CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 168.654 du 8 mars 2007

A.104.221/XIII-2165

En cause : **la Société anonyme CHAUSSURES MANIET**,

ayant élu domicile chez
Mes Sabine SZULANSKI et
Philippe COENRAETS, avocats,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de Wavre,**
2. **le Comité socio-économique pour la distribution,**
3. **l'Etat belge,** représenté par le Ministre de l'Economie**,**

ayant tous deux élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 3 mai 2001 par la société anonyme CHAUSSURES MANIET qui demande l'annulation des deux actes suivants :

" d'une part, l'avis défavorable donné le 15 février 2001 par la seconde partie adverse, et, d'autre part, la décision de la première partie adverse, du 27 février 2001, de refuser la demande introduite par (elle) en vue d'exploiter un magasin de chaussures situé boulevard de l'Europe, 145B, à 1301 Bierges";

Vu l'arrêt n° 98.263 du 13 août 2001 rejetant la demande de suspension de l'exécution des actes précités;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 12 octobre 2001 par la requérante;

Vu le mémoire en réponse des deuxième et troisième parties adverses et le mémoire en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 8 août 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure et le dernier mémoire de la requérante ainsi que le dernier mémoire des deuxième et troisième parties adverses;

Vu l'ordonnance du 15 janvier 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 février 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me Aurélien VANDEBURIE, loco Mes Sabine SZULANSKI et Philippe COENRAETS, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, loco Me Jean-Paul LAGASSE, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, 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 se présentent comme suit :

1. La requérante est une société anonyme constituée le 18 avril 1985, qui a pour objet "l'importation, l'exportation, le commerce et la vente de chaussures, de maroquinerie et d'accessoires divers en gros, en demi-gros et au détail, sous toutes ses formes".

2. A la suite d'une cession de fonds de commerce entre la S.A. BELGA SHOE et la requérante, celle-ci exploite depuis le 1er septembre 1989 un commerce de chaussures à l'enseigne "LUXUS" situé rue de la Wastinne à Bierges d'une surface nette de vente de 700 m² environ.

Cette implantation n'avait pas à l'époque nécessité de permis socio-économique sur le vu de sa superficie et des critères de surface commerciale alors visés par la réglementation applicable en vertu de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

3. Le 19 décembre 1997, la requérante a conclu avec la S.A. ARPAL, représentée par Pascale MANIET, par ailleurs administrateur de la société requérante, un bail commercial portant sur un bien situé boulevard de l'Europe, 145B à Bierges pour une durée de 9 ans prenant cours le 1er août 1997 pour finir au plus tard et de plein droit le 31 juillet 2006.

La surface totale nette de vente accessible au public de la nouvelle location s'élève à 704 m² (surface brute de 1138 m²).

4. L'installation d'un commerce de détail de vente avec une superficie commerciale nette supérieure à 400 m² nécessitant, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 juin 1994, un permis socio-économique, et "à la suite de l'ouverture en 1997 à Wavre d'un magasin de chaussures "LUXUS" dans les anciens établissements "TOYOTA", les services de l'inspection économique du Ministère des Affaires économiques ont effectué le 5 septembre 1997 une visite des lieux, ont entendu le 11 septembre 1997 l'administrateur délégué de la requérante, ont dressé le 1er octobre 1997 procès-verbal à sa charge pour contravention à l'article 1er, § 1er, a, 4o, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et ont transmis ledit procès-verbal le 9 octobre 1997 au procureur du Roi de Nivelles.

5. Le 9 janvier 1998, une société MANEXCO, dont le siège social est établi au siège administratif de la requérante, introduit auprès de la ville de Wavre une demande de permis de bâtir tendant "à l'extension d'un bâtiment industriel". Le bien en question est situé au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez en zone d'aménagement différé à caractère industriel (anciennement zone d'extension d'industrie).

Le 26 mai 1998, à la suite de l'avis favorable du fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre délivre le permis de bâtir.

Il ressort de la première demande d'autorisation socio-économique que le projet de la requérante portait sur une extension de la surface totale nette de vente accessible au public de 630 m² (surface totale brute de 714 m²), ce qui aurait eu pour effet de porter la surface totale nette de vente accessible au public à 1334 m² (surface totale brute de 1852 m²).

Ce permis de bâtir n'a apparemment jamais été mis en oeuvre.

6. Le 16 novembre 1999, la requérante introduit une première demande d'autorisation socio-économique de régularisation pour l'exploitation existante du commerce de chaussures, et d'extension de son commerce en vue d'augmenter la surface totale nette de vente de 630 m² pour la porter à 1334 m².

7. Le 30 mars 2000, le Comité socio-économique pour la distribution "émet un avis collégial défavorable à l'égard de la demande introduite par Chaussures Maniet S.A. (...) visant la régularisation et l'extension d'un magasin de chaussures (...)".

8. Cet avis a été transmis au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre, lequel a rejeté, par délibération du 11 avril 2000, la première demande de permis socio-économique introduite par la requérante.

