

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 178.660 du 17 janvier 2008

G/A. 184.214/XIII-4603

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée
BRICO ARDENNE,**

ayant élu domicile chez
Me Philippe BOUILLARD, avocat,
rue Lelièvre 9
5000 Namur,

contre :

la Commune de Libramont-Chevigny.

Partie intervenante :

la Société anonyme DATABUILD INVESTMENTS,

ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 29 juin 2007 par la société privée à responsabilité limitée BRICO ARDENNE, tendant à l'annulation et à la suspension de l'exécution de "la délibération du Collège communal de Libramont-Chevigny du 23 février 2007, accordant à la société DATABUILD INVESTMENTS, Torenlei, 2, à 2950 Kapellen, l'autorisation socio-économique «pour la création d'un magasin de bricolage d'une superficie nette de vente de 2.160 m² (HUBO), rue de Libin à Recogne»";

Vu la requête introduite le 9 août 2007 par laquelle la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 5 novembre 2007, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître à l'audience publique du 19 novembre 2007 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Ph. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me F. VISEUR, loco Me T. VANDENPUT, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'Etat;

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 partie requérante exploite, depuis 1982, un magasin d'articles de bricolage, qui a fait l'objet d'une extension en 1995. Ce magasin, exploité sous l'enseigne "Mr Bricolage", est établi route de Saint-Hubert, 51, à Recogne (Libramont-Chevigny).

La partie requérante dispose, pour son exploitation, d'une autorisation socio-économique délivrée par le collège des bourgmestre et échevins de Libramont-Chevigny le 16 juin 1995.

2. Il existe également un magasin "Brico" (également connu sous le nom "Cremer") établi avenue de Bouillon, dans la même localité et qui disposait d'une autorisation socio-économique octroyée le 27 octobre 2000. A la suite de la destruction de l'établissement par un incendie le 24 juin 2005, une nouvelle autorisation socio-économique a été délivrée le 10 mars 2006.

La réouverture du magasin a eu lieu en juillet 2007. Depuis ce moment, l'établissement propose des articles de bricolage sur une superficie de vente de 3.725 m².

3. La société anonyme DATABUILD INVESTMENTS exploite quant à elle un magasin Krefel, établi rue de Libin, également à Recogne, qui vend des articles électroménagers. Elle dispose à cet égard d'une autorisation socio-économique qui lui a été délivrée le 16 septembre 2005.

Cette société a sollicité les permis nécessaires à l'extension de ce magasin et à la diversification de ses activités.

Elle a obtenu à cet égard un permis d'urbanisme le 7 octobre 2005, l'autorisant à construire deux surfaces commerciales. Ce permis a été annulé par l'arrêt n° 177.587 du 4 décembre 2007.

Elle a également entamé des démarches sur le plan socio-économique.

4. Dans cette perspective, cette société a également introduit, au début de l'année 2006, une demande d'autorisation socio-économique pour l'extension de son magasin existant d'électroménager en magasin de bricolage sous l'enseigne "Hubo".

Le 22 février 2006, cette demande donne lieu à un avis favorable du comité socio-économique national pour la distribution, après examen des critères prévus par l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

Le 24 mars 2006, la partie adverse refuse de délivrer l'autorisation sollicitée.

Sur recours de la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS et du Comité socio-économique national pour la distribution, ce refus est confirmé le 3 mai 2006 par le Comité interministériel pour la distribution.

5. Le 9 janvier 2007, la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS introduit une seconde demande d'autorisation socio-économique, identique à la précédente.

6. Cette demande donne lieu à un avis favorable de la partie adverse le 12 janvier 2007.

Le 7 février 2007, le comité socio-économique national pour la distribution donne un avis défavorable.

7. Le 23 février 2007, la partie adverse accorde l'autorisation sollicitée.

Il s'agit de la décision attaquée, qui est notifiée à la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS le 5 mars 2007.

