

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 198.510 du 3 décembre 2009

A. 193.872/XIII-5357

En cause : **la Commune de Sambreville,**
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Julie HELSON, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge,
représentée par le Ministre pour l'Entreprise
et la Simplification,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme DE VLIER,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric d'AOUST, avocat,
rue du Monastère 12
1000 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 7 septembre 2009 par la commune de Sambreville, en tant qu'elle demande la suspension de l'exécution de :

" la décision du 30 juin du Comité interministériel pour la distribution telle que notifiée par lettre du 6 juillet 2009, rendu suite au recours introduit par la S.A. DE VLIER le 4 juin 2009 en vertu de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales";

Vu la requête introduite le 25 septembre 2009 par laquelle la société anonyme DE VLIER demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 30 octobre 2009 fixant l'affaire à l'audience du 27 novembre 2009 à 10.00 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. HELSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Fr. D'AOUST, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, premier 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 de la demande peuvent être résumés comme suit :

1. Le 24 mars 2009, la société anonyme (S.A.) DE VLIER, qui est spécialisée dans l'implantation et le développement de complexes commerciaux de petite et moyenne tailles, introduit - par l'intermédiaire de la société privée à responsabilité limitée PLANECO - une demande d'autorisation pour "l'implantation d'un parc commercial à Sambreville (Auvelais), rue Bois Sainte-Marie", pour une surface commerciale nette globale de 11.668 m², sur la base de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

Cette demande a déjà été précédée de deux autres demandes qui n'ont pas abouti aux autorisations sollicitées.

La S.A. DE VLIER dispose, par contre, d'un permis d'urbanisme pour la construction de ce parc commercial.

2. Par un courrier recommandé du 31 mars 2009, la demande du permis socio-économique est transmise par la commune de Sambreville au Comité socio-économique national pour la distribution (en abrégé "C.S.E.N.D.").

3. Par un courrier recommandé du 6 avril 2009, le secrétaire de ce comité écrit à la S.A. DE VLIER que le dossier socio-économique qui accompagne la demande est déclaré complet et soumis à examen. Il envoie également une copie de cette lettre à la commune de Sambreville.

4. Par des courriers recommandés du 7 avril 2009, la S.A. DE VLIER, la commune de Sambreville ainsi que les communes d'Aiseau-Presles, Farciennes, Fleurus, Fosses-la-Ville, Jemeppe-sur-Sambre et Sombreffe, sont convoquées à la séance du C.S.E.N.D. du 22 avril 2009, afin de s'exprimer sur la demande précitée.

5. Le 22 avril 2009, le C.S.E.N.D. émet un avis qui se termine par la conclusion suivante :

" Compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus par l'A.R. du 22 février 2005 telle qu'elle a été développée ci-dessus, le [C.S.E.N.D.], après pondération des aspects positifs et négatifs du projet, émet un avis défavorable à l'égard de la demande introduite par De Vlier N.V. [...] visant à obtenir une autorisation socio-économique pour l'implantation d'un complexe commercial situé rue Bois Sainte-Marie à 5060 Auvelais sur une surface commerciale nette de 11.668 m² (après implantation)" .

6. Par des courriers recommandés du 29 avril 2009, l'avis du C.S.E.N.D. est communiqué à la commune de Sambreville ainsi qu'à la S.A. DE VLIER.

7. Le 14 mai 2009, le collège communal de Sambreville décide, à l'issue de diverses considérations, "de se rallier à la décision émise par le Comité socio-économique lors de sa réunion du 22 avril 2009 et donc d'émettre un AVIS DEFAVORABLE à l'égard de la demande introduite par la S.A. DE VLIER [...]".

8. Le 4 juin 2009, un recours est déposé pour la S.A. DE VLIER contre cette décision, auprès du Comité interministériel pour la distribution (en abrégé "C.I.D.").

9. Le secrétaire du C.I.D. en accuse réception le 8 juin 2009 et par des courriers recommandés du même jour, il en transmet une copie à la commune de Sambreville.

10. Le 18 juin 2009, la commune réitère à l'attention du C.I.D., son avis défavorable quant à l'implantation commerciale projetée.

