

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 214.644 du 14 juillet 2011

A. 195.939/XIII-5526

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
UNION DES CLASSES MOYENNES DE
LA PROVINCE DE LIEGE,**

2. **SCARNA Enza,**
ayant élu domicile chez
Me Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

1. **l'Etat belge,** représenté 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,

2. **la Commune de Soumagne,**
ayant élu domicile chez
Me Eric LEMMENS, avocat,
Ilot Saint-Michel
place Verte 13
4000 Liège.

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
PROPERTY & ADVICE,**
ayant élu domicile chez
Me Benjamin REULIAUX, avocat,
allée de Clerlande 3
1340 Ottignies-Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mars 2010 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) UNION DES CLASSES MOYENNES DE LA PROVINCE DE LIEGE et Enza SCARNA qui demandent l'annulation des décisions suivantes :

- " - la décision du 5 janvier 2010 du comité interministériel pour la distribution, décidant notamment que «la décision communale prise en date du 16 novembre 2009 et notifiée tardivement auprès du comité socio-économique national pour la distribution le 30 novembre 2009 soit au-delà du délai légal du 20 novembre 2009, ce qui en fait une décision réputée favorable par défaut ressortira ses effets à dater du 19 janvier 2010, soit après extinction du délai prévu par l'article 11, § 5 de la loi susmentionnée»;
- la décision implicite intervenue par expiration du délai prévu à l'article 11, § 5 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, accordant à la S.P.R.L. PROPERTY and ADVICE, l'autorisation d'implanter un parc commercial situé avenue de la Résistance à Soumagne, et présentant une surface commerciale nette globale de 19.980 m²;
- la décision de la commune de Soumagne du 16 novembre 2009 accordant à la S.P.R.L. PROPERTY and ADVICE, l'autorisation d'implanter un parc commercial situé avenue de la Résistance à Soumagne, et présentant une surface commerciale nette globale de 19.980 m²;
- la décision implicite, suite à la notification tardive de la décision du 16 novembre 2009, accordant à la société S.P.R.L. PROPERTY and ADVICE, l'autorisation d'implanter un parc commercial situé avenue de la Résistance à Soumagne, et présentant une surface commerciale nette globale de 19.980 m²;"

Vu la requête introduite le 21 mai 2010 par laquelle la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) PROPERTY & ADVICE demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 31 mai 2010 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

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

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la seconde partie adverse et la lettre valant dernier mémoire de la première partie adverse ainsi que le dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 mai 2011 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me P. LEJEUNE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me G. VANHAMME, loco Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant première pour la première partie adverse, et Me M. GUIOT, loco Me B. REULIAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. JADOT, premier auditeur chef de section;

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 S.P.R.L. PROPERTY & ADVICE forme, depuis 2008, le projet d'implanter un parc commercial avenue de la Résistance à Soumagne.

Le 1^{er} avril 2008, elle dépose à cette fin une demande d'autorisation sur la base de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales. Le collège communal de Soumagne fait droit à cette demande le 23 juin 2008. Toutefois, saisi d'un recours introduit par plusieurs membres du comité socio-économique national pour la distribution, le comité interministériel pour la distribution prend, le 8 juillet 2008, une décision par laquelle ce recours est déclaré fondé et l'autorisation refusée.

Le 31 juillet 2008, la S.P.R.L. PROPERTY & ADVICE introduit une nouvelle demande d'autorisation d'implantation commerciale. Le collège communal de Soumagne fait droit à cette demande le 13 octobre 2008, mais, sur un recours introduit par plusieurs membres du comité socio-économique national pour la distribution, le comité interministériel pour la distribution prend, le 2 décembre 2008, une décision accueillant ce recours et refusant l'autorisation.

La S.P.R.L. PROPERTY & ADVICE introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation de la décision du 2 décembre 2008. Ce recours est rejeté par un arrêt n° 204.446 du 28 mai 2010.

2. Entre-temps, le 24 août 2009, la S.P.R.L. PROPERTY & ADVICE dépose une troisième demande d'autorisation d'implantation commerciale.

Cette demande porte sur l'implantation d'un parc commercial présentant une surface commerciale nette de 19.980 m².

3. La demande fait l'objet, le 25 septembre 2009, d'un avis négatif du collège communal de Fléron, commune voisine.

Elle fait également l'objet d'un avis défavorable du comité socio-économique national pour la distribution, donné le 30 septembre 2009.