9. Le refus de permis d'implantation ainsi que l'avis collégial défavorable émis par le Comité socio-économique pour la distribution ont fait l'objet de la part de la requérante d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Par arrêt n° 88.976 du 13 juillet 2000, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension pour défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le recours en annulation a donné lieu à un arrêt n° 91.136 du 28 novembre 2000 décrétant le désistement d'instance, la requérante n'ayant pas sollicité la poursuite de la procédure après la notification de l'arrêt précité du 13 juillet 2000.

10. Le 16 novembre 2000, la requérante introduit, pour la même implantation, une nouvelle demande d'autorisation socio-économique limitée cette fois à la régularisation de l'exploitation existante du commerce de chaussures.

Le 15 décembre 2000, le dossier de demande d'autorisation socio-économique a été déclaré complet par la troisième partie adverse.

11. Le 15 février 2001, le Comité socio-économique pour la distribution "émet un avis collégial défavorable à l'égard de la demande introduite par Chaussures Maniet s.a. visant la régularisation de la relocalisation d'un magasin de chaussures et accessoires (...)". Il s'agit du premier acte attaqué motivé comme suit :

" CRITERE 1 : LOCALISATION SPATIALE DE L'APPAREIL COMMERCIAL

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

La demande introduite par Chaussures Maniet s.a. vise la régularisation de la relocalisation d'un magasin de chaussures et accessoires sis boulevard de l'Europe n° 147; cadastre : section A, GF, GD, GG, à 1301 Wavre (Bierges). Le terrain de 3.789 m² sur lequel est implanté ce magasin est une zone d'aménagement différé à caractère industriel. La surface bâtie au sol de ce magasin s'établit à 971 m²; sa surface commerciale nette est de 704 m².

Une précédente demande visant la régularisation de la relocalisation, accompagnée d'une extension des surfaces, bâties au sol et commerciale nette, fit l'objet d'un avis socio-économique défavorable daté du 30 mars 2000.

Par rapport à la précédente, la présente demande est plus modeste : en l'occurrence, aucune augmentation de surface n'est demandée.

Wavre est un centre urbain important dont la vocation supralocale est bien affirmée dans l'Est du Brabant Wallon.

Cette vocation, cette ville la doit entre autres à sa situation géographique à l'intersection d'axes routiers importants et très fréquentés. Ces axes mènent notamment à Louvain, à Nivelles, à Bruxelles, à Namur et au sud du pays. La présence toute proche, de l'autoroute E411 Bruxelles-Luxembourg doit aussi être mise en exergue.

La démographie de cette ville emprunte depuis des années déjà une courbe ascendante. Elle compte aujourd'hui 30.500 habitants environ. Servie par un bon équipement commercial, l'attractivité de Wavre est bien réelle dans toute la partie Est du Brabant Wallon. Toutefois, cette attractivité s'estompe et trouve ses limites à la rencontre de l'attractivité de centres comme Louvain, Jodoigne, Gembloux, Nivelles, Braine-l'Alleud, Waterloo ou encore Ottignies-Louvain-la-Neuve.

L'équipement commercial de Wavre est diversifié et de qualité. On y dénombre plus de 300 commerces spécialisés, pour l'essentiel situés en position centrale. Des boutiques de luxe, dont nombre d'entre elles consacrées à l'équipement de la personne, peuvent aussi y être observées. Complémentairement au noyau central - au sein duquel l'insertion de grandes ou moyennes surfaces est difficile - on relève deux importantes concentrations commerciales, l'une au boulevard de l'Europe, dans sa partie contiguë au centre urbain, l'autre avenue des Princes, également dans le tissu urbain. Supermarchés et grandes surfaces non alimentaires s'y côtoient.

Le Comité relève cependant que la localisation, hors du noyau commercial, près d'axes de pénétration (boulevard de l'Europe, rue Provinciale) est très peu judicieuse et non structurante en termes de planologie de la distribution d'autant que le magasin à régulariser comporte essentiellement des articles de comparaison dont l'implantation privilégiée doit être la plus centrale possible.

b) Equilibre entre le centre et la périphérie

La concrétisation du projet qui offrirait des articles de comparaison détourne des courants d'achats qui prioritairement devraient se diriger vers les commerces du centre-ville au lieu de se diriger là où est positionné le projet : dans la périphérie. Cette régularisation, si elle était accordée, nuirait à l'équilibre centre/périphérie.

CRITERE II : LES CONSOMMATEURS

a) Les besoins et habitudes d'achats des consommateurs concernés

Le demandeur circonscrit ainsi sa zone de chalandise :

zone 1 : Entité de Wavre, partie des entités d'Ottignies-Louvain-la-Neuve et de Rixensart : ± 37.600 habitants,

zone 2 : Entité de Court-Saint-Etienne; parties des entités d'Ottignies-Louvain-la Neuve, de Rixensart, de Chaumont-Gistaux, de Mont-Saint-Guibert, de Grez-Doiceau : ± 60.000 habitants.

Le consommateur de cette zone de chalandise a à sa disposition de nombreux magasins offrant de la chaussure dans une large gamme de qualité et de prix.