11. Le 30 juin 2009, le C.I.D. prend une décision contenant le dispositif suivant :

- " Article 1^{er} : Le recours ayant été introduit par le demandeur endéans les 20 jours de la notification de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Sambreville prise en date du 14 mai 2009 et notifiée le 18 mai 2009, est déclaré recevable;
- Article 2 : Le recours introduit par le demandeur, contre la décision défavorable du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Sambreville est déclaré fondé par trois délégations favorables et deux délégations défavorables;
- Article 3 : La demande d'implantation d'un complexe commercial est donc acceptée sur une surface de vente nette de 11.688 m². Après réalisation du projet, le complexe commercial présentera une configuration telle que reproduite en page 2 de la présente décision sous le premier critère;
- Article 4 : Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 13 août 2004, cette décision est notifiée au demandeur, au collège des bourgmestre et échevins de la commune de Sambreville, ainsi qu'au [C.S.E.N.D.]."

Il s'agit de la décision attaqué qui est notifiée, conformément à l'article 4 de son dispositif, par des courriers recommandés du 6 juillet 2009;

Considérant que, par requête introduite le 25 septembre 2009, la S.A. DE VLIER demande à intervenir; qu'il y a lieu d'accueillir cette requête;

Considérant que, dans sa note d'observations, la partie adverse relève que le recours introduit par la partie requérante est un recours unique qui comporte une requête en annulation et une demande de suspension; qu'elle constate que par sa décision du 2 juillet 2009, le collège communal de la partie requérante a décidé du nom de l'avocat chargé de représenter la commune au Conseil d'Etat mais que sa décision ne contient pas de décision formelle d'introduire un recours à l'encontre de l'acte attaqué; qu'elle ajoute ce qui suit :

- " que si le collège [communal] a décidé de solliciter l'autorisation du conseil communal pour agir au contentieux de l'annulation, il ne l'a pas décidé pour agir au contentieux de la suspension. Si l'article 270 de la nouvelle loi communale permet au collège seul d'agir en référé, au titre de mesure dérogatoire liée à l'urgence liée à cette notion, on ne peut étendre l'application de cette disposition d'exception au contentieux de la suspension au Conseil d'Etat dès lors que la requête unique [contient] à la fois le recours en annulation et son accessoire";

qu'elle en conclut qu'"en ayant expressément limité la demande d'autorisation d'ester en justice au seul contentieux de l'annulation, le collège communal a [...] outrepassé sa compétence légale";

Considérant que la requérante en intervention soutient le même raisonnement et rappelle que lorsque la partie requérante est une commune, elle doit disposer d'une habilitation claire et dépourvue d'ambiguïté de demander la suspension d'un acte, compte tenu du caractère exceptionnel de cette procédure;

Considérant que l'article L1242-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation - qui s'applique à la partie requérante - dispose comme suit :

" Le collège communal répond en justice à toute action intentée à la commune. Il intente les actions en référé [...].

Toutes autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal.";

qu'en l'espèce, la partie requérante dépose un extrait du registre des délibérations de son collège communal, faisant état de ce qu'en séance du 2 juillet 2009, cet organe a décidé ce qui suit :

" Article 1^{er}. De désigner Me Jean BOURTEMBOURG pour introduire une requête en suspension et annulation devant le Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du Comité interministériel pour la Distribution du 30 juin 2009 en mettant à la cause l'Etat belge représenté par son Ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

Article 2. De se faire autoriser à ester en justice, pour ce qui concerne la requête en annulation, par le plus prochain conseil communal";

que, contrairement à ce que soutiennent les parties adverse et requérante, l'article 1^{er} de cette délibération exprime de façon suffisamment claire et explicite, outre la désignation d'un avocat, la volonté de la partie requérante d'introduire une requête en suspension et en annulation devant le Conseil d'Etat contre l'acte attaqué; qu'à la suite d'une mesure d'instruction, la partie requérante a transmis au Conseil d'Etat un extrait d'une délibération de son conseil communal du 21 septembre 2009 qui décide d'autoriser le collège communal d'agir en justice dans le cadre de la décision du Comité interministériel du 7 juillet 2009 réformant la décision du collège communal de la partie requérante; qu'il ressort de l'article L1242-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation que le collège des bourgmestre et échevins est habilité à introduire, au nom de la commune, une requête en référé sans avoir à demander l'autorisation du conseil communal; que le recours en suspension devant le Conseil d'Etat est une forme de référé; qu'il y a dès lors lieu de constater que la demande de suspension est recevable puisque son introduction a été décidée par l'organe compétent à cet effet; qu'en