8. Cette décision a fait l'objet de deux recours introduits devant le comité interministériel, l'un introduit par le comité socio-économique national pour la distribution, daté du 23 mars 2007 et "enregistré" le 26 mars 2007, et l'autre par sept membres de ce même comité, daté du 20 mars 2007 et "enregistré" le 26 mars 2007. Le dossier administratif ne contient pas la preuve des envois recommandés. On peut supposer qu'ayant été reçus le 26 mars 2007, les envois recommandés ont été déposés à la poste au plus tard le vendredi 23 mars 2007, soit dans les 20 jours de la notification de la décision de la partie adverse.

9. Le 25 avril 2007, le comité interministériel pour la distribution déclare irrecevable le recours introduit par le comité socio-économique national pour la distribution et déclare recevable et fondé le recours introduit par au moins sept membres de ce même comité.

Cette décision n'a été notifiée à la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS et à la partie adverse que par courriers du 3 mai 2007, soit après l'expiration du délai de 40 jours du dépôt à la poste des envois recommandés contenant les recours, de telle sorte que la décision du 23 février 2007 doit être considérée comme confirmée, en application de l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 précitée.

La partie adverse et la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS en sont informées par le secrétaire du comité interministériel pour la distribution par courriers recommandés du 13 juin 2007;

Considérant que, par requête introduite le 9 août 2007, la S.A. DATABUILD INVESTMENTS, bénéficiaire de l'acte attaqué, demande à intervenir dans la procédure; qu'il y a lieu d'accueillir la requête en intervention;

Considérant que la partie intervenante soulève une première exception d'irrecevabilité du recours en raison de sa tardiveté; qu'elle fait valoir que l'acte attaqué, qui date du 23 février 2007, a fait l'objet d'un affichage conformément à l'article 12 de la loi du 13 août 2004 précitée; qu'elle ajoute que la partie requérante a suivi de près la procédure relative à la délivrance de la décision litigieuse; qu'elle en conclut que "tenant compte de la date de délivrance de l'acte attaqué, de son affichage, de l'intérêt marqué par les principaux concurrents, il n'est pas crédible que ceux-ci n'aient pris connaissance de l'acte que plusieurs mois après sa délivrance";

Considérant que la partie intervenante soulève une deuxième exception d'irrecevabilité du recours *ratione personae*; qu'elle soutient que "la requérante n'établit aucunement qu'elle serait propriétaire et/ou exploitante d'un établissement commercial et, partant, qu'elle présenterait un intérêt au [...] recours"; qu'elle précise que cette partie ne dépose pas de "permis socio-économique dont il se déduirait qu'elle est l'exploitant légitime d'une surface commerciale située route de Saint-Hubert 51 à Recogne";

Considérant que la partie intervenante soulève une troisième exception d'irrecevabilité tenant à la qualité de la personne ayant signé la décision d'ester; qu'elle estime que cette qualité devra être examinée quant à sa conformité aux statuts de la partie requérante ainsi qu'à la loi;

Considérant, quant à la première exception d'irrecevabilité, que la loi du 13 août 2004 précitée organise, en son article 11, un recours auprès du Comité interministériel pour la distribution contre les décisions prises par les collèges des bourgmestre et échevins relatives aux demandes d'autorisations d'implantations commerciales; que ce recours, qui n'est ouvert qu'à certaines parties, est suspensif;

Considérant qu'en l'espèce, deux recours ont été introduits à l'encontre de la décision de la partie adverse accordant à la partie intervenante l'autorisation qu'elle avait sollicitée; que tant que ces recours étaient pendants, il était prématuré, pour la partie requérante, d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat; que ce n'est qu'à l'expiration du délai imparti à l'autorité pour se prononcer sur ceux-ci et notifier sa décision, que le sort réservé à ces recours - et donc également à la décision de la partie adverse - a été fixé définitivement; que, par le mécanisme de l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004, la décision prise par la partie adverse le 23 février 2007 a été confirmée, pour cause de notification tardive, le 3 mai 2007, de la décision du Comité interministériel; que le présent recours a quant à lui été introduit le 29 juin 2007, c'est-à-dire moins de 60 jours après l'expiration du délai visé à l'article 11, § 7, de la loi,