Ainsi que l'explique le demandeur, son magasin semble être en adéquation avec une partie de la demande qui provient d'une frange de consommateurs de cette zone, acheteuse potentielle d'articles de qualité. Le fait que le conseil est, selon ses dires, assuré par un personnel disponible et qualifié est perçu positivement par le Comité.

Néanmoins, il sied de rappeler que la chaussure est un article de comparaison; idéalement, le consommateur doit pouvoir effectuer ces comparaisons facilement et de façon très privilégiée, lors de ses cheminements piéton en centre-ville. La localisation périphérique du magasin à régulariser ne peut répondre valablement à cette nécessaire et aisée comparaison. De la sorte, le consommateur qui veut malgré tout bénéficier de l'offre du magasin examiné doit s'astreindre à un déplacement relativement long, qui se ferait normalement en voiture. On le voit, on est loin du schéma idéal pour le consommateur.

b) Accessibilité du point de vente

Le fait que le demandeur ne renseigne comme moyen d'accès que le «transport individuel» c'est-à-dire en pratique, l'accès motorisé presqu'essentiellement, corrobore parfaitement le schéma ci-dessus esquissé sous a). Cet accès motorisé serait effectivement relativement aisé, encore que, ainsi que le décrit le demandeur lui-même, le consommateur en provenance d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, s'il emprunte la voie d'accès normale, soit astreint à tout un périple avant d'accéder au magasin.

Le magasin dispose de 40 emplacements de parcage, ce qui constitue «un point de chute» confortable pour le consommateur motorisé.

c) L'influence du projet sur le niveau des prix dans la région

Le demandeur qualifie sa politique des prix ainsi : «prix moyen supérieur».

Historiquement, ainsi que le narre le demandeur, il exploite un magasin à Wavre depuis de nombreuses années. C'est surtout à partir de 1993, qu'il affina sa gamme, celle-ci acquérant peu à peu les caractéristiques qui sont siennes aujourd'hui. L'impact de ce magasin sur le niveau des prix pratiqués dans la région a donc eu tout

le temps de diffuser sur le terrain. En conséquence, il serait illusoire de croire que la régularisation demandée puisse exercer une quelconque influence nouvelle sur le niveau des prix dans la région.

d) Le risque de position monopolistique dans la région

Si l'on s'en réfère au chiffre d'affaires annuel qu'il réalise, ce magasin jouit d'un réel succès. A ce titre, il est sûrement à mettre au nombre des opérateurs locaux qui comptent. Cependant, l'offre existante émanant d'autres magasins est suffisamment importante et diversifiée pour que le risque ci-dessus ne devienne réalité.

CRITERE III : L'EMPLOI

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

Le volume de l'emploi se chiffre à 4 travailleurs à temps plein et 4 travailleurs à temps partiel. Aucun emploi ne serait bien évidemment créé par la régularisation demandée : somme toute logique puisque les surfaces du magasin resteraient inchangées.

b) La qualité de l'emploi

Le personnel serait placé sous le ressort de la commission paritaire n° 201 du commerce de détail indépendant.

La convention collective conclue au sein de cette commission garantit la qualité de l'emploi et détermine le niveau des salaires.

c) La qualité du travail

Elle serait similaire à celle que l'on observe dans des points de vente de même type.

CRITERE IV : LES REPERCUSSIONS CONCURRENTIELLES SUR LE COMMERCE EXISTANT

a) Relations avec les équipements commerciaux existants

La demande introduite par Chaussures Maniet s.a. vise la régularisation de la relocalisation d'un magasin de chaussures et accessoires sis boulevard de l'Europe n° 147; cadastre : section A, GF, GD, GG, à 1301 Wavre (Bierges). Sa surface commerciale nette est de 704 m^2.

Sur la surface commerciale nette qu'il occupe, ce magasin réalise un chiffre d'affaires annuel remarquable. Ainsi, en 1999, il atteignit près de 75 millions de francs belges. On peut souligner que depuis sa relocalisation en 1997, l'évolution ascendante de ce chiffre ne s'est pas démentie. Par ailleurs, en palier, le demandeur prévoit réaliser un chiffre d'affaires de 93 millions de francs belges par an, soit un accroissement de 18 millions de francs belges par an, par rapport à 1999.

Ce magasin est installé depuis la fin des années 80 à Wavre, à la rue Wastinelle sur 700 m^2 de surface commerciale nette, suite à la reprise d un commerce de chaussures en faillite, dit le demandeur. Au départ, sa politique commerciale suivie fut inspirée par l'image «solderie»; à partir de 1993, la société demanderesse changea progressivement d'image et décida pour ce faire de proposer des articles de marque et de qualité. Ce détour, pour jauger l'impact de la relocalisation demandée. A ce propos on peut donc avancer que l'impact du magasin du demandeur sur le commerce existant était déjà latent au travers de ses anciennes installations, ce depuis le milieu des années 90 environ.