conséquence, la requête unique est recevable; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant qu'au titre d'un risque de préjudice grave difficilement réparable, la partie requérante fait état de sa "quête constante" de rénovation des centres-villes de Taminés et d'Auvellais, en y permettant le maintien et le développement de "noyaux commerciaux traditionnels"; qu'elle considère que l'exécution de l'acte attaqué aurait pour effet de ruiner cette politique et souligne que l'exécution de l'acte attaqué risque d'entraîner "la cessation" des activités des commerçants des deux centres-villes précités, vu la concurrence générée par la nouvelle implantation commerciale; qu'elle craint également "des développements anarchiques" en terme de circulation, en cas d'ouverture de l'implantation litigieuse; qu'elle estime que l'exécution de cet acte "est bien susceptible de [lui] causer un risque de préjudice grave difficilement réparable" ainsi qu'"à ses habitants" et "aux commerçants des [...] centres urbains" de Taminés et d'Auvellais;

Considérant que pour satisfaire aux prescrits de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et de l'article 8, 3^o de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, le requérant doit, dans sa demande de suspension, démontrer in concreto que l'exécution de la décision attaquée risque, si elle n'est pas suspendue, d'entraîner pendant l'instance en annulation des conséquences importantes se révélant, dans les faits, irréversibles ou difficilement réversibles au regard des effets qui pourraient s'attacher à l'annulation poursuivie au principal; que cette règle comporte plusieurs corollaires :

- la charge de la preuve incombe au requérant à qui il appartient d'apporter la preuve suffisante de la gravité et du caractère difficilement réparable du préjudice qu'il allègue;
- la demande de suspension doit contenir les éléments de fait précis permettant d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner;
- le préjudice allégué, sauf lorsqu'il est évident ou qu'il n'est pas contesté, doit être étayé par des documents probants;
- le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux éléments avancés dans la demande, les considérations ajoutées à l'occasion des plaidoiries ou dans des écrits non prévus par la loi ou les règlements de procédure n'ayant, à moins de n'être pas contestées ou

d'apparaître comme indiscutablement déterminantes, que valeur de simples renseignements;

Considérant qu'en l'espèce, la partie requérante demeure en défaut de produire des éléments concrets de nature à établir la réalité des aspects du préjudice qu'elle allègue; que son dossier ne comporte pas de documents qui révéleraient la mise en oeuvre - par des investissements, des mesures d'encouragement au commerce existant, par l'information du public ou par tout autre moyen - d'une politique de revalorisation des noyaux commerciaux des centres-villes d'Auvelais ou de Taminés; qu'elle reste tout autant en défaut de produire des éléments tels des estimations du nombre de véhicules susceptibles de fréquenter la voirie aux abords du centre commercial litigieux ou encore des descriptions de l'infrastructure de transports en commun existante ainsi que de la voirie existante, de nature à étayer l'allégation selon laquelle l'ouverture de ce centre commercial risque d'engendrer une circulation "anarchique"; qu'en outre, s'agissant d'une commune, le préjudice allégué ne peut justifier la suspension de l'exécution d'un acte que si celui-ci rend la gestion de cette commune beaucoup plus difficile, voire impossible et porte ainsi une atteinte grave à son autonomie et aux intérêts de ses habitants, ou si ce préjudice consiste en la création d'un état de choses qui présente manifestement des inconvénients hors de proportion avec les charges que les citoyens sont tenus de supporter dans l'intérêt général et dont les avantages sont, de manière évidente, largement inférieurs à ceux de la solution alternative que la décision litigieuse consacre; qu'il ne ressort pas des éléments portés à la connaissance du Conseil d'Etat que tel serait le cas en l'espèce; qu'en conséquence l'une des conditions requises pour suspendre l'exécution d'un acte administratif en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat fait défaut,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme DE VLIER est accueillie.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le
trois décembre deux mille neuf par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MOREL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

C. MOREL.

P. VANDERNACHT.