présence de plusieurs mandataires communaux dont le Bourgmestre, des 4 commerçants, cosignataires du recours, et de Monsieur BORGOENS représentant la société COMPASS.

Le projet consiste dans l'exploitation d'un magasin d'alimentation, du type «supérette», d'une superficie de 390 m².

Les 4 commerçants concernés ont longuement exposé leurs inquiétudes concernant l'exploitation d'un tel établissement dans la commune mais les seuls arguments qu'ils peuvent invoquer sont d'ordre économique et commercial, c'est-à-dire la concurrence qui sera faite à leurs propres commerces.

Si ces arguments sont crédibles et pertinents, ils ne peuvent toutefois pas être pris en compte dans le cadre de l'exploitation de cet établissement qui n'entraînera aucune nuisance pour le voisinage au niveau de son activité spécifique.

Dans le cadre de mes compétences, qui est la prise en compte de telles nuisances, j'estime donc que le recours n'est pas fondé puisqu'il se base exclusivement sur des considérations d'ordre économique dont il ne m'appartient pas d'en apprécier les répercussions pour ces commerçants".

11. Par l'arrêté du 16 novembre 1995, la députation permanente du conseil provincial de Liège infirme l'arrêté du 13 juin 1995 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bassenge et refuse par conséquent le permis. Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé comme suit :

" Vu l'arrêté (dont recours);

Considérant que l'enquête de commodo et incommodo effectuée préalablement à cette décision a donné lieu à des oppositions d'habitants du voisinage au sujet des problèmes de concurrence commerciale et du danger au point de vue circulation automobile;

Vu le recours introduit (...);

Vu les pièces de l'instruction préalable;

Vu le plan des lieux;

(...)

Vu la position adoptée par le Collège échevinal, en sa délibération du 13 juin 1995;

Vu la délibération du Collège échevinal du 11 juillet 1995 où le Collège échevinal fait siens les arguments des plaignants;

Attendu que l'implantation d'une surface commerciale le long de la R.608, route à trafic intense et à la sortie d'un virage est une source de danger pour les éventuels clients de l'établissement et ne contribue pas à un bon aménagement des lieux;

(...)"

Cet arrêté est notifié à la S.A. COMPASS le 6 décembre 1995;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, "de l'excès de pouvoir, de la violation des articles 41 et suivants du CWATUP et des articles 1 à 13 du R.G.P.T.", en ce que la motivation de l'acte attaqué porte uniquement sur l'opportunité de construire une moyenne surface en cet endroit et sur le bon aménagement des lieux, alors que, en raison de la règle fixant l'indépendance des polices, la partie adverse ne pouvait qu'examiner la question de la compatibilité des trois établissements de classe 2 avec le voisinage immédiat; que, dans son mémoire en réplique, elle soutient que "la nuisance ainsi que la compatibilité du projet avec le bon aménagement des lieux doivent être appréciées par les autorités habilitées en fonction de leur saisine", que "dans cette perspective, elles peuvent uniquement apprécier les nuisances éventuelles liées à l'exploitation des établissements classés ainsi que la compatibilité de chaque établissement classé, pris individuellement, avec le bon aménagement des lieux et le voisinage immédiat", et qu'"en remettant en cause l'opportunité de la construction et de l'implantation du bâtiment commercial dans son ensemble, la partie adverse a statué en dehors de sa saisine et a donc commis un excès de pouvoir";

Considérant que la partie adverse répond que "le bon aménagement des lieux est un critère à prendre en considération dans le cadre de la délivrance du permis d'exploitation lorsque, invitée à faire connaître l'évaluation préalable des incidences sur l'environnement de son projet d'exploitation, la S.A. COMPASS se limite à renvoyer aux données de la demande de permis de bâtir du 9 novembre 1994 dont la Députation permanente n'a jamais eu à connaître"; qu'elle écrit que "il y a lieu de noter que la requête de la S.A. COMPASS, par la rédaction de la notice d'évaluation préalable des incidences, vise une supérette et définit l'objectif du projet comme une réponse au besoin des consommateurs d'avoir une variété suffisante de magasins permettant ainsi d'avoir un service optimal à proximité; que le raisonnement qui aurait prévalu pour un magasin d'alimentation demeure valable pour une activité de boucherie (trafic intense et danger)";