N'empêche que la localisation du magasin à l'heure actuelle le rend beaucoup plus visible qu'auparavant et le potentiel de distribution qu'est cet outil est plus élevé que celui de l'ancien magasin. En sus, il est avéré que ce magasin dispose par rapport à la concurrence située dans les parties centrales, de l'avantage d'une aire de parcage gratuite pour le consommateur; par rapport à la concurrence située dans la partie centrale de la ville, il dispose donc d'un argument que celle-ci ne peut offrir ou alors, très difficilement et à prix d'or et au dam de sa rentabilité financière. On peut aussi souligner que là où est situé ce commerce, hors de la zone du commerce central, et par rapport aux commerces concurrents situés dans cette zone, il devrait disposer d'une «rente» de moindre investissement ou, comme c'est le cas en l'espèce, de location.

Ces considérations mettent ou tendent à mettre en exergue certaines distorsions dans l'exercice d'une saine concurrence. En d'autres termes, la localisation périphérique retenue pour le magasin, permettrait à la société demanderesse, toutes choses étant égales dans les comparaisons avec la concurrence sise dans le centre de la ville, de jouir d'impératifs financiers moins contraignants. A partir de conditions concurrentielles quelque peu biaisées au départ, il s'avérerait d'autant plus difficile pour les opérateurs centraux, de damer le pion, concurrentiellement s'entend, à un opérateur jouissant d'une situation de fait lui procurant des avantages spécifiques.

Cette problématique est à prendre en considération quant à l'impact qu'est susceptible de faire peser un tel commerce vis-à -vis du commerce central.
Elle amène le Comité à dire que cet impact est tout à fait tangible et résulte, probablement pour partie, de prébendes dues à sa localisation périphérique.

b) Equilibre entre le centre et la périphérie

L'octroi de la régularisation demandée détournerait de sensibles courants d'achats au bénéfice de la périphérie et préjudicierait substantiellement l'équilibre sous revue.

V. CONCLUSIONS

Compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus à l'A.R. du 8 août 1975 telle qu'elle a été développée ci-dessus, le Comité Socio-Economique pour la Distribution, après pondération des aspects positifs et négatifs du projet émet un avis collégial défavorable à l'égard de la demande introduite par Chaussures Maniet s.a. visant la régularisation de la relocalisation d'un magasin de chaussures et accessoires sis boulevard de l'Europe n° 147; cadastre : section A, GF, GD, GG, à 1301 Wavre (Bierges)".

12. Cet avis a été transmis au collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre, lequel a rejeté, par délibération du 27 février 2001, la nouvelle demande de permis socio-économique introduite par la requérante. Il s'agit du second acte attaqué.

13. Les deux actes précités ont été notifiés à la requérante respectivement le 6 mars 2001 et le 14 mars 2001 sans toutefois que la mention prescrite par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'y figure;

Considérant que les deuxième et troisième parties adverses soulèvent une exception d'irrecevabilité du recours; qu'elles relèvent que la décision d'ester déposée

par la requérante est signée par Pascale MANIET et un sieur VANDERPLANCKE, se déclarant administrateurs, mais que la requérante ne produit pas les extraits de l'annexe au Moniteur belge qui permettent d'établir la qualité d'administrateur de la deuxième de ces personnes; que, plus fondamentalement, elles soutiennent que la décision d'agir devant le Conseil d'Etat ne relève pas de la représentation en justice et que, dès lors, la décision aurait dû être prise par le conseil d'administration de la requérante;

Considérant qu'il ressort de l'article 522 du Code des sociétés que le conseil d'administration est en principe l'organe habilité à représenter une société anonyme en justice; qu'en son paragraphe 2, cette disposition permet cependant aux statuts de donner cette qualité à un ou plusieurs administrateurs; qu'en ce qui concerne la requérante, ses statuts prévoient, en leur article 20, que "la société est représentée dans tous les actes, y compris ceux où interviennent un fonctionnaire public ou un officier ministériel ou en justice :

- soit par deux administrateurs conjointement;
(...)";

que le "pouvoir de représentation en justice" inclut celui de prendre une décision d'introduire un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'il ressort des extraits publiés aux annexes au Moniteur belge du 15 novembre 1997 et du 30 novembre 2000, que l'auditeur rapporteur s'est fait produire, que les deux personnes ayant pris la décision d'agir avaient la qualité d'administrateurs lors de l'introduction du recours en annulation; que l'exception doit être rejetée;

Considérant que la requérante prend un moyen unique "de la violation des articles 9 et 10 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs, des articles 1er à 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales, du principe général de droit de la motivation interne des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; que, dans une première branche, elle reproche aux décisions attaquées de ne pas être suffisamment motivées, au regard de l'ensemble des critères qui devaient guider l'appréciation de l'autorité; qu'elle fait valoir qu'une appréciation devait être portée sur chacun de ces critères, une appréciation globale sommaire n'étant pas satisfaisante; que, de manière plus précise, elle identifie les quatre vices de motivation suivants qui affecteraient les décisions attaquées :

1) il y aurait un "changement de motivation inexpliqué et inexplicable entre le premier avis donné (par le Comité socio-économique pour la distribution) le 30 mars 2000

et celui du 15 février 2001"; ainsi, alors que dans son premier avis le Comité se contente de rappeler que le magasin occupe une position décentralisée le long de la route nationale reliant entre eux les centres de Wavre, Bierges, Limal, Limelette et Ottignies, et alors que la situation géographique du projet n'a pas évolué, que le nombre de places de parking proposées au public n'a pas varié et que la taille envisagée pour le magasin a même diminué, le même Comité prend une position radicalement différente en ce qui concerne le critère relatif à la localisation de l'appareil commercial.