étant le 2 mai 2007; qu'il est donc recevable ratione temporis; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant à la deuxième exception d'irrecevabilité, que la partie requérante - dont les statuts disposent qu'elle "a pour objet toute opération se rapportant directement ou indirectement à la création et à la gestion d'un ou de plusieurs centres de bricolage (...)" - exploite un magasin sous l'enseigne "Mr Bricolage" (route de Saint-Hubert, n° 51, à Recogne) non loin du magasin qui fait l'objet de l'autorisation litigieuse (route de Libin, également à Recogne) et qui vend (ou vendra) des produits similaires sous l'enseigne "Hubo"; qu'elle dispose dès lors d'un intérêt suffisant à son recours; que son intérêt est légitime dès lors qu'elle dispose, pour l'exploitation de son magasin "Mr Bricolage", d'une autorisation socio-économique délivrée par le collège des bourgmestre et échevins de Libramont-Chevigny le 16 juin 1995, comme cela ressort de l'instruction du dossier; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant, quant à la troisième exception d'irrecevabilité, que le dossier de la partie requérante comporte un document daté du 28 juin 2007, signé par Réginald DE WOOT, en qualité de gérant de la partie requérante, par lequel ce dernier :

" (...) décide d'introduire une requête en annulation avec demande de suspension devant le Conseil d'Etat, contre la décision du 23 février 2007 du Collège communal de Libramont-Chevigny accordant l'autorisation socio-économique à Databuild pour l'établissement d'un magasin de bricolage à l'enseigne Hubo, rue de Libin à Recogne (...);

que le même dossier comprend un extrait d'acte publié aux annexes du Moniteur belge le 22 février 2007, selon lequel, par une décision de son assemblée générale extraordinaire du 31 décembre 2006, la partie requérante a nommé en qualité de gérant de la société "la société anonyme PROVA [...] représentée par Monsieur Réginald De Woot, pour compte de la société privée à responsabilité limitée RDW MANAGEMENT"; qu'il comporte également les statuts de la partie requérante, dont l'article 16 dispose notamment que les gérants pourront "introduire toutes instances" ainsi que "requérir et obtenir toutes décisions judiciaires"; que la décision d'introduire le recours a par conséquent été prise par la personne ayant qualité pour le faire et dont le mandat était opposable; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la "violation du principe général de bonne administration et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; que, dans une première branche, elle fait valoir que "le revirement d'attitude de l'autorité administrative n'est concevable que moyennant motivation particulière, le plus souvent fondée sur un ou des

éléments nouveaux adéquats"; qu'elle relève en substance qu'en l'occurrence, il y a eu un revirement d'attitude, mais que ce dernier n'est pas valablement justifié, sinon par une "clause de style"; qu'elle estime également que les considérations qui ont justifié le premier refus opposé à la S.A. DATABUILD INVESTMENTS le 24 mars 2006 restaient d'actualité au moment où fut prise la décision attaquée; que, dans une deuxième branche, elle fait valoir que lorsqu'une autorité "s'écarte de l'avis auquel elle se réfère, il lui incombe d'exposer les motifs qui justifient cet écart", et que lorsqu'une autorité est confrontée à des avis divergents elle "doit expliquer pourquoi elle se rallie à un avis plutôt qu'à un autre"; qu'elle affirme que la partie adverse n'a pas justifié pour quelle raison elle s'est écartée de l'avis donné le 7 février 2007 par le comité socio-économique national pour la distribution, ni pourquoi elle a préféré se rallier à l'avis donné le 22 février 2006 par ce comité; que, dans une troisième branche, elle soutient que la partie adverse se contente, dans sa décision, de reproduire deux avis contradictoires et d'exposer que les circonstances exceptionnelles ayant motivé sa décision de refus du 24 mars 2006 ne sont plus d'application, mais qu'elle "n'examine aucunement la demande à travers les critères de localisation spatiale de l'implantation sollicitée, de l'intérêt des consommateurs, de l'influence du projet sur l'emploi et des répercussions du projet sur le commerce existant, prévus à l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 (précitée)";

