CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 107.819 du 13 juin 2002

A.76.747/XIII-449

En cause : **l'Association sans but lucratif FONDS DE PENSIONS COMPLEMENTAIRES DE LA BANQUE BRUXELLES LAMBERT**,

ayant élu domicile chez
Me Bernard PAQUES, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

contre :

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

     ayant élu domicile chez
     Me Léon-Pierre JOIRIS, avocat,
     rue Courtois 18
     4000 Liège,
   - le Ministre des Classes moyennes,

     ayant élu domicile chez
     Me Jean-Marie VAN DER MERSCH, avocat,
     avenue de Jette 43
     1080 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 12 décembre 1997 par l'association sans but lucratif FONDS DE PENSIONS COMPLEMENTAIRES DE LA BANQUE BRUXELLES LAMBERT qui demande l'annulation des "actes administratifs suivants :

- l'autorisation délivrée sous conditions le 29 juillet 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Messancy à la requérante d'implanter

différentes surfaces commerciales relativement au site du "Triangle des Trois Frontières" à 6780 Wolkrange-Messancy, rue des Ardennes, n^{os} 12 à 14;

- le rejet implicite du Comité interministériel du recours introduit par la requérante suite à cette autorisation sous conditions";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 30 juin 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la requérante et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mars 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. BOON, loco Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la requérante, Me I. MAISSE, loco Me L.-P. JOIRIS, avocat, comparaissant pour la deuxième partie adverse, et Me J.-M. VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. NIHOUL, 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. Le 22 février 1990, il est accusé réception d'une demande d'autorisation socio-économique introduite par la S.P.R.L. PROMETRA, promoteur, en vue d'implanter sur les parcelles litigieuses un complexe commercial de neuf bâtiments d'une surface bâtie brute de 8.700 m^2 et d'une surface commerciale nette de 6.660 m².

2. Le 8 mai 1990, le gérant de la S.P.R.L. PROMETRA fait savoir au Comité socio-économique pour la distribution que cette société "renonce à présenter son dossier à l'examen du Comité socio-économique pour la distribution" et qu'"en conséquence le dossier «le Triangle» que (la société a) adressé concernant la demande d'implantation commerciale à 6780 Messancy, Route des Ardennes est sans objet".

3. Selon les renseignements fournis en date du 15 juillet 1991 par le bourgmestre de Messancy à la troisième partie adverse, la commune de Messancy a délivré, du 28 novembre 1989 au 13 novembre 1990, à huit sociétés différentes et à une personne physique neuf permis de bâtir relatifs à l'érection de halls commerciaux sur le site litigieux. Par ailleurs, il ressort des annexes de la demande d'autorisation socio-économique que des permis de bâtir modificatifs ont été délivrés par la commune de Messancy le 16 avril 1991 en ce qui concerne les lots 1, 3 et 5, et le 12 avril 1991 en ce qui concerne le lot 2.

Au 9 août 1991, date du rapport des services d'inspection de la troisième partie adverse, "les travaux de construction des 9 halls sont terminés. 7 de ces halls sont occupés par des commerces de détail".

Du 18 juin 1991 au 15 décembre 1992, la requérante acquiert séparément les 9 immeubles à usage commercial construits sur le site litigieux sous la dénomination "Triangle des Trois Frontières". Quant au lot n° 10, il est acquis par la commune de Messancy par acte notarié du 13 mai 1992 pour le prix de 1 franc moyennant la constitution sur cette parcelle d'"une servitude de passage en tout temps et à toute heure, pour tous véhicules et piétons, sans restriction aucune, au profit des propriétaires des lots 1 à 9 comme figurant audit plan".

4. Il ressort des différents extraits de presse versés au dossier que la construction de ce complexe commercial et surtout son exploitation sans permis d'implantation au sens de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales ont fait l'objet de diverses réactions dont une plainte auprès des services de la deuxième et de la troisième parties adverses et auprès du procureur du Roi d'Arlon.

Le 26 mars 1997, le tribunal correctionnel d'Arlon a jugé que les infractions à la loi du 29 juin 1975 précitée n'étaient pas établies dans le chef des prévenus au motif qu'"il ne ressort pas du dossier répressif que les implantations commerciales réalisées constituent un complexe commercial structuré", "qu'en effet, chaque module, dont la

superficie brute ou nette est inférieure aux dimensions fixées par la loi, dispose de sa propre entrée, étant, en outre, donné en location à des personnes juridiques différentes qui y exploitent des commerces différents".

Ce jugement a été réformé par la cour d'appel de Liège par un arrêt du 26 juin 1998, lequel a condamné les prévenus au motif que les implantations commerciales complexes dénommées LA BULLE & LE TRIANGLE D'OR étaient bien un ensemble commercial structuré dépendant d'un même promoteur, étant un des prévenus.

5. A la suite de ces différentes actions et contestations, la requérante introduit, "sans aucune reconnaissance préjudiciable", d'abord le 19 juillet 1996, ensuite le 14 mai 1997, une demande de régularisation d'implantation commerciale relativement au site "Triangle des Trois Frontières".