Elle observe aussi notamment que dans son second avis le Comité fait état de "la nécessité pour le consommateur de pouvoir procéder à des comparaisons de produits", alors que le premier avis ne mentionne aucunement cette préoccupation et que les produits concernés n'ont pourtant pas changé d'une demande à l'autre.

Elle estime que l'absence de justification dans les différences d'appréciation existant entre les deux avis vaut également en ce qui concerne les relations avec les équipements commerciaux existants : alors que le premier avis ne formulait aucune critique, le second avis fait grief au magasin existant d'être trop florissant en raison de sa situation excentrée et de sa trop facile accessibilité; elle écrit avoir du mal à suivre le raisonnement tenu par le Comité, à savoir considérer que l'accessibilité trop aisée doit constituer un motif d'avis défavorable dès lors qu'il induirait une distorsion de concurrence par rapport au centre-ville; elle ne voit pas où se trouve la distorsion de concurrence puisque les situations ne sont pas comparables : dans le centre, le cheminement est piétonnier alors que la fréquentation de son magasin nécessite une voiture;

2) il y aurait "des contradictions dans les motifs employés pour donner un avis négatif défavorable"; elle relève à cet égard celles qui suivent, au nombre de trois :

    1. A propos du premier critère, dès lors que "l'avis insiste (...) sur le fait que le secteur de la vente au détail de chaussures est bien présent dans le centre de Wavre, que l'équipement commercial est de qualité et diversifié et que la population est en courbe ascendante", il n'y a pas lieu de craindre que "la présence d'une moyenne surface (...) excentrée" aura pour effet de détourner la clientèle du centre-ville et porter atteinte aux petits commerces de détail, surtout que le projet porte uniquement sur la relocalisation d'une implantation commerciale de même taille; la requérante n'aperçoit pas quelles pourraient être les conséquences nouvelles de l'exploitation du Luxus sur les commerces existants;

2. Toujours à propos du premier critère, l'avis relève "de manière contradictoire (...) qu'au sein du noyau central l'implantation de grandes ou moyennes surfaces est difficile et qu'il existe deux importantes concentrations commerciales, disposant de grandes surfaces non alimentaires, soit au centre urbain, soit dans une zone immédiatement contiguë";

3. "Dans le cadre de ce même critère, le Comité considère que l'implantation projetée est d'autant moins judicieuse que le magasin à régulariser comporte des articles de comparaison et qu'en dehors du centre-ville la comparaison n'est pas possible", alors que "les prix pratiqués dans le centre-ville n'ont pas été influencés par la surface commerciale qui préexistait rue de la Wastinne" et que "par ailleurs la comparaison demeure bel et bien possible"; la requérante estime que la comparaison demeure possible parce que la gamme de produits présentée est suffisamment diversifiée et parce que la localisation géographique du magasin est telle que les clients doivent impérativement disposer d'une voiture pour s'y rendre en manière telle qu'ils peuvent se rendre au centre-ville pour y opérer leurs comparaisons; selon elle, le "cheminement piéton" n'est pas un critère pertinent;

3) il existe, selon la requérante, "des différences entre les deux avis qui témoignent d'une évolution positive faite par le Comité dans l'appréciation du projet, sans toutefois que cela ne se traduise en termes d'appréciation globale"; elle relève à cet égard que "si, dans le premier avis, le Comité mettait en évidence un risque de constitution d'une situation monopolisitique, le second avis considère que, nonobstant le succès réel du magasin de la requérante, l'importance et la diversification de l'offre proposée par les autres magasins de chaussures exclut ce risque"; elle écrit qu'au départ de cette considération, le Comité aurait dû estimer que l'impact du projet sur l'attractivité du centre-ville était négligeable;

4) l'avis donné le 15 février 2001 comporterait "certaines erreurs ou éléments inexpliqués", consistant notamment en la mention de ce que le projet ne comporte aucune création d'emploi nouveau, et en ce que "la localisation actuelle du magasin le rend beaucoup plus visible que (l'ancienne) et que son potentiel de distribution est plus élevé que celui de l'ancien";

que, dans une seconde branche, elle reproche à l'avis qui constitue le premier acte attaqué - dont elle reproduit la conclusion - d'être rédigé dans des termes qui ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la délibération sur les différentes appréciations des critères, après réunion de celles-ci, a conduit le Comité à

donner une appréciation globale défavorable sur la demande; que, selon elle, la conclusion de cet avis repose sur une pure clause de style, qui ne permet pas de comprendre quels critères ont été déterminants lors de l'examen de sa demande, cela d'autant moins que ce même avis comporte, sur divers points, une appréciation positive de cette dernière;

