

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 199.182 du 22 décembre 2009

A. 191.350/XV-1095

En cause : **la s.p.r.l. PROPERTY and ADVICE,**

ayant élu domicile chez
Me B. REULIAUX, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve,

contre :

l'Etat belge,
représenté par le ministre pour l'Entreprise et la Simplification,

ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 février 2009 par la s.p.r.l. PROPERTY & ADVICE qui tend à l'annulation de «la décision du Comité Interministériel pour la Distribution datée du 2 décembre 2008 et refusant l'autorisation d'implantation commerciale sollicitée par la requérante et tenant à l'exploitation d'un complexe commercial à 4630 Soumagne»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 12 novembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 décembre 2009 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me B. REULIAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me G. VAN HAMME, *loco* Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. AMELYNCK, premier auditeur;

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

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

1. La requérante, société privée à responsabilité limitée unipersonnelle constituée le 23 juin 1995 et ayant son siège à Grez-Doiceau, a essentiellement pour objet social «le conseil en développement commercial, investissement et affaires immobilières, et notamment le conseil aux entreprises en expansion commerciale, le conseil dans la recherche de sites, projets de management, la recherche d'investisseurs, l'analyse de relocalisation ainsi que la gestion immobilière d'immeubles en et pour copropriété».

Le 1^{er} avril 2008 elle a introduit, sur la base de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, une première demande d'autorisation d'implantation commerciale pour la réalisation d'un parc commercial à Soumagne, avenue de la Résistance, sur un site industriel désaffecté.

Cette première demande n'a pas abouti, en raison d'un avis défavorable du Comité socio-économique national pour la distribution et d'un refus de délivrance de l'autorisation sollicitée, décidé le 8 juillet 2008, à la suite d'un recours porté devant lui par le Comité interministériel pour la distribution.

2. Le 31 juillet 2008, la société requérante introduit une nouvelle demande d'autorisation pour l'implantation d'un parc commercial à Soumagne.

A l'appui de cette demande, la requérante souligne que le projet diffère du précédent par la moindre ampleur de certaines enseignes et que des changements relatifs à la nature commerciale du projet ont été opérés suite aux remarques formulées dans le

cadre de la première demande. Le nouveau projet comprendrait une surface commerciale nette globale de 20.580 m² et comporterait vingt enseignes commerciales de moyenne surface.

3. Le 29 août suivant, le collège des bourgmestre et échevins de la commune voisine de Fléron émet un avis «totalement négatif» sur l'implantation projetée.

Le 2 septembre, la ville de Liège fait part au secrétaire du Comité socio-économique national pour la distribution de ses «plus vives réserves sur le projet en question».

4. Le 3 septembre 2009, le Comité socio-économique national pour la distribution, qui a convoqué la société demanderesse et les communes de Soumagne, Blégny, Fléron, Herve et Olne afin de leur permettre d'exprimer leurs points de vue, émet un avis défavorable sur le projet.

Cet avis se conclut par les considérations suivantes :

« 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 Comité socio-économique national pour la Distribution, après pondération des aspects positifs et négatifs du projet, émet un avis défavorable à l'égard de la demande introduite par Property & Advice S.P.R.L. [...] visant à obtenir une autorisation socio-économique pour l'implantation d'un complexe commercial situé avenue de la Résistance à 4630 Soumagne sur une surface commerciale nette de 20.580 m².».

5. Le 13 octobre 2008, le collège des bourgmestre et échevins de Soumagne décide néanmoins de délivrer à la s.p.r.l. Property & Advice le permis socio-économique pour l'implantation d'un parc commercial d'une surface commerciale nette globale de 20.580 m². Cette autorisation est toutefois assortie de la condition que «le complexe ne puisse comporter à aucun moment de son évolution dans le respect des assortiments autorisés des cellules commerciales développant une surface nette inférieure à 500 m²».
6. Cette décision fait l'objet, le 30 octobre, d'un recours auprès du Comité interministériel pour la distribution, introduit par sept membres (sur dix-huit) du Comité socio-économique national pour la distribution.
7. Le 2 décembre 2008, le Comité interministériel accueille le recours et refuse la demande d'implantation d'un complexe commercial à Soumagne. Il s'agit de l'acte attaqué. Sa motivation est développée sur neuf pages et examine le projet au regard des critères à prendre en considération en vertu de l'arrêté royal du 22 février 2005. En ce qui concerne le critère «localisation spatiale de l'appareil commercial», le Comité interministériel souligne que «si le complexe est de nature à réhabiliter un

site en friche et peu valorisant pour le cadre urbanistique de la commune, il se situe toutefois en interception du trafic routier au détriment de l'animation commerciale du centre de la commune» et que «l'ampleur du projet est telle qu'il n'est plus en corrélation avec les potentialités et la fonction de la commune d'accueil».