Cette demande concerne 9 bâtiments pour 13 surfaces commerciales, ainsi définies :

Décoration (Heytens Decor)	969 m² bruts	819 m² nets
Alimentation spécialisée dans la surgélation (Gel 2000)	375 m² bruts	325 m² nets
Electroménager - équipement du foyer (Eldi)	396 m² bruts	258 m² nets
Cuisines équipées (Prikit)	193 m² bruts	142 m² nets
Equipement du home (Sofa-Land) tels meubles, salons	583 m² bruts	496 m² nets
Articles/mobilier pour bébé (Top Bébé)	383 m² bruts	383 m² nets
Literie (Sud Literie)	969 m² bruts	806 m² nets
Jouets (Maxi-Toys)	969 m² bruts	808 m² nets
Chaussures (Brantano)	967 m² bruts	759 m² nets
Textile (Pecotex)	969 m² bruts	808 m² nets
Textile (JBC)	969 m² bruts	871 m² nets
Aménagement du logis * Girafe * Tic Tac Mode	 771 m² bruts 196 m² bruts	 630 m² nets 196 m² nets

6. Le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique pour la distribution donne un avis favorable conditionnel dont le dispositif est libellé comme suit :

" Compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus à l'arrêté royal du 8 août 1975 telle qu'elle a été développée ci-dessus, le Comité socio-économique pour la Distribution après pondération des aspects positifs et négatifs du projet, émet un avis favorable sous conditions envers la demande de l'asbl Pensions complémentaires de la Banque Bruxelles-Lambert, avenue Marnix, 24 à 1000 Bruxelles. La surface bâtie au sol du complexe est régularisée à 8.775 m².

Divers modules dont les assortiments (et à titre d'information, les enseignes), les surfaces commerciales brutes et surfaces de vente, accessibles au public, sont ci-après définis, obtiennent une autorisation socio-économique; il s'agit des modules :

- Décoration (Heytens Décor)	969m² bruts	819 m² nets
- Alimentation spécialisée dans la surgélation (Gel 2000)	375 m² bruts	325 m² nets
- Electroménager-équipement du foyer (Eldi)	396 m² bruts	258 m² nets
- Cuisines équipées (Prikit)	193 m² bruts	142 m² nets
- Equipement du home (Sofa-Land) tels meubles, salons	583 m² bruts	496 m² nets
- Articles/Mobilier pour bébés (Top Bébé)	383 m² bruts	383 m² nets
- Literie (Sud Literie)	969 m² bruts	806 m² nets

Les autres modules de vente (voir point 9 de la fiche technique) n'obtiennent pas d'autorisation socio-économique. Endéans un délai de deux ans à dater du présent avis, la commercialisation de leurs assortiments telle qu'elle existe pour l'heure, devra avoir cessé.

Il va de soi que toute nouvelle affectation d'un, de plusieurs et in fine, de l'entièreté de ces derniers modules est soumise à autorisation socio-économique".

Les motifs en sont les suivants :

" CRITERE I. : LOCALISATION SPATIALE DE L'APPAREIL COMMERCIAL

a) Corrélation entre le point de vente projeté et la commune d'implantation

La demande introduite par l'asbl "Pensions complémentaires de la Banque Bruxelles Lambert" avenue Marnix, 24 à 1000 Bruxelles vise la régularisation d'un complexe commercial existant dénommé "Triangle des Trois Frontières" rue des Ardennes, 12 à 6780 Messancy. Le terrain accueillant ce complexe développe 55.000 M². Sa surface bâtie au sol se monte à 8.775 M² . En surface commerciale brute, il atteint 8.709 M² . La surface de vente, accessible au public, des 13 modules de vente que compte cette infrastructure commerciale, développe 7.301 M². Ce complexe est situé le long de la régionale 81 Arlon-Longwy et voisine d'autres surfaces commerciales dont un hypermarché avec galerie commerciale, un magasin de bricolage ...

Messancy est une commune de 6.800 habitants environ insérée dans les zones d'attraction des centres supralocaux d'Arlon et d'Athus. Elle-même ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supralocal.

Cette localisation n'épouse donc pas le principe d'une bonne adéquation entre la hiérarchie urbaine et la localisation fonctionnelle de tout équipement commercial. A la rigueur, elle pourrait convenir à des surfaces de vente offrant des assortiments de type autonome, éventuellement de type semiautonome, qui souvent requièrent la disponibilité d'un site bien visible à partir d'une voie de circulation bien achalandée, éléments qui les aident à créer leur propre zone de chalandise.

b) Equilibre entre le centre et la périphérie

La régularisation dans toutes ses composantes du complexe périphérique décrit par le demandeur serait destructrice de la recherche d'une once d'équilibre avec la commune d'implantation.

En sus, elle risquerait fort d'entraver des centres supralocaux voisins tels p.ex. Arlon, Athus ... dans l'exercice de leur fonction supralocale.

CRITERE II. LES CONSOMMATEURS

a) Les besoins et les habitudes d'achat des consommateurs concernés

La demande scinde sa zone de chalandise en quatre parties :

Zone 1. Arlon, Messancy, Musson, Aubange, St-Léger : 52.000 habitants environ ainsi que ± 17.000 habitants du Grand Duché et ± 31.500 habitants de la France.

Zone 2. Virton, Meix-Devant-Virton, Tintigny, Habay, Etalle, Chiny, Attert, Martelange, Rouvroy : 39.000 habitants ainsi que ± 45.000 habitants du Grand Duché de Luxembourg et 14.000 habitants de la France.