Considérant que le règlement général pour la protection du travail ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "dangereux, insalubre et incommode"; qu'il appartient à l'autorité compétente d'apprécier ces caractères en l'espèce; qu'à cet égard, ladite autorité doit tenir compte de tous les éléments susceptibles d'avoir une incidence quelconque sur ces caractères; qu'elle peut, dans le cadre de cette appréciation, prendre en considération des caractéristiques d'ordre urbanistique comme le bon aménagement des lieux, l'autorité étant tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement approuvés; que, dès lors, elle ne peut se considérer comme étant liée par une décision antérieure ayant un objet différent, soit une demande de permis de bâtir, à peine de renoncer à l'exercice de sa compétence;

Considérant qu'il ne peut donc être exclu, d'une manière générale, que l'autorité tienne compte, dans son appréciation du caractère dangereux, incommode ou insalubre d'un établissement, de considérations tenant au bon aménagement des lieux, comme les dangers de circulation auxquels serait exposée la clientèle de l'établissement; que, toutefois, l'autorité ne peut en tenir compte que pour autant que ces éléments aient une incidence concrète sur le caractère dangereux, insalubre ou incommode de l'établissement pour lequel l'autorisation est demandée; que les inconvénients d'un établissement doivent être appréciés en fonction de l'objet précis de la demande d'autorisation et de son importance;

Considérant qu'en l'espèce, la demande ne porte pas sur l'exploitation d'une surface commerciale mais uniquement sur l'exploitation d'une boucherie, d'un climatiseur et d'un réservoir à mazout; que ni la circonstance que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement renvoie aux données de la demande de permis de bâtir, ni la circonstance que "la requête de la S.A. COMPASS, par la rédaction de la notice d'évaluation préalable des incidences, vise une supérette et définit l'objectif du projet comme une réponse au besoin des consommateurs d'avoir une variété suffisante de magasins permettant ainsi d'avoir un service optimal à proximité", n'ont pour effet de modifier l'objet de la demande; qu'il s'ensuit que l'autorité compétente ne peut tenir compte d'autres nuisances que celles qui sont afférentes aux établissements visés expressément dans la demande;

Considérant que le motif de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

" Attendu que l'implantation d'une surface commerciale le long de la R. 608, route à trafic intense et à la sortie d'un virage est une source de danger pour les éventuels clients de l'établissement et ne contribue pas à un bon aménagement des lieux";

que ce motif vise des nuisances causées par l'implantation d'une surface commerciale; que, s'agissant d'une décision soumise à motivation formelle, on ne peut considérer que, par le motif ainsi exprimé, la partie adverse aurait entendu viser les nuisances qui ne seraient afférentes qu'à la boucherie, au réservoir à mazout et au climatiseur, indépendamment de l'implantation de la surface commerciale; qu'il n'est pas certain que l'autorité aurait porté une appréciation semblable si la demande avait porté sur un petit commerce de boucherie au même endroit, le recours dont elle était saisie émanant d'exploitants de petits commerces locaux (une boucherie, une boulangerie et deux magasins d'alimentation générale), et étant exclusivement fondé sur des motifs de concurrence commerciale; que, par conséquent, il y a une discordance entre, d'une part, l'objet de la demande et, d'autre part, le motif de la décision de refus qui prend en considération les dangers et les inconvénients découlant de façon générale de l'implantation de la surface commerciale, celle-ci n'étant pas soumise comme telle à l'obligation d'obtenir un permis d'exploiter; que le moyen, en tant qu'il reproche à la décision attaquée d'avoir statué sur l'opportunité de construire une moyenne surface, qui ne faisait pas l'objet de la demande du permis, est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 16 novembre 1995, infirmant l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Bassenge du 13 juin 1995 octroyant à la S.A. COMPASS une autorisation d'exploiter un magasin d'alimentation comprenant une boucherie avec atelier, un réservoir de mazout à l'air libre (5.000 litres) et un climatiseur de 15 kW.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-et-un février deux mille deux par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.