Considérant qu'en réplique, la requérante écrit notamment que, s'agissant du revirement d'attitude, "la partie adverse tente de l'expliquer par la circonstance que, dans le cadre de la première demande, le Comité socio-économique pour la distribution avait refusé le projet en raison de son incompatibilité urbanistique", mais que "cette explication ne convainc pas" car "nonobstant les considérations d'ordre urbanistique qui ont pu déterminer le Comité dans son avis défavorable, il n'en demeure pas moins qu'(il) a émis une appréciation au regard des différents critères énumérés par l'arrêté royal du 8 août 1975", et "qu'à cet égard, on aperçoit mal en quoi le critère de la localisation de l'appareil commercial serait en relation avec la nature industrielle du bâtiment destiné à accueillir, dans la demande initiale, l'extension des surfaces commerciales"; qu'elle fait valoir que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, si revirement il y a, l'exigence de motivation formelle est renforcée et l'autorité doit exposer les raisons qui l'ont conduite à changer d'attitude; qu'elle estime qu'en l'espèce une telle motivation fait totalement défaut, y compris même dans le mémoire en réponse; qu'elle s'interroge enfin de la manière suivante sur l'incidence de ce vice dans les motifs :

" Cette incidence sera différente selon que l'on considère que les appréciations données sur chacun des critères d'appréciation constituent autant de motifs distincts et indépendants, se suffisant à eux-mêmes pour motiver la décision, ou que l'on estime que ces différentes appréciations concourent à former, ensemble, une appréciation globale, de sorte que les différents motifs se soutiennent et sont pour ainsi dire indissociables. L'avis donné par le Comité (...) consiste en la somme des appréciations données sur les différents critères, ce qui donne lieu à une conclusion globale, étant la résultante de cette mise ensemble des appréciations. L'autorité met ainsi en balance les aspects positifs et négatifs du projet";

qu'elle estime que "dès l'instant où l'on accepte que la décision prise par la ville de Wavre, consistant en la reprise de l'avis défavorable du Comité, procède d'une appréciation globale, le vice de motivation qui affecte l'examen du premier critère contamine, en quelque sorte, la totalité de la décision";

Considérant, quant à la seconde branche, que, dans son dernier mémoire, la requérante rappelle les termes de l'article 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 desquels il ressort que si les critères servent à porter une appréciation globale, c'est bien précisément, selon elle, en raison de l'obligation faite au Comité de formuler une telle

appréciation; qu'elle estime que c'est la mise en balance des critères qui doit apparaître dans l'appréciation globale, en exposant pourquoi les appréciations défavorables l'emportent sur celles qui sont favorables au projet; qu'elle soutient aussi que quand bien même l'acte attaqué serait conforme à l'article 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975, il faudrait constater qu'il ne répond pas aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant, tout d'abord, quant à la première branche, qu'à propos du revirement d'attitude critiqué par la requérante, il y a lieu de rappeler qu'une autorité administrative peut, dans l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opérer un revirement d'attitude; que, dans une telle hypothèse, la motivation formelle de l'acte doit, pour être adéquate, permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité se départit de son attitude antérieure;

Considérant que les deux avis du Comité socio-économique pour la distribution donnés les 30 mars 2000 et 15 février 2001 sont tous deux défavorables; que les considérations qui justifient ces deux avis sont certes différentes; que, toutefois, l'autorisation refusée en 2000 portait sur un projet substantiellement plus grand que celui refusé en 2001 et qu'il apparaît qu'un des motifs de l'avis défavorable de 2000 était que la demande d'extension que contenait le premier projet se heurtait au constat qu'une société MANEXCO avait obtenu un permis de bâtir portant sur un bâtiment à usage industriel à l'exclusion d'un usage commercial, en sorte que le Comité a pu se contenter d'examiner plus sommairement les autres critères d'implantation; que l'appréciation plus approfondie de certains critères qui a été portée sur le nouveau projet, ne constitue dès lors pas un revirement d'attitude qui devrait être spécialement justifié;

Considérant, par ailleurs, que, selon l'article 9, alinéa 1er, deuxième phrase, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales encore applicable à l'espèce, l'avis du Comité "doit rencontrer les critères fixés par le Roi (...)"; que l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales, dispose en son article 1er que cet avis doit tenir compte de critères, répartis en quatre catégories consistant en "la localisation spatiale de l'appareil commercial; l'aspect «consommateur»; l'emploi; l'incidence sur le commerce existant"; que ce même arrêté royal détaille ensuite, en ses articles 2 à 5, les critères à prendre en considération par le Comité socio-économique pour la distribution dans chacune de ces catégories :

" Art. 2. Les critères de localisation spatiale de l'appareil commercial doivent permettre d'apprécier :

a) s'il existe une corrélation suffisante entre, d'une part, la taille et le type du point de vente projeté et d'autre part, la place de la commune, sur le territoire de laquelle l'implantation est projetée, dans le réseau urbain, sa taille et le poids démographique de son hinterland;
b) si l'implantation projetée est conçue de façon à promouvoir un équilibre fonctionnel entre la périphérie et les centres commerciaux existants.