Zone 3. Herbeumont, Neufchâteau, Léglise, Fauvillers, Florenville : ± 18.300 habitants, ± 73.500 habitants au Grand Duché de Luxembourg, ± 35.500 habitants en France.

L'ensemble de la zone totalise 320 mille habitants environ.

Les courants d'achat dont les magasins du complexe examinés ont bénéficié au départ, étaient ceux qui avaient été initiés par l'hypermarché et le magasin de bricolage. Dans la mesure où des assortiments fort semblables ne se retrouveraient pas sur ce site à travers d'autres surfaces commerciales déjà implantées à Messancy, certains modules du complexe pourraient élargir le choix du consommateur de sorte que leur présence pourrait se justifier du strict point de vue de ce critère.

b) Accessibilité du point de vente

Situé le long de la régionale 81 Arlon-Longwy, les magasins de ce complexe bénéficient d'une bonne visibilité; l'accessibilité est également bonne. Le consommateur motorisé dispose de 346 emplacements. Toutefois certains modules offrent des assortiments qui en eux-mêmes ne devraient pas astreindre le consommateur à effectuer un déplacement jusqu'au sein de ce site périphérique pour pouvoir comparer et jauger si l'offre qui y est présentée correspond bien à ses desiderata.

c) L'influence du point de vente sur le niveau des prix dans la région

L'offre globale découlant des modules du complexe aiguillonne sûrement la concurrence et, partant, exerce une influence favorable sur le niveau des prix.

Certaines des enseignes présentes sont connues pour pratiquer la concurrence par les prix et accentuent donc la pression sur ceux-ci.

d) Le risque de position monopolistique dans la région

Bien que l'offre générée par le complexe examiné soit loin d'être négligeable, il n'est pas de nature à engendrer un monopole. Néanmoins ce complexe, additionné aux autres équipements commerciaux que recèle le site, fait que ce dernier étend ses tentacules dans toute la région du sud Luxembourg et atteint une position pour le moins, très forte, dans cette région.

CRITERE III. L'EMPLOI

a) Les prévisions du projet au regard de l'emploi

Le complexe a permis l'engagement de 43 personnes dont 16 à temps partiel.

b) La qualité de l'emploi

Le personnel employé par les enseignes Brantano, Heytens et Giraffe ressortit à la commission paritaire n° 311 des grands magasins de vente au détail.

Celui des enseignes Maxitoys, Pecotex, JBC et Sud Literie ressortit à la commission paritaire n° 201 du commerce de détail indépendant, celui de Gel 2000 ressortit à la commission paritaire n° 202 des magasins d'alimentation à succursales multiples ; les commissions paritaires auxquelles ressortissent les enseignes Tendance, Eldi, Prikit, Top Bébé et Sofaland ne sont pas communiquées.

Les conventions collectives conclues au sein des commissions citées garantissent une certaine qualité de l'emploi et déterminent le niveau des salaires.

c) La qualité du travail

Les conditions de travail peuvent être considérées comme équivalentes à celles rencontrées dans les enseignes mentionnées ou à celles rencontrées dans des points de vente similaires.

CRITERE IV. LES REPERCUSSIONS CONCURRENTIELLES SUR LE COMMERCE EXISTANT

a) Relations avec les équipements commerciaux existants

La demande vise à régulariser un complexe commercial comportant 13 modules de vente dont la surface bâtie au sol est de 8.775 m² et dont la surface de vente, accessible au public, est de 7.301 m². Une partie de ces modules de vente sont tournés vers les articles d'équipement et d'aménagement du home. L'autre partie de ces modules touche l'équipement de la personne. Il faut aussi mentionner un magasin d'alimentation tout à fait spécialisé dans le surgelé ainsi qu'un magasin de jouets. (voir liste point 9 fiche technique)

L'équipement commercial de Messancy comporte outre un hypermarché avec une importante galerie, un magasin de bricolage et plusieurs moyennes surfaces qui offrent au moins partiellement ce qui est offert dans ce complexe.

Il sied aussi de tenir compte de l'équipement commercial dont disposent des centres tels Athus, Arlon, Virton ... où une partie des assortiments du complexe sont

largement représentés notamment ceux touchant l'équipement de la personne. Les modules commercialisant ce type d'assortiment tendent à vider les noyaux de villes "voisines" d'une partie de leur substance en drainant et en incitant une partie de leurs chalands naturels à moins d'assiduité en leur proposant des assortiments d'équipement de la personne alors que leur déplacement sur le site de Messancy visait en premier l'achat d'articles semi-autonomes ou autonomes (bricolage, équipement de la maison ...). Le Comité estime donc que les répercussions concurrentielles en ce qui concerne les articles de type non autonome comme l'équipement de la personne, les jouets sont perturbantes. Le module offrant des articles surgelés est une surface alimentaire tout à fait spécialisée dans un fragment particulier de l'offre alimentaire et peut, à ce titre, être toléré dans ce complexe, sans que ne soient engendrées des répercussions concurrentielles trop perturbantes.

b) L'équilibre centre périphérie

La présence de ce complexe commercial telle que présentement constitué est déséquilibrant vis-à-vis de plusieurs centres supralocaux.