Le 16 novembre 2009, le collège communal de Soumagne prend la décision de délivrer l'autorisation. Cette décision constitue le troisième acte attaqué dans la présente affaire.

La commune de Soumagne notifie sa décision au comité socio-économique national pour la distribution par un courrier expédié le 30 novembre 2009 et reçu le lendemain.

Il n'est pas contesté que cette notification est intervenue en dehors du délai de septante jours dans lequel l'article 8, § 2, de la loi du 13 août 2004, précitée, impose au collège communal de notifier ses décisions.

Les parties requérantes estiment que, de ce fait, l'article 8, § 3, de ladite loi, en vertu duquel, "à défaut de décision du collège [communal] dans les délais prévus par les paragraphes 1^{er} et 2, la décision est réputée favorable", a trouvé à s'appliquer en l'espèce. Selon les parties requérantes, il en est résulté la naissance d'une décision implicite. Celle-ci constitue le quatrième acte attaqué.

4. Par courrier recommandé à la poste le 9 décembre 2009, sept membres du comité socio-économique national pour la distribution introduisent un recours auprès du comité interministériel pour la distribution.

Ils dirigent leur recours, à titre principal, "contre la décision, non motivée, "réputée favorable" au sens de l'article 8, § 3, de la loi". Ils ajoutent que, "si par impossible, le comité interministériel estimait néanmoins devoir rencontrer la

motivation de la décision du collège du 16/11, les requérants entendent, à titre subsidiaire, diriger leur recours contre la motivation de ladite décision".

Le 5 janvier 2010, le comité interministériel pour la distribution prend un acte qualifié de décision.

Le préambule de cet acte contient un examen des critères à prendre en considération, en vertu de l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004, en sa version applicable à l'espèce, lors de l'examen des projets d'implantation commerciale.

Le dispositif de la décision est libellé comme suit :

" En séance du 5 janvier 2010, le Comité interministériel pour la Distribution [...], après pondération des différents aspects du dossier, prend la décision suivante :

Article 1^{er} : Le recours, par lettre recommandée, de sept membres au moins des dix-huit que comptent le Comité socio-économique national pour la Distribution contre la décision du Collège des Bourgmestre et échevins de la commune de Soumagne prise en date du 16 novembre 2009 et notifiée tardivement auprès du Comité socio-économique national pour la Distribution le 30 novembre 2009 ayant été introduit dans les 20 jours qui suivent la notification de la décision visée à l'article 8 de la loi du 13 août 2004 ou de l'absence de décision visée à l'article 9, 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 par défaut du Collège des Bourgmestre et échevins de la commune de Soumagne est déclaré non fondé par une délégation, fondé par deux délégations et deux abstentions;

Article 3 : Par conséquent, le quorum requis prévu par l'article 7 de l'A.R. du 12 avril 2005 déterminant l'organisation, le fonctionnement, la rémunération et les règles de l'incompatibilité du Comité interministériel pour la Distribution visé à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales n'ayant pas été atteint, la décision communale prise en date du 16 novembre 2009 et notifiée tardivement auprès du Comité socio-économique national pour la Distribution le 30 novembre 2009 soit au-delà du délai légal du 20 novembre 2009, ce qui en fait une décision réputée favorable par défaut, ressortira ses effets à dater du 19 janvier 2010, soit après extinction du délai prévu par l'article 11 § 5 de la loi susmentionnée;

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 la commune de Soumagne, ainsi qu'au Comité socio-économique national pour la Distribution".

Les parties requérantes identifient cette décision comme étant le premier acte attaqué, en tant, tout particulièrement, qu'elle prévoit, en son article 3, que "la décision communale prise en date du 16 novembre 2009 et notifiée tardivement auprès du comité socio-économique national pour la distribution le 30 novembre 2009 soit au-delà du délai légal du 20 novembre 2009, ce qui en fait une décision

réputée favorable par défaut ressortira ses effets à dater du 19 janvier 2010, soit après extinction du délai prévu par l'article 11 § 5 de la loi susmentionnée".

Selon les termes de la requête en annulation, "le comité interministériel pour la distribution a donc décidé de laisser se créer l'autorisation tacite d'implantation socio-économique, telle que prévue à l'article 11 § 7 de la loi du 13 août 2004 sur les implantations commerciales". Toujours d'après les termes de la requête en annulation, "cette autorisation tacite constitue le deuxième acte attaqué".