En ce qui concerne le critère «intérêts des consommateurs», le Comité indique que «la réalisation du complexe commercial, concentrant par définition des enseignes dans un même périmètre, accroîtrait et diversifierait le choix des consommateurs», mais que «des problèmes de mobilité sont cependant à craindre sur cet axe déjà très fréquenté actuellement et dont la réalisation du projet ne ferait que renforcer cet état de fait».

Au regard du critère «influence du projet sur l'emploi», le Comité relève que «la concrétisation du projet devrait permettre la création d'emplois nouveaux et que les commissions paritaires en garantiraient la qualité et détermineraient le niveau des salaires», mais ajoute que «ceci n'irait cependant pas sans déstructurer sévèrement l'emploi dans les commerces existant(s), le solde devant cependant demeurer positif».

Enfin, le critère «répercussions sur le commerce existant» conduit le Comité à conclure que «tout comme lors de l'analyse faite du dossier de recours précédent, la réalisation du projet accroîtrait exagérément l'offre commerciale existante et contribuerait à exacerber la concurrence avec des répercussions dommageables sur l'appareil commercial existant» et que «l'équilibre commercial prévalant actuellement s'en trouverait dès lors rompu».

Au total, le dispositif de la décision attaquée du Comité interministériel pour la distribution est rédigé ainsi qu'il suit :

« Article 1^{er} : Le recours introduit par au moins sept des dix-huit membres du Comité socio-économique national pour la Distribution contre la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Soumagne ayant été introduit endéans les 20 jours de la notification de la décision du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Soumagne prise en date du 13 octobre 2008 et notifiée le 15 octobre 2008, est déclaré recevable;

Article 2 : Le recours introduit par au moins sept des dix-huit membres du Comité socio-économique national pour la Distribution contre la décision favorable sous conditions du Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune de Soumagne est déclaré fondé par quatre délégations et une abstention;

Article 3 : La demande d'implantation d'un complexe commercial composé de 20 cellules dont 4 en relocalisation avec extension, avenue de la Résistance à 4630 Soumagne est donc refusée;

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 Echevins de Soumagne, ainsi qu'au Comité socio-économique national pour la Distribution»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours, «à défaut d'intérêt légal pour la requérante, au vu de son objet social»; que la partie adverse fait valoir que cet objet est défini dans les statuts de la société requérante comme une activité de conseil et d'assistance mais d'aucune manière en une activité d'investissement ou de création de complexes commerciaux; qu'elle souligne qu'en application du principe de spécialité des personnes morales, une telle personne n'a intérêt à postuler l'annulation d'un acte devant le Conseil d'Etat que si cet acte porte atteinte à son objet social;

Considérant qu'à l'appui de son recours en annulation, la requérante a indiqué qu'«en qualité de demanderesse de l'autorisation d'implantation commerciale refusée en dernière instance, elle dispose d'un intérêt suffisant à son annulation, l'acte attaqué lui causant incontestablement grief»; que dans son mémoire en réplique, elle précise qu'elle est une société commerciale active dans le conseil et la gestion immobilière et, plus particulièrement, dans le développement et la gestion de projets commerciaux ou mixtes, que ces activités sont conformes à l'objet social spécifié dans ses statuts et qu'elle peut solliciter des autorisations administratives nécessaires à la réalisation de ses projets; que la requérante conclut qu'il n'y a aucune contradiction entre l'obtention du permis socio-économique concerné et ses activités;

Considérant que dans son dernier mémoire la société requérante ajoute que les actes concernant la propre situation juridique d'un requérant et qui lui sont défavorables peuvent être contestés devant le Conseil d'Etat et que cette exigence quant à l'appréciation de l'intérêt du requérant ne se cumule cependant pas avec le principe de la spécialité des personnes morales; qu'elle fait valoir que si une personne morale ne peut solliciter la censure du Conseil d'Etat que lorsque l'acte litigieux porte atteinte à son patrimoine ou lorsqu'il porte atteinte à la réalisation de son objet social, ces deux exigences sont indépendantes même si elles peuvent se cumuler selon les cas; qu'en l'espèce, la requérante souligne que la décision attaquée lui porte indéniablement préjudice en ce qu'elle lui refuse une autorisation d'implantation commerciale qui lui avait pourtant été délivrée en première instance et qu'elle pourra retirer un bénéfice personnel de l'annulation de la décision contestée; qu'elle ajoute qu'à suivre le raisonnement de la partie adverse, la requérante ne pourrait pas contester la décision attaquée de refus du permis socio-économique alors que la même requérante aurait pu valablement s'en prévaloir si elle avait obtenu une décision favorable;