Si des assortiments de type autonome ou à la rigueur semi-autonome peuvent être tolérés dans ce complexe sans que les équilibres existants n'en soient trop perturbés, il n'en va pas de même pour les modules commercialisant des articles non autonomes. En effet, dans cette hypothèse, plusieurs centres supralocaux dont l'offre - notamment dans le domaine de l'équipement de la personne - existe de façon satisfaisante pour le consommateur, ressentent les retombées négatives de ce complexe à leur égard".

7. Saisie le 14 juillet 1997, la Commission provinciale pour la distribution de la province de Luxembourg tient le 24 juillet 1997 sa réunion dont le procès-verbal indique que "le comité n'est pas en nombre pour siéger. Les membres présents émettent cependant un avis", à savoir un avis défavorable de la délégation des Classes moyennes et un avis défavorable de la délégation de l'Agriculture.

8. Le 29 juillet 1997, le collège des bourgmestre et échevins de Messancy délivre à la requérante un permis d'implantation commerciale aux conditions prévues par l'avis précité du Comité socio-économique pour la distribution. Il s'agit du premier acte attaqué.

Cette décision est notifiée le 31 juillet 1997 à la requérante et le 6 août 1997 aux membres de la Commission nationale pour la distribution.

9. Par lettre recommandée du 29 août 1997, la requérante introduit un recours auprès du Comité interministériel pour la distribution en vue de revoir la condition imposée dans la décision précitée du 29 juillet 1997 et de faire porter l'autorisation également sur les surfaces refusées en première instance.

Le même jour, un recours est également introduit par l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique en vue de réformer la décision communale et de refuser l'ensemble des surfaces commerciales faisant l'objet de la demande.

Lesdits recours sont réceptionnés le 1er septembre 1997 de sorte que la décision du Comité interministériel doit intervenir, conformément à l'article 12, alinéa 7, de la loi du 29 juin 1975, au plus tard le 12 octobre 1997.

10. Le 17 septembre 1997, se tient une audition devant la Commission nationale pour la distribution, laquelle émet le même jour les conclusions suivantes : "Avis groupe «classes moyennes» : défavorable. Avis groupe «commerces intégrés» : favorable".

11. Par lettre du 30 octobre 1997, la deuxième partie adverse écrit en ces termes à la requérante, à l'Union syndicale des Classes moyennes et à la commune de Messancy :

" Ce délai (de 45 jours prévu par l'article 12 de la loi du 29 juin 1975) étant écoulé sans qu'une décision ait été prise, je vous informe que la décision du collège des bourgmestre et échevins prise en sa séance du 29 juillet 1997 est devenue exécutoire".

Ce silence du Comité interministériel est interprété par la requérante comme un rejet implicite du recours qu'elle a introduit. Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant qu'en tant que le recours est dirigé contre le rejet implicite du Comité interministériel du recours introduit à la suite de l'autorisation conditionnelle, il est irrecevable à défaut d'objet; qu'en effet, le délai de 45 jours visé au dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est un délai de rigueur; que lorsque le Comité interministériel n'a pas pris de décision dans ce délai, il perd la compétence d'encore statuer sur le recours dont il est saisi; qu'en l'absence de dispositions législatives attachant un effet particulier à l'expiration de ce délai sans qu'une décision soit prise, son silence ne peut être interprété comme une décision implicite;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 9 à 11 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, des articles 1er à 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes de permis socio-économique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux

de droit administratif, notamment ceux résultant du principe de bonne administration, du principe de cohérence de l'action administrative, du principe de confiance et du principe de la sécurité juridique; qu'elle reproche au Comité socio-économique d'avoir adopté une position "manifestement en rupture, et ce de manière totalement injustifiée, avec la ligne de conduite adoptée antérieurement par ce même Comité pour des cas d'espèce en tous points similaires"; qu'elle soutient que "dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il existe notamment pour l'autorité une contrainte qui résulte de l'accumulation d'actes individuels arrêtés antérieurement par cette autorité, c'est-à-dire la ligne de conduite qu'elle s'est tracée"; qu'en l'absence de toute jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point en matière d'implantations commerciales et sur la base de différents arrêts rendus en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la requérante considère que le même principe doit guider naturellement les autorités jouissant d'un important pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'instruction des demandes de permis socio-économique, en particulier le Comité socio-économique, lequel a précisément été institué pour juger de l'impact socio-économique engendré par un projet particulier d'implantation commerciale et ce, notamment au regard de l'environnement commercial dans lequel il s'insère; que, selon elle, "le Comité socio-économique se fait une conception «du bon aménagement des lieux d'un point de vue socio-économique», et ce par les différents avis qu'il est amené à émettre à plusieurs reprises concernant une zone particulière du territoire", et que cette "conception équivaut à une ligne de conduite qu'(il) adopte et de laquelle (il) ne peut s'écarter qu'en motivant de façon spéciale son changement d'attitude et en faisant ressortir les éléments qui l'amènent à devoir se forger une nouvelle conception du bon aménagement socio-économique";