Considérant, quant à la première branche, que la partie intervenante relève d'abord l'attitude contradictoire du comité socio-économique, le premier avis étant favorable, le second étant défavorable; qu'elle soutient ensuite que "dès lors que la contradiction entre les deux avis ne s'explique pas sur base d'éléments objectifs mais résulte uniquement d'une appréciation subjective différente, il est particulièrement malaisé, voire impossible, d'énoncer les motifs pour lesquels il conviendrait, objectivement, de suivre l'un plutôt que l'autre"; que, selon elle, "il résulte de la délibération du 24 mars 2006 refusant le permis socio-économique, que la partie (adverse) ne s'écarte pas de l'analyse socio-économique du comité du même nom, mais refuse néanmoins le permis «en tenant compte des circonstances exceptionnelles, à savoir l'incendie ayant débouché sur un arrêt total des activités (de l'établissement Cremer) et sur la mise au chômage de 32 personnes»"; qu'elle affirme que "par la suite, dans sa délibération du 12 janvier 2007, le collège (...) a manifestement décidé de ne pas s'écarter de sa position du 24 mars 2006 et a logiquement décidé, dès lors que les circonstances exceptionnelles ayant motivé sa décision du 24 mars 2006 ne sont plus d'application, de délivrer le permis sollicité"; qu'elle en déduit que les deux décisions prises par la partie adverse se fondent, en ce qui concerne l'examen socio-économique, sur le premier avis du comité socio-économique, étant celui du 22 février 2006; qu'elle estime que la partie adverse a apprécié souverainement et de manière raisonnable que

les circonstances exceptionnelles qui avaient justifié le premier refus ne sont plus d'application; qu'en ce qui concerne la deuxième branche, elle soutient "qu'il n'existe en matière socio-économique que très rarement des éléments justifiant objectivement qu'une appréciation subjective du Comité socio-économique soit préférée à une autre appréciation subjective de ce même Comité"; qu'elle précise que "dès lors qu'en l'espèce, il a été démontré que la situation sur le terrain n'avait guère évolué, les motifs justifiant que la partie adverse se soit fondée sur le premier avis plutôt que sur le second ne sont autres que les considérations énoncées dans le premier avis lui-même"; qu'en ce qui concerne la troisième branche, elle affirme que "l'avis du Comité socio-économique favorable du 22 février 2006 comporte un examen suffisant des critères de la localisation spatiale de l'implantation sollicitée, de l'intérêt des consommateurs, de l'influence du projet sur l'emploi et des répercussions du projet sur le commerce existant";

Considérant, sur les trois branches du moyen réunies, que, lorsqu'une autorité change d'attitude dans le cadre de l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, elle doit motiver son revirement de manière circonstanciée; qu'en l'espèce, à moins d'une année d'écart, la partie adverse a complètement modifié sa position sur la demande formulée par la partie intervenante; que l'autorisation socio-économique refusée le 24 mars 2006 lui a en effet été accordée le 23 février 2007, à la suite d'une demande identique; que ce revirement est formellement motivé comme suit dans l'acte attaqué :

- " Revu sa délibération (...) du 24/03/2006 refusant le permis socio-économique, ce refus étant principalement motivé par les éléments suivants :
- « - en tenant compte de la présence des différentes surfaces commerciales de bricolage déjà existantes ainsi que de plusieurs magasins présentant dans leur assortiment divers articles de bricolage;
 - en tenant compte de l'autorisation socio-économique pour la reconstruction du complexe commercial "Cremer" délivrée par le Collège échevinal le 10/03/2006;
 - en tenant compte que la reconstruction "Cremer" intervient suite à l'incendie du 24 juin 2005 ayant ravagé l'ensemble des infrastructures commerciales "Cremer" existantes;
 - en tenant compte que la reconstruction "Cremer" prévoit notamment une surface commerciale affectée au bricolage de 3.725 m² dont 1.100 m² à l'extérieur;
 - en tenant compte des circonstances exceptionnelles, savoir l'incendie ayant débouché sur un arrêt total des activités et sur la mise au chômage de 32 personnes;
 - en tenant compte qu'au vu de ces circonstances exceptionnelles, le Collège des Bourgmestre et Echevins ne souhaite pas entraver la reprise des activités "Cremer";
- Au vu des éléments développés ci-dessus, le Collège des Bourgmestre et Echevins est d'avis qu'il y a lieu, dans les circonstances actuelles, de ne pas réserver une suite favorable à la demande de la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS»;