Considérant que les statuts de la société requérante PROPERTY & ADVICE, publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 13 juillet 1995, définissent comme suit son objet social :

« La société a pour objet le conseil en développement commercial, investissement et affaires immobilières, et notamment le conseil aux entreprises en expansion commerciale, le conseil dans la recherche de sites, projets de management, la recherche d'investisseurs, l'analyse de relocalisation ainsi que la gestion immobilière d'immeubles en et pour copropriété».

que la même disposition des statuts ajoute:

« Cette énumération n'est pas limitative».
que les statuts précisent encore, à propos de l'activité de la société:

« La société pourra, seule ou en participation, par elle-même ou par des tiers, pour elle-même ou pour compte de tiers, faire toutes opérations mobilières, immobilières ou financières, civiles, commerciales et industrielles se rapportant directement ou indirectement à son objet social ou de nature à le favoriser».

Considérant que si l'objet principal de la société consiste en des activités de «conseil» et d'«analyse», l'emploi à la fin de la description de son objet social de la locution conjonctive de coordination «ainsi que» indique néanmoins que l'objet n'est pas limité à ces seules activités, puisque la locution en question y ajoute «la gestion immobilière d'immeubles»; que dans son sens commun (*Grand Robert*, édition 2005), le mot «gestion» vise autant l'action de gérer «les affaires d'un autre» que «ses propres affaires»; que la gestion peut aussi s'appliquer à la «gestion d'un patrimoine» (*Ibid.*); qu'en l'espèce, rien ne paraît s'opposer à ce que la «gestion immobilière d'immeubles» visée dans les statuts de la société requérante recouvre aussi le développement de projets commerciaux, tels que la réalisation d'un «parc commercial» sur un site industriel désaffecté, ce qui relève au sens large de «l'immobilier»; qu'une telle activité peut également impliquer l'obtention des autorisations urbanistiques ou socio-économiques applicables à ce parc commercial; qu'il en va d'autant plus ainsi que les statuts de la société PROPERTY & ADVICE précisent qu'elle peut «... pour elle-même ou pour compte de tiers, faire toutes opérations immobilières se rapportant directement ou indirectement à son objet social ou de nature à le favoriser»; qu'en développant son exception d'irrecevabilité la partie adverse ne soutient d'ailleurs pas que l'activité que souhaite exercer la société requérante serait illicite, ce qui serait implicitement admettre que le Comité socio-économique national pour la distribution, et à sa suite le Comité interministériel pour la distribution, auraient commis un excès de pouvoir en déclarant par un courrier daté du 19 août 2008 le dossier d'autorisation de la société requérante «complet» et en examinant ensuite au fond sa demande d'autorisation d'implantation commerciale; qu'il faut dès lors conclure que la création d'une implantation commerciale, telle que définie à l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 13 août 2004, n'est ni statutairement ni légalement interdite à la société requérante;

Considérant par ailleurs qu'il ressort du dossier administratif que par un courrier daté du 31 juillet 2008, la s.p.r.l. PLANECO a introduit au nom de la s.p.r.l. PROPERTY & ADVICE, demanderesse de permis, une demande de permis socio-économique en vue de l'implantation d'un parc commercial à Soumagne, avenue de la Résistance; que le formulaire de demande précise que le demandeur, la s.p.r.l. PROPERTY & ADVICE, a pour profession ou objet social la qualité d'«investisseur» et qu'elle «sera propriétaire» du terrain concerné par l'implantation du complexe commercial; qu'il apparaît que PLANECO est en réalité un bureau d'études travaillant pour la s.p.r.l. PROPERTY & ADVICE; que la décision du 13 octobre 2008 du conseil communal de Soumagne, accordant en première instance le permis socio-économique sollicité, a été notifiée au secrétariat du Comité socio-économique national pour la distribution avec la précision que l'autorisation était accordée au «groupe PROPERTY & ADVICE»; que la décision attaquée par laquelle le Comité interministériel pour la distribution a déclaré fondé le recours introduit par sept membres du Comité socio-économique national, vise «la demande de Property & Advice sprl concernant l'implantation d'un complexe commercial, Avenue de la Résistance à 4630 Soumagne»; qu'enfin, la décision attaquée a été notifiée le 8 décembre 2008 à l'administration communale de Soumagne, à la s.p.r.l. PROPERTY & ADVICE à Grez-Doiceau ainsi qu'au bureau d'études PLANECO à Wavre; qu'il s'ensuit que la société requérante PROPERTY & ADVICE peut se prévaloir d'un intérêt personnel à l'annulation de la décision du Comité interministériel, décision qui lui fait directement grief;

Considérant qu'il découle de ces développements que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut pas être accueillie;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction de la cause,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le vingt-deux décembre deux mille neuf par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K.T. GAYIBOR

M. LEROY