que, dans une première branche, la requérante compare l'avis du Comité socio-économique émis le 10 juillet 1997 préalablement à l'acte attaqué avec l'avis favorable "sans aucune condition particulière supplémentaire" du 17 novembre 1994 du Comité socio-économique à propos d'une demande d'extension du complexe commercial CORA situé également à Messancy; qu'à propos de cette demande d'extension qui visait à augmenter les surfaces brutes et nettes de respectivement 9.268 m^2 et 8.578 m^2, et qui avait pour objet la création, dans la galerie commerciale existante, de 34 nouveaux modules similaires à ceux contenus dans sa demande d'autorisation socio-économique, la requérante affirme que le Comité socio-économique a émis "une appréciation totalement différente quant à la fonction commerciale et au rôle joué par la commune de Messancy"; qu'elle estime ainsi que "dans le premier critère (relatif à la fonction urbaine), le Comité ne considère plus Messancy que dans son contexte purement local et dans l'analyse du dernier critère (la fonction commerciale), l'avis litigieux se borne à nouveau à ne considérer Messancy que dans son rapport avec le commerce existant

sur Arlon et Athus"; que cependant, selon elle,"la fonction commerciale, régionale et internationale de la commune a été reconnue à plusieurs reprises (...), que la décision de la commune de Messancy autorisant l'extension du CORA et qui se base sur cet avis favorable du Comité socio-économique a eu pour effet de confirmer et renforcer clairement le caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale de Messancy, ainsi que plus généralement à l'axe de la RN81 à la hauteur de cette commune"; qu'en l'espèce, l'avis du Comité socio-économique ne fait, selon elle, "aucunement mention du rôle particulier de Messancy, pourtant reconnu officiellement auparavant, (la) commune (étant) considérée uniquement dans son contexte purement local avec une interprétation des critères d'appréciation valant classiquement pour toute autre commune en Belgique"; que la requérante estime que, pourtant, le contexte socio-économique de la commune d'implantation n'a pas changé depuis 1994 et que "la concurrence entre les divers pôles existants, tant nationaux qu'étrangers, s'est encore accrue et les flux transfrontaliers n'en sont que plus importants";

que, dans une seconde branche, la requérante soutient que "quand bien même le Comité socio-économique n'était pas tenu par sa position antérieure quant au «bon aménagement socio-économique» de la zone considérée, l'avis *a quo* ne contient aucune justification quant aux raisons ayant pu amener l'autorité à revoir sa position"; que, selon elle, la circonstance que l'ensemble commercial en question est voisin "d'autres surfaces commerciales dont un hypermarché avec galerie commerciale, un magasin de bricolage ...", ne constitue pas une motivation suffisante pour justifier un tel revirement; qu'elle estime ainsi avoir été dans l'impossibilité de comprendre les motivations justifiant un revirement d'attitude par rapport à une position antérieure de l'autorité et dans laquelle elle pouvait légitimement placer sa confiance;

qu'en réplique, la requérante précise qu'il ne s'agit pas de s'ingérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative en jugeant de l'opportunité de son action, mais simplement de contrôler si cette dernière n'a pas, sans motifs suffisants, lesquels ressortent de son avis, modifié sa ligne de conduite antérieure; qu'elle répète que, dans le cadre de l'analyse des critères légaux d'appréciation socio-économique d'une demande particulière, le Comité socio-économique est nécessairement amené à se prononcer par référence à ce qu'il a pu décider antérieurement par rapport à d'autres demandes localisées à proximité, dans une zone socio-économique déterminée; qu'elle procède ensuite à une analyse chronologique des différents avis antérieurs rendus par le Comité socio-économique pour y relever au bout du compte certaines contradictions et en conclure que le Comité socio-économique attribue à la commune de Messancy la fonction dont il a besoin pour accorder ou refuser une demande d'implantation; qu'elle fait valoir que sa demande insistait particulièrement sur le contexte socio-économique tout à fait spécifique de la commune d'implantation, et de par la présence notamment

du pôle CORA, et qu'elle pouvait légitimement s'attendre à recevoir un avis rencontrant cette fonction particulière de la commune, plusieurs fois consacrée auparavant;
que, dans son dernier mémoire, la requérante insiste sur ce que la caractérisation du contexte socio-économique est un préambule nécessaire à tout examen de projet commercial et permet au Comité d'estimer la zone d'influence commerciale d'un site; qu'elle soutient que lors de l'examen d'une demande, chacun des critères fixés par l'arrêté royal du 8 août 1975 est apprécié en fonction du contexte socio-économique dans lequel le projet s'intègre; qu'elle estime que si le contexte régional et international avait été pris en considération comme il l'avait été dans d'autres avis précédents que la requérante analyse, la décision aurait vraisemblablement été autre; que, selon elle, il s'agit dès lors d'un motif essentiel de l'acte attaqué et cette modification de l'appréciation du contexte socio-économique constitue un changement de ligne de conduite qui aurait dû être motivé par le Comité socio-économique;

Considérant que ce moyen soulève la question de l'auto-limitation par l'administration de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la délivrance d'actes individuels à caractère permissif en exécution d'une loi de police administrative; qu'en l'occurrence, la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales n'édicte pas de normes de conduite ou des préceptes généraux à prendre en considération par les autorités instituées par cette loi lors de l'examen des demandes d'autorisation; qu'elle habilite, en son article 9, alinéa 1er, le Roi à fixer les critères d'appréciation des demandes d'autorisation socio-économique; que l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à prendre en compte lors de l'examen des demandes d'implantation commerciale contient douze critères répartis en quatre catégories relatives respectivement à la localisation spatiale de l'appareil commercial, l'aspect consommateur, l'emploi et l'incidence sur le commerce existant; que cet arrêté impose qu'une appréciation soit portée sur chacun de ces critères par le Comité socio-économique; que le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité peut se trouver limité par une ligne de conduite que l'autorité administrative se serait fixée elle-même préalablement à l'examen des demandes dont elle est saisie; que l'existence d'une ligne de conduite dans le chef de l'autorité peut s'inférer d'une succession d'actes individuels adoptés antérieurement par cette autorité; que dans cette hypothèse, lorsque l'autorité administrative opère un revirement d'attitude, la décision elle-même doit contenir les raisons justifiant qu'elle s'écarte de sa position antérieure; qu'un revirement d'attitude serait ainsi injustifié si une décision individuelle s'écartait d'une ou de plusieurs décisions individuelles antérieures et rapprochées relatives à un projet ou à un dossier identique;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis préalable du Comité socio-économique du 10 juillet 1997 et, par là, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 29 juillet 1997 dont recours accordent à la requérante l'autorisation prévue par la loi du 29 juin 1975 pour les sept modules de vente répartis sur les lots 1, 7, 8 et 9 et la refusent pour les six autres modules de vente localisés sur les lots 2, 3, 4, 5 et 6; qu'il n'est donc pas permis d'affirmer de manière générale, comme le fait la requérante, que "dans son avis préalable émis le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique a conclu par la négative dans son appréciation des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975"; qu'en outre, il s'agit d'un permis d'implantation de régularisation puisque les activités commerciales dans ces différents modules de vente ont débuté dès 1991 sans être couvertes par un permis d'implantation; que la requérante met en cause dans le premier moyen l'appréciation portée par le Comité socio-économique dans son avis du 10 juillet 1997 sur les premier, deuxième, onzième et douzième critères, appréciation selon laquelle Messancy ne serait considérée que dans son contexte purement local et dans son rapport avec le commerce existant à Arlon et Athus, appréciation qui s'écarterait d'une ligne de conduite antérieure ayant reconnu à Messancy un caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale;

que, quant à la motivation de l'avis du 10 juillet 1997 du Comité socio-économique, l'avis repose sur une appréciation fouillée et circonstanciée de chacun des douze critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975; que la lecture de la motivation montre qu'elle ne peut pas être réduite, comme le fait la requérante, à la seule appréciation relative au caractère local, supralocal ou régional de la fonction commerciale de la commune de Messancy; qu'en effet, le motif essentiel de l'avis litigieux et, par là, de la décision attaquée réside dans le fait de ne retenir sur les parcelles litigieuses que les "surfaces de vente offrant des assortiments de type autonome ou de type semi-autonome" et ce, en raison bien entendu de la fonction commerciale de la commune de Messancy, mais aussi en raison de la "recherche d'une once d'équilibre avec la commune d'implantation" ou avec "les centres supralocaux voisins dans l'exercice de leur fonction supralocale" ou en fonction de l'élargissement du choix du consommateur soit dans la commune d'implantation ("dans la mesure où des assortiments fort semblables ne se retrouveraient pas sur ce site à travers d'autres surfaces commerciales déjà implantées à Messancy") ou dans les centres commerciaux environnants ("où une partie des assortiments du complexe sont largement représentés notamment ceux touchant l'équipement de la personne"; que raisonner autrement, c'est-à-dire sur la base de la seule fonction commerciale de Messancy, aurait alors conduit le Comité socio-économique à refuser l'autorisation pour l'ensemble du complexe commercial et non pas seulement à l'égard des seuls modules commercialisant des articles non autonomes;

que, quant au prétendu revirement d'attitude, l'implantation commerciale litigieuse n'a fait l'objet antérieurement d'aucun avis du Comité socio-économique; que l'avis du Comité socio-économique du 17 novembre 1994 avec lequel la requérante opère l'essentiel de sa comparaison porte sur une demande d'autorisation qui diffère de la demande litigieuse sur les points essentiels suivants : cet avis porte sur une demande d'extension d'un important complexe commercial existant alors que l'avis litigieux porte sur un projet d'implantation nouvelle; la demande d'extension concerne un complexe commercial particulièrement important (35.516 m^2 de surfaces brutes et 27.039 m^2 de surfaces commerciales nettes) et vise à l'augmenter d'à peu près 30 p.c. alors que la demande litigieuse concerne une implantation commerciale nouvelle, plus réduite, construite sur des parcelles affectées auparavant à des activités agricoles et qui ne s'intègre pas dans un complexe commercial existant; l'avis du 17 novembre 1994 concerne en outre un complexe intégré et structuré alors que la demande litigieuse concerne des modules isolés, construits par des sociétés différentes sur des lots distincts et disposant chacun de sa propre infrastructure; enfin, le complexe concerné par l'avis du 17 novembre 1994 existe depuis 1974, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975, alors que l'avis litigieux porte sur une demande de régularisation d'une implantation exploitée en infraction à la loi du 29 juin 1975;

qu'en toute hypothèse, ces avis ne sont pas les seuls à contenir l'appréciation du Comité socio-économique sur le contexte socio-économique de la commune de Messancy; qu'il ressort d'autres avis produits par les deuxième et troisième parties adverses et portant tous sur des projets d'implantation commerciale situés dans la commune de Messancy que le Comité socio-économique a considéré de manière constante que :

- la commune de Messancy, en tant que "commune partagée entre les zones d'attraction supralocales d'Arlon et Athus" ou "située entre la ville subrégionale d'Athus et la ville régionale d'Arlon", "ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supralocal" et ce, malgré "un certain surdimensionnement de l'offre commerciale (qui) a ainsi conféré à la commune de Messancy une fonction régionale commerciale à caractère transfrontalier qui dépasse sa fonction de ville située en fait dans le bas de la pyramide urbaine";
- la localisation ne pouvait convenir qu'à des magasins offrant des assortiments de type autonome ou semi-autonome;
- il faut tenir compte des équipements commerciaux existant à Messancy et dans les autres centres commerciaux de Arlon, Athus et Longwy ou Virton;

que ces critères d'appréciation ont également conduit le Comité de manière constante à n'émettre un avis favorable aux implantations projetées qu'à la condition qu'elles soient destinées à des assortiments de type autonome et à émettre un avis défavorable à l'égard d'une demande d'implantation d'un centre commercial en raison de son gabarit

et des assortiments proposés; que l'avis litigieux et la décision attaquée, en tant qu'ils refusent les modules commercialisant des articles non autonomes (jouets, chaussures, textile et aménagement du logis), se situent donc bien dans la ligne de conduite qui se dégage de ces avis; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des mêmes dispositions normatives et des mêmes principes que ceux visés au premier moyen; qu'elle considère que "le Comité interministériel pour la distribution, par l'absence de décision dans le délai de 45 jours qui lui était imparti, a implicitement conclu par la négative dans son appréciation des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975" de sorte que "cette appréciation est manifestement en rupture, et ce de manière totalement injustifiée avec la ligne de conduite adoptée antérieurement par ce même Comité pour des cas d'espèce en tous points similaires";

Considérant qu'en tant qu'il est dirigé contre le "rejet implicite du Comité interministériel du recours introduit" par la requérante, le recours en annulation est irrecevable de sorte qu'il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des mêmes dispositions normatives et des mêmes principes que ceux visés dans le premier moyen; que, selon elle, "dans son avis préalable émis le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique a conclu par la négative dans son appréciation des critères légaux prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975, en considérant notamment négativement la demande de régularisation comme s'intégrant en périphérie d'une commune à vocation purement locale, alors que l'autorité consultative se doit d'analyser le projet des critères (sic) de manière raisonnable en prenant en compte les circonstances et le contexte propre à l'espèce et faire reposer son avis sur des motifs exacts, pertinents et juridiquement admissibles, lesquels doivent figurer à l'acte lui-même"; que la requérante explique qu'"un tel jugement du rôle joué par cette commune dans le tissu commercial de la région constitue à l'évidence une erreur manifeste d'appréciation de la part de l'autorité consultative"; qu'elle soutient, plus précisément, que "le Comité socio-économique commet deux erreurs d'appréciation :

- premièrement, il ne fait aucun cas du contexte transfrontalier de Messancy en considérant cette dernière comme toute autre commune «intérieurement située» dans le territoire national;
- ensuite, le Comité socio-économique ne fait aucunement référence aux quelques 50.000 m^2 de commerces existant dans une commune de 6.800 habitants (!)";

qu'en réplique, la requérante estime que le Comité socio-économique devait avoir égard à "l'intégration dans les faits des commerces litigieux" et au fait que "les commerces ont fonctionné sans aucune plainte pendant quelques cinq années";
que, dans son dernier mémoire, la requérante estime que le caractère manifeste de cette erreur dans le chef du Comité socio-économique ne paraît pas contestable dès lors que celui-ci ne pouvait raisonnablement ignorer les éléments de fait particuliers de la commune d'implantation retenus dans des avis précédents; qu'enfin, la requérante souligne le caractère manifeste de cette erreur dans le chef de la première partie adverse qui ne pouvait raisonnablement ignorer les éléments de fait particuliers caractérisant la commune d'implantation dont elle a la charge journalière;

Considérant qu'aucune des appréciations portées par le Comité socio-économique n'apparaît manifestement inadéquate ou déraisonnable; qu'il apparaît en effet de l'examen du premier moyen que, dans son avis, le Comité socio-économique ne s'est pas limité à la fonction commerciale de la commune de Messancy mais a tenu compte du type d'article commercialisé dans les modules de vente visés par la demande d'autorisation d'implantation en fonction de l'offre déjà existante sur le site de la commune de Messancy et en fonction des centres supralocaux environnants; que, quant à l'intégration de fait des commerces litigieux, outre la circonstance que, contrairement à ce qu'avance la requérante, leur existence et leur fonctionnement n'aient pas vraiment fait l'objet "d'une tolérance et d'une facilité" de la part des autorités pendant cinq ans, cette argumentation revient à considérer que l'appréciation du Comité socio-économique sur la demande de régularisation d'implantation devait prendre en considération par priorité la politique du fait accompli alors que précisément, s'agissant d'un permis de régularisation, la motivation tant interne qu'externe de l'avis du Comité socio-économique devait démontrer que ce dernier ne s'est pas laissé infléchir par le poids des faits mais a exercé de manière sérieuse et complète son pouvoir d'appréciation, ce qu'il a fait en l'espèce; que, pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'entrer plus avant dans l'examen de la motivation; qu'en effet, elle relève du pouvoir d'appréciation qui appartient à l'autorité et ne pourrait être sanctionnée par le Conseil d'Etat que si elle apparaissait manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas établi en l'espèce; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen "de la violation de l'article 10 de la Constitution, du principe général de bonne administration et de l'excès de pouvoir, en ce que l'avis du Comité socio-économique refuse la régularisation de surfaces commerciales en raison des produits dits «de comparaison» qu'elles proposent, de tels assortiments ne pouvant, selon cet avis, être proposés en périphérie