Art. 3. Les critères d'appréciation de l'aspect «consommateur» sont :

a) les besoins, les habitudes d'achat des consommateurs qui seront concernés par la nouvelle implantation. Le nouveau point de vente doit étendre leur gamme de choix entre différentes formes de commerce, méthodes de vente et assortiments;
b) le point de vente projeté doit être accessible par différents moyens de transport, notamment par les transports en commun sans charge spécifique pour la collectivité;
c) la nouvelle implantation doit exercer une influence favorable sur le niveau des prix dans la région;
d) le souci d'éviter l'exercice d'un monopole dans la région.

Art. 4. Les critères relatifs à l'emploi sont les suivants :

a) la nouvelle implantation doit contribuer au maintien ou à l'extension de l'emploi dans la région;
b) la stabilité des emplois offerts dans le point de vente, le niveau des rémunérations, les possibilités de promotion sociale;
c) la qualité du travail doit être garantie, notamment par la présence des équipements sociaux nécessaires et un rythme de travail normal.

Art. 5. En ce qui concerne les répercussions sur le commerce existant il faut examiner :

a) si la nouvelle implantation ne met pas en péril la viabilité des équipements commerciaux existants, pour autant que ceux-ci soient d'un niveau qualitatif et quantitatif suffisant;
b) si la nouvelle implantation, lorsqu'elle est prévue en périphérie, favorise, par sa taille, sa fonction et sa localisation, un équilibre avec l'équipement commercial existant;
c) si la nouvelle implantation, lorsqu'elle est prévue au centre de la ville ou de la commune, favorise la modernisation, la concentration et la spécialisation du centre commercial ou des centres commerciaux existants";

Considérant que l'arrêté royal du 8 août 1975 impose qu'une appréciation soit portée sur chacun de ces critères; que l'appréciation globale prévue par l'article 6 doit porter sur les critères réunis, c'est-à-dire sur les douze critères;

Considérant qu'il convient de rappeler que le Conseil d'Etat ne peut substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité compétente; qu'il ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant que l'avis émis le 15 février 2001 par le Comité socio-économique pour la distribution examine de manière systématique et

circonstanciée les critères déterminés par l'arrêté royal précité; qu'il ressort des termes de cet avis, que l'analyse du Comité prend en compte tant les avantages que les inconvénients liés à la demande d'autorisation; qu'aucune des appréciations portées n'apparaît manifestement inadéquate ou déraisonnable; que, plus précisément, les critiques formulées par la requérante dans sa requête appellent l'examen suivant :

- il n'est pas contradictoire de considérer d'une part que "l'équipement commercial de Wavre est diversifié et de qualité", qu"'on y dénombre plus de 300 commerces spécialisés, pour l'essentiel situés en position centrale" ainsi que des "boutiques de luxe, dont nombre d'entre elles consacrées à l'équipement de la personne" et d'autre part que le projet d'implantation envisagé risque de détourner une partie de la clientèle de ce centre-ville; en effet, l'avis motive ce risque comme suit :

" CRITERE IV : LES REPERCUSSIONS CONCURRENTIELLES SUR LE COMMERCE EXISTANT

a) Relations avec les équipements commerciaux existants

(...)

(...) l'impact du magasin du demandeur sur le commerce existant était déjà latent au travers de ses anciennes installations, ce depuis le milieu des années 90 environ.

N'empêche que la localisation du magasin à l'heure actuelle le rend beaucoup plus visible qu'auparavant et le potentiel de distribution qu'est cet outil est plus élevé que celui de l'ancien magasin. En sus, il est avéré que ce magasin dispose par rapport à la concurrence située dans les parties centrales, de l'avantage d'une aire de parcage gratuite pour le consommateur; par rapport à la concurrence située dans la partie centrale de la ville, il dispose donc d'un argument que celle-ci ne peut offrir ou alors, très difficilement et à prix d'or et au dam de sa rentabilité financière. On peut aussi souligner que là où est situé ce commerce, hors de la zone du commerce central, et par rapport aux commerces concurrents situés dans cette zone, il devrait disposer d'une «rente» de moindre investissement ou, comme c'est le cas en l'espèce, de location.

Ces considérations mettent ou tendent à mettre en exergue certaines distorsions dans l'exercice d'une saine concurrence. En d'autres termes, la localisation périphérique retenue pour le magasin, permettrait à la société demanderesse, toutes choses étant égales dans les comparaisons avec la concurrence sise dans le centre de la ville, de jouir d'impératifs financiers moins contraignants. A partir de conditions concurrentielles quelque peu biaisées au départ, il s'avérerait d'autant plus difficile pour les opérateurs centraux, de damer le pion, concurrentiellement s'entend, à un opérateur jouissant d'une situation de fait lui procurant des avantages spécifiques.

Cette problématique est à prendre en considération quant à l'impact qu'est susceptible de faire peser un tel commerce vis-à -vis du commerce central.
Elle amène le Comité à dire que cet impact est tout à fait tangible et résulte, probablement pour partie, de prébendes dues à sa localisation périphérique".

Le Comité a ainsi pu sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation considérer que c'est la nouvelle localisation du magasin et sa très grande accessibilité qui risquent de détourner une partie de la clientèle du centre-ville;

- la requérante n'expose pas, et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas en quoi il est contradictoire de relever, d'une part, que "l'insertion de grandes ou moyennes surfaces est difficile" dans le noyau central de Wavre et, d'autre part, qu'il y a deux importantes concentrations commerciales dans cette ville "l'une au boulevard de l'Europe, dans sa partie contigüe au centre urbain, l'autre avenue des Princes, également dans le tissu urbain";

- il n'est pas déraisonnable de considérer, spécialement au regard de l'article 3 de l'arrêté royal du 8 août 1975 précité, qu'"idéalement" - ainsi qu'il est écrit dans l'avis attaqué - le consommateur doit pouvoir effectuer des comparaisons de prix lors de "cheminements piétons" et que "la localisation périphérique du magasin à régulariser" ne répond pas à ce souci;

- à propos de l'absence de risque de position monopolistique dans la région relevée dans l'avis et qui aurait dû, selon la requérante, conduire le Comité à estimer que l'impact du projet sur l'attractivité du centre-ville était négligeable, il y a lieu de relever que la requérante confond deux critères, à savoir le critère relatif aux consommateurs qui comporte notamment l'appréciation du "risque de position monopolistique dans la région", et le critère relatif aux répercussions concurrentielles sur le commerce existant qui comporte l'appréciation des "relations avec les équipements commerciaux existants" et celle de l'"équilibre entre le centre et la périphérie"; qu'il y a lieu de rappeler qu'avoir une situation monopolistique signifie être maître de l'offre sur le marché; que le Comité a pu dès lors sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation considérer que s'il y avait absence de risque de position monopolistique, il n'en demeurait pas moins que l'implantation risquait de fausser la concurrence;

- à propos de l'erreur relative à l'emploi, à supposer même que l'avis relève à tort qu'aucun emploi ne sera créé par la régularisation demandée, il relève aussi que le volume de l'emploi se chiffre à 4 travailleurs à temps plein et 4 travailleurs à temps partiel, ce qui est exact; que le seul emploi qui serait créé, serait un mi-temps; la requérante n'indique pas en quoi ce mi-temps supplémentaire aurait pu modifier l'appréciation du critère relatif à l'emploi, d'autant que le Comité disposait des chiffres exacts; en outre, l'examen de ce critère n'a donné lieu à aucune appréciation positive ou négative;

- en ce qui concerne le prétendu caractère inexpliqué de l'affirmation selon laquelle le magasin est beaucoup plus visible que l'ancien et que son potentiel de distribution est augmenté, il suffit de renvoyer à l'extrait de l'avis ci-dessus reproduit pour constater qu'une explication raisonnable existe à cette affirmation tenant à la localisation ancienne du magasin, moins visible;

Considérant, quant à la seconde branche, que l'article 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975, précité, dispose que "les avis (...) sont émis après une délibération sur les différentes appréciations des critères qui, réunis, servent à porter une appréciation globale sur la demande";

Considérant qu'il ressort notamment d'une intervention faite par l'auteur du projet au cours des travaux préparatoires de la loi qu'"aucun des critères énumérés n'est prioritaire" et que "tous ces éléments constituent un bilan qui peut être à prépondérance positive ou à prépondérance négative et sur la base duquel est prise une décision" (Pasin., 1975, p. 807);

Considérant qu'en l'espèce, après l'examen de chacun des critères, l'avis conclut comme suit :

" Compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus à l' A.R. du 8 août 1975 telle qu'elle a été développée ci-dessus, le Comité Socio-Economique pour la Distribution, après pondération des aspects positifs et négatifs du projet émet un avis défavorable à l'égard de la demande (...)";

Considérant que si cette conclusion est rédigée dans des termes généraux, elle ne peut toutefois être dissociée de l'examen de chacun des critères auquel a procédé le Comité; qu'à cet égard, ladite conclusion indique avoir fait une pondération des aspects positifs et négatifs du projet; qu'en l'absence de toute hiérarchie dans les critères, il était dès lors patent que l'avis devait être défavorable, l'appréciation d'un seul critère, relatif au risque de situation monopolistique, étant favorable, celle de la majorité des critères étant défavorable (corrélation entre le point de vente projeté et la commune d'implantation, équilibre entre le centre et la périphérie, les besoins et habitudes d'achats des consommateurs concernés, les relations avec les équipements commerciaux existants et l'équilibre entre le centre et la périphérie), et certaines appréciations étant neutres (emploi, niveau des prix dans la région); qu'à peine de répéter ce qui avait déjà été exposé lors de l'examen de chacun des critères et compte tenu de l'appréciation défavorable de la majorité d'entre eux, la conclusion de l'avis pouvait se limiter à se fonder sur la pondération des aspect négatifs et positifs du projet; que le moyen unique n'est fondé en aucune de ses branches,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à la charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le huit mars deux mille sept par :

Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS. S. GUFFENS.