Il ressort du dossier que le secrétaire du comité interministériel pour la distribution a notifié la décision du 5 janvier 2010 à la commune de Soumagne, à la S.P.R.L. PROPERTY & ADVICE et au bureau d'étude PLANECO, qui avait rédigé la demande d'autorisation, par des lettres datées du 18 janvier 2010 et envoyées sous des plis recommandés déposés à la poste le même jour. La commune de Soumagne a reçu cette décision le lendemain. Il résulte de l'instruction de l'affaire que le secrétaire du comité interministériel pour la distribution a également notifié la décision du 5 janvier 2010 au comité socio-économique national pour la distribution par une lettre du 18 janvier 2010 et que, le comité socio-économique national pour la distribution ayant ses bureaux dans le même immeuble que le secrétariat du comité interministériel pour la distribution, cette lettre lui a été adressée par simple courrier distribué en interne selon la procédure en vigueur au S.P.F. Economie.

D'après la requête en annulation, "le premier acte attaqué, révélant l'existence des autres actes attaqués, a été communiqué à la première requérante par courrier électronique de la première partie adverse du 8 mars 2010", et la première partie requérante en a alors informé la seconde;

Considérant, quant à l'intérêt au recours, que la première partie requérante justifie celui-ci en indiquant qu'elle se donne pour objet social la représentation et la défense des intérêts moraux, économiques et sociaux des classes moyennes de la province de Liège, et qu'elle est active sur le territoire de cette province; que, selon elle, "les actes attaqués, autorisant l'implantation d'un parc commercial de 19.980 m² à Soumagne, sur le territoire de la province de Liège, porte préjudice aux intérêts qu'elle s'est donné pour mission de défendre"; que la seconde requérante justifie son intérêt par la circonstance qu'elle exploite un commerce de détail de vêtements pour dames et hommes, situé à Fléron, dans la zone de chalandise du projet autorisé, et que ce commerce est directement concurrent de ceux qui font partie de celui-ci;

Considérant que la seconde partie adverse conteste l'intérêt au recours de chacune des deux parties requérantes;

qu'à propos de la première partie requérante, elle soutient que son objet social n'est pas assez précis pour lui procurer un intérêt suffisant au présent recours; qu'elle dénonce, d'une part, l'imprécision de la notion de "classes moyennes" et, d'autre part, le fait que l'objet social de la première partie requérante ne contient aucune référence à de quelconques activités liées à l'implantation de centres commerciaux; qu'elle soutient aussi que la première partie requérante ne dispose pas d'un intérêt spécifique à poursuivre l'annulation des actes attaqués, du fait que son champ d'action territorial dépasse largement la portion du territoire - la commune de Soumagne et les communes limitrophes potentiellement concernées - sur laquelle les actes attaqués sont destinés à avoir une incidence;

que, s'agissant de la seconde partie requérante, la seconde partie adverse cite divers arrêts dont il résulte qu'un commerçant ne peut se voir reconnaître une situation privilégiée par rapport aux autres justiciables dont l'intérêt est en principe limité au respect du bon aménagement de leur quartier et qu'il ne peut, de ce fait, justifier de l'intérêt requis que si l'acte qu'il attaque affecte les conditions de vie dans le quartier où il a son exploitation; qu'elle affirme que la seconde partie requérante, dont le commerce est éloigné de cinq kilomètres du projet litigieux, ne remplit pas cette condition; qu'elle fait aussi valoir que celle-ci "ne démontre pas que la clientèle visée par le projet litigieux serait la même que celle qui fréquente son magasin" et qu'au contraire, elle relève que seuls trois magasins de vêtements sont appelés à s'implanter dans le parc commercial litigieux, sur une surface relativement réduite, de sorte que "la seconde partie requérante ne peut (...) prétendre subir une concurrence directe en raison du projet"; qu'elle précise que deux de ces magasins préexistent et ne seront que très peu agrandis tandis que le troisième aurait finalement décliné l'offre d'implantation; qu'en ordre subsidiaire, en se fondant sur l'enseignement de l'arrêt S.A. MEGASTOCK PLASTICENTRE, n° 189.060 du 22 décembre 2008, elle suggère de considérer, qu'à tout le moins, l'intérêt au recours de la seconde partie requérante est limité à la partie des actes attaqués qui autorise l'implantation de magasins de vêtements; que, dans son dernier mémoire, elle répète son argumentation;