urbaine, alors que l'avis préalable du Comité socio-économique du 17 novembre 1994 relatif à l'extension du complexe commercial «CORA» avait jugé favorable l'extension de la galerie par de nouvelles surfaces commerciales spécialisées dans le commerce de produits de comparaison"; que, selon elle, au vu du jugement favorable émis sans aucune réserve par le Comité socio-économique relativement à cette demande d'extension, la requérante a subi une discrimination dans le traitement de sa situation, et ce alors qu'elle demandait la régularisation d'une surface commerciale en produits de comparaison bien moins importante que ce qui fut accordé, par deux fois, au complexe voisin; qu'en réplique, elle compare sa situation avec un autre complexe autorisé et une autre extension du CORA qui fut régularisée; que, dans son dernier mémoire, la requérante considère que si le principe d'égalité a été méconnu dans l'appréciation portée sur un critère, cette méconnaissance se répercute sur l'appréciation finale émise sur la demande; qu'elle rappelle que l'appréciation du contexte socio-économique est l'élément fondamental et préalable permettant d'évaluer un projet particulier d'implantation; qu'elle soutient que cette rupture d'égalité se manifeste dans l'examen des autres critères, tels que celui relatif à la corrélation entre le point de vente et la commune d'implantation, ou encore, le critère relatif aux répercussions sur le commerce existant; que, selon elle, une rupture d'égalité dans l'appréciation d'un seul des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975 entache cette appréciation d'illégalité, l'arrêté disposant lui-même en son article 6 que l'avis est émis "après une délibération sur les différentes appréciations des critères qui, réunis, servent à porter une appréciation globale sur la demande"; qu'elle estime enfin que son projet et le projet d'extension du complexe CORA doivent être considérés comme suffisamment similaires ou, à tout le moins, objectivement comparables (implantation sur le territoire de la même commune, en périphérie de la commune, distants de quelques centaines de mètres, le long de la RN 81 Arlon-Longwy, modules offrant des assortiments autonomes, semi-autonomes et de comparaison);

Considérant que la requérante isole, dans l'avis critiqué du 10 juillet 1997 du Comité socio-économique, l'appréciation émise par ce dernier relativement au douzième critère prévu par l'arrêté royal du 8 août 1975; que cependant, ainsi que l'y obligent la loi du 29 juin 1975 et l'arrêté royal du 8 août 1975, l'avis litigieux du Comité socio-économique a été émis "compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus à l'arrêté royal du 8 août 1975" et "après pondération des aspects positifs et négatifs du projet"; qu'il n'est dès lors pas pertinent d'isoler un passage de cet avis pour conclure à l'inégalité de traitement; que, de la sorte, la requérante ne démontre pas en quoi elle aurait fait l'objet d'un traitement différencié au regard des autres considérations émises dans l'avis litigieux; que, par ailleurs, pour qu'il y ait traitement différencié dans

l'examen de demandes individuelles d'autorisation, il faut que les situations visées par ces demandes soient suffisamment comparables; qu'il a déjà été démontré lors de l'examen du premier moyen que la situation visée par l'avis du 17 novembre 1994 du Comité socio-économique dont fait état la requérante, était suffisamment différente de l'implantation commerciale visée par l'avis litigieux; qu'enfin, c'est à tort que la requérante compare également l'avis litigieux avec l'avis du 4 novembre 1993 par lequel "le Comité socio-économique a autorisé la régularisation d'une surface commerciale sur le site «LA BULLE» et présentant des articles de chaussures, sur 487 m^2 de surfaces brutes et 360 m^2 de surfaces nettes"; que telle n'est pas la portée de cet avis du 4 novembre 1993; qu'en effet, l'avis favorable émis par le Comité socio-économique l'est "à condition que cette implantation soit limitée aux emplacements prévus pour les lots 16 et 17 sur une surface bâtie au sol de 2.200 m^2 et une surface commerciale nette de 1.800 m^2 qui serait destinée à un assortiment de type autonome"; qu'il s'ensuit que le permis d'implantation concerné limite l'autorisation à des assortiments de type autonome, soit à l'exclusion du magasin de chaussures considéré, et ce, tout comme dans l'avis litigieux; que, de même, la requérante se réfère à tort à un avis favorable du 3 juillet 1996 par lequel "le Comité socio-économique accordera la régularisation dans le complexe CORA de trois surfaces commerciales ouvertes depuis plusieurs années dont une surface en produit de bricolage et aménagement du home qui s'étendait sur une surface brute de 5.960 m^2"; qu'en effet, l'avis litigieux du 10 juillet 1997 autorise précisément les modules de vente offrant des assortiments du même type et refuse l'autorisation pour les assortiments non autonomes qui touchent l'équipement de la personne (voir onzième critère); qu'il s'ensuit également que pour ce qui concerne les deux autres points de comparaison avancés par la requérante dans son mémoire en réplique, les situations visées ont été précisément traitées par le Comité socio-économique de la même façon que dans l'avis litigieux; que le quatrième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e^ chambre, le treize juin deux mille deux par :

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

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.