Revu sa délibération du 12/01/2007, décidant de transmettre le dossier de demande de permis socio-économique au Comité avec un avis préalable de principe favorable, motivé de la sorte :

«Attendu qu'un permis socio-économique a été délivré à la société anonyme Cremer pour la reconstruction d'un complexe commercial ayant été détruit par le feu, le 10/03/2006 (régularisation concernant deux enseignes présentes avant l'incendie [...]);

Attendu que les travaux de reconstruction sont en cours et que le nouveau complexe commercial devrait ouvrir ses portes le printemps prochain;

Considérant dès lors que les circonstances exceptionnelles ayant motivé la décision du Collège du 24 mars 2006 ne sont plus d'application»;

Considérant que de tels motifs ne suffisent pas à justifier le revirement d'attitude de la partie adverse; qu'en effet, l'autorisation socio-économique accordée à la S.A. ETABLISSEMENTS GEORGES CREMER ne constitue pas un élément nouveau puisque, datant du 10 mars 2006, elle était déjà délivrée avant le refus du 24 mars 2006; que, par ailleurs, le Conseil d'Etat aperçoit difficilement en quoi la circonstance que les "travaux de reconstruction (du magasin Cremer) sont en cours" est de nature à permettre une appréciation différente du dossier, d'autant que le refus du 24 mars 2006 était en premier lieu justifié par la présence de surfaces commerciales de bricolage déjà existantes dans le secteur; qu'à cet égard, loin de permettre un revirement, la réouverture du magasin "Cremer" devait donc logiquement renforcer ce premier motif de refus formulé le 24 mars 2006;

Considérant, par ailleurs, que lorsqu'une autorité s'écarte des avis recueillis dans le cadre d'une procédure, elle doit s'en justifier dans la motivation formelle de l'acte; qu'en l'espèce, l'avis donné dans le cadre de la procédure administrative qui a donné lieu à la décision attaquée est l'avis défavorable rendu par le comité socio-économique national pour la distribution le 7 février 2007; que dans la décision attaquée, la partie adverse n'exprime pas pour quelle raison il y a lieu de s'en écarter; que, s'il est vrai que dans le courant de la précédente procédure de demande d'une autorisation socio-économique, un avis favorable avait été donné par le comité précité en date du 22 février 2006, la partie adverse n'indique toutefois pas davantage pour quelle raison elle estime devoir se rallier à ce précédent avis, donné dans le cadre d'une procédure antérieure; qu'elle ne dit pas non plus que les deux avis précités - qu'elle se borne à reproduire - lui paraissent inconciliables; que, dès lors que les avis successifs du comité socio-économique national pour la distribution du 22 février 2006 et du 7 février 2007 comportent chacun une analyse différente de la demande d'autorisation socio-économique, il est impossible de considérer que la partie adverse a fait sienne la position de ce comité pour justifier sa décision, qui a pour objet d'accorder l'autorisation; que cette conclusion s'impose d'autant plus que l'avis le plus récent était défavorable à l'octroi de l'autorisation demandée; qu'en présence d'avis différents, la

partie adverse aurait dû soit procéder à sa propre analyse des critères fixés à l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 précitée, soit formuler les raisons pour lesquelles l'une des deux analyses lui paraissait la plus adéquate au regard des circonstances de l'espèce; que le moyen est fondé en ses trois branches;

Considérant que, compte tenu de l'annulation de l'acte attaqué, la demande de suspension n'a plus d'objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS est accueillie.

Article 2.

Est annulée la délibération du collège communal de Libramont-Chevigny du 23 février 2007, accordant à la société anonyme DATABUILD INVESTMENTS, Torenlei, 2, à 2950 Kapellen, l'autorisation socio-économique "pour la création d'un magasin de bricolage d'une superficie nette de vente de 2.160 m² (HUBO), rue de Libin à Recogne".

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 175 euros et à charge de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le dix-sept janvier deux mille huit par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

Fr. QUINTIN.

S. GUFFENS.