Considérant, quant à l'intérêt au recours de la première partie requérante, que, selon l'article 4 de ses statuts, elle a pour objet "la représentation et la défense des intérêts moraux, économiques et sociaux des classes moyennes de la province de Liège"; que des organisations qui agissent en vue de la défense directe des petits commerçants et des classes moyennes intéressés ont un intérêt à l'annulation d'une autorisation délivrée en vertu de la législation relative aux implantations commerciales; qu'il ne peut raisonnablement être soutenu que la notion de "classes moyennes" manquerait de précision; qu'elle est, en effet, suffisamment connue et

utilisée pour éviter toute méprise quant à sa signification; qu'ainsi, notamment, en droit positif, elle figure dans les lois relatives à l'organisation des classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, qui visent par cette notion l'artisanat, le petit et moyen commerce, la petite et moyenne industrie, les professions libérales et les autres professions intellectuelles indépendantes (voir en ce sens l'article 15 qui détermine les missions du Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises, lequel, avant la modification apportée aux lois coordonnées par la loi du 27 mai 1999, était dénommé "Conseil supérieur des classes moyennes"); que la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales fait elle-même mention des "classes moyennes" à diverses reprises; qu'ainsi, elle attribue des compétences au ministre ayant les classes moyennes dans ses attributions (article 4, § 2, 1^{er}, b); article 4, § 5; article 11, § 1^{er}, alinéa 2; article 16, § 1^{er}, alinéa 2; article 17) ainsi qu'aux fonctionnaires de la direction générale de contrôle et de médiation du service public fédéral économie, P.M.E., classes moyennes et énergie (article 14, § 1^{er}, alinéa 2); qu'en outre, elle prévoit que plusieurs membres du comité socio-économique national pour la distribution, lequel intervient dans la procédure d'autorisation des implantations commerciales, représentent les organisations des classes moyennes siégeant dans les conseils économiques et sociaux régionaux (article 4, § 2, 7^o); que ce dernier élément montre bien qu'une organisation qui, comme tel est le cas de la première partie requérante, se donne pour objet de représenter et de défendre les intérêts des classes moyennes, justifie, à ce titre, d'un intérêt à contester l'autorisation délivrée en application de la loi du 13 août 2004, et ce même si ses statuts ne font pas expressément référence, de manière spécifique, à des activités liées à l'implantation de centres commerciaux;

Considérant, par ailleurs, que le fait que le champ d'action territorial de la première partie requérante couvre la province de Liège et dépasse, de la sorte, le seul territoire de la commune de Soumagne et des communes limitrophes, ne permet pas de déduire que celle-ci ne disposerait pas d'un intérêt spécifique dans la présente affaire; qu'en effet, il ressort du dossier, et notamment de la demande d'autorisation, que, contrairement à ce que soutient la seconde partie adverse, les zones de chalandise, c'est-à-dire les zones d'influence du projet litigieux, s'étendent sur plusieurs communes de la province de Liège, qui en constituent une partie non négligeable; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la seconde partie adverse à propos de l'intérêt au recours de la première partie requérante ne peut donc être retenue;

Considérant, quant à l'intérêt au recours de la seconde partie requérante, qu'un commerçant qui, à proximité de l'implantation commerciale litigieuse, en particulier s'il est établi dans la zone délimitée comme zone de chalandise de celle-ci, exploite un commerce similaire à une activité envisagée pour ladite implantation

et susceptible, de ce fait, d'en subir la concurrence, justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'autorisation délivrée pour l'implantation en question; que tel est le cas en l'espèce; qu'en effet, la seconde partie requérante exploite à Fléron, localité située à quelques kilomètres du complexe commercial litigieux, dans la zone que la demande d'autorisation détermine comme étant la première zone de chalandise du projet autorisé, un type de commerce - en l'occurrence un commerce de détail de vêtements - qu'il est également prévu d'implanter dans ledit complexe commercial; que la jurisprudence invoquée par la seconde partie adverse, qui limite en principe l'intérêt des justiciables au respect du bon aménagement de leur quartier, n'est pas pertinente en l'espèce, puisque cette jurisprudence se rapporte à la question de l'intérêt à contester la délivrance de permis d'urbanisme, et non pas d'autorisations d'implantation commerciale;

Considérant, par ailleurs, que la circonstance que seuls trois magasins de vêtements sont appelés à s'implanter dans le parc commercial n'a pas pour effet de priver la seconde partie requérante de son intérêt à agir ou de limiter celui-ci à ces seuls commerces; qu'il suffit en effet de constater que ces trois magasins sont susceptibles de concurrencer les activités de la seconde partie requérante; qu'il importe peu qu'une marque de vêtements ait décliné l'offre d'implantation puisque l'autorisation est délivrée pour ces trois magasins qui ont pour seule vocation la vente de vêtements au détail; qu'il importe peu aussi que deux des commerces préexistaient puisque leur nouvelle situation et leur agrandissement peuvent entraîner une augmentation de leur clientèle au détriment de la seconde requérante; que, par ailleurs, il ressort du dossier que le complexe commercial litigieux est présenté comme formant un tout, de sorte qu'une annulation limitée à l'autorisation d'implanter des magasins de vêtements ne se concevrait pas et reviendrait, au demeurant, à exercer une compétence de réformation, ce qui excéderait les pouvoirs du Conseil d'Etat; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la seconde partie adverse à propos de l'intérêt au recours de la seconde partie requérante ne peut pas non plus être retenue;

Considérant, quant à la recevabilité du recours contre le premier acte attaqué, que la première partie adverse et la partie intervenante soutiennent que, malgré sa qualification de "décision", le premier acte attaqué n'en est pas une; qu'elles estiment que, dans cet acte, le comité interministériel pour la distribution s'est borné à constater qu'il ne parvenait pas à réunir une majorité dans un sens ou dans un autre à propos du bien-fondé du recours, en manière telle que, pour reprendre une expression utilisée par la partie intervenante, il a "simplement décidé de ne pas décider", laissant ainsi s'appliquer le mécanisme prévu par l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004, en vertu duquel, "à défaut de notification de la décision dans les délais prévus au § 5, la décision attaquée est considérée comme

confirmée"; que, dès lors, selon elles, le premier acte attaqué est dépourvu d'effet juridique, de sorte que les parties requérantes n'ont pas intérêt à en poursuivre l'annulation;

Considérant qu'il ressort de l'intitulé de l'acte qu'a pris le comité interministériel pour la distribution le 5 janvier 2010 qu'il se présente comme étant une décision de cet organe sur le recours introduit contre la décision du collège communal de Soumagne autorisant le projet d'implantation commerciale litigieux; que plusieurs éléments de son dispositif vont aussi en ce sens; qu'ainsi, la phrase introductive indique que le comité interministériel pour la distribution "prend la décision suivante", l'article 1^{er} déclare le recours recevable, l'article 2 fait apparaître les résultats d'un vote sur le point de savoir si le recours est fondé ou ne l'est pas, et l'article 4 prévoit la notification de "cette décision" conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi du 13 août 2004 précitée; que comme prévu par l'article 4, la première partie adverse a, du reste, notifié l'acte en le présentant comme une décision du comité interministériel pour la distribution sur le recours introduit contre la décision du collège communal de Soumagne et en se référant à l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004, qui règle la notification des décisions par lesquelles le comité interministériel pour la distribution statue sur les recours dont il est saisi; que ces éléments conduisent, a priori, à voir dans l'acte qu'a pris le comité interministériel pour la distribution le 5 janvier 2010 une décision destinée à modifier l'ordonnancement juridique;

Considérant que, certes, l'acte attaqué déclare à l'article 3 que, "le quorum requis [...] n'ayant pas été atteint", la décision du collège communal de Soumagne "ressortira ses effets à dater du 19 janvier 2010, soit après extinction du délai prévu par l'art. 11 § 5 de la loi susmentionnée";

Considérant que l'application du mécanisme prévu par l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 découle directement de l'existence des circonstances qu'indique cette disposition, à savoir l'absence de notification de la décision du comité interministériel dans un certain délai; qu'ainsi, loin de dépendre d'une intervention expresse de l'autorité, elle est plutôt fonction de son silence; qu'il ne peut donc être soutenu qu'en prenant expressément position sur la situation en cause, dans un acte se présentant comme une décision sur le recours introduit devant lui, le comité interministériel pour la distribution n'aurait rien fait d'autre qu'indiquer qu'il y avait lieu d'appliquer le mécanisme prévu par l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004;

Considérant qu'en outre, la mise en oeuvre de cette disposition suppose remplie une hypothèse - le "défaut de notification de la décision dans les délais prévus au § 5" - dans les prévisions de laquelle le comité interministériel pour la distribution n'a précisément pas entendu s'inscrire, puisqu'il a prévu, à l'article 4 de l'acte attaqué, que celui-ci serait notifié conformément à l'article 11 de la loi du 13 août 2004 et que le secrétaire du comité a procédé à cette notification en se référant aux prescriptions de ladite disposition, dans le délai prévu par celle-ci; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la première partie adverse et par la partie intervenante ne peut donc être retenue;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales et de l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 déterminant l'organisation, le fonctionnement, la rémunération et les règles de l'incompatibilité du comité interministériel pour la distribution visé à l'article 11, § 1^{er}, de la loi précitée; que, dans une première branche, il est reproché à la première partie adverse d'avoir été en défaut d'exercer le pouvoir de réformation que lui attribue la loi et, plus particulièrement, de s'être abstenue de décider si le recours était fondé ou non, de n'avoir pas décidé d'accorder ou de refuser l'autorisation demandée par la partie intervenante et, en déclarant que la décision de la commune de Soumagne sortirait à nouveau ses effets, d'avoir exprimé sa volonté de "décider de ne pas décider";

Que, dans une deuxième branche, elles reprochent à la première partie adverse d'avoir considéré, sur la base du fait que le recours avait été déclaré "non fondé par une délégation, fondé par deux délégations et deux abstentions", que le quorum requis par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 n'était pas atteint; que, selon elle, c'est à tort que, pour déterminer le quorum, la première partie adverse a comptabilisé les abstentions; qu'elles affirment qu'il est critiquable, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, d'assimiler des abstentions à des votes négatifs; qu'en outre, elles estiment qu'à défaut d'indication contraire dans le texte même de l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, il convient d'appliquer les règles usuelles des assemblées délibérantes, dont il résulte, d'après elles, que les abstentions ne sont pas prises en considération;

Que, dans une troisième branche, formulée à titre subsidiaire, elles soutiennent que si le premier acte attaqué devait s'interpréter comme une décision d'octroi de l'autorisation, il faudrait alors constater qu'une telle décision aurait été prise, en violation de l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, sans reposer sur la majorité des membres présents du comité interministériel pour la distribution;

Considérant que la première partie adverse répond, quant à la première branche du moyen, que, le comité interministériel pour la distribution étant composé, le 5 janvier 2010, de cinq membres et aucune décision n'étant intervenue à la majorité prévue par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 trouvait à s'appliquer; qu'elle ajoute que, contrairement à la thèse des parties requérantes, la loi précitée n'oblige nullement le comité interministériel pour la distribution à prendre une décision mais prévoit au contraire, en son article 11, § 7, un mécanisme de confirmation de la décision attaquée devant le comité en cas de dépassement du délai prévu par l'article 11, § 5; qu'elle soutient que, dès lors, la critique soulevée par les parties requérantes, non seulement n'est pas fondée, mais est en outre dirigée à l'encontre de la loi elle-même;

Qu'à propos de la deuxième branche du moyen, elle rappelle qu'en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, "le comité interministériel pour la distribution prend une décision, à la majorité de ses membres" et que ce comité est composé de cinq membres; qu'elle en déduit que ledit comité ne peut prendre une décision que si trois membres sur cinq se prononcent en faveur de cette décision, ce qui, en l'espèce, n'a pas été le cas;

Que, s'agissant de la troisième branche, elle expose que "le premier acte attaqué ne peut en aucun cas s'interpréter comme une décision positive d'octroi d'un permis socio-économique, la situation juridique existante et qui découle de l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 étant la confirmation de la décision attaquée à défaut de notification d'une décision prise et notifiée par le comité interministériel pour la distribution dans les délais impartis";

Considérant que la seconde partie adverse va dans le même sens que la première partie adverse, s'agissant de la première branche du moyen; qu'elle insiste sur le fait qu'à son sens, la majorité de voix requise par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 doit être calculée en fonction du nombre de membres présents; que, par ailleurs, elle s'interroge sur la date d'introduction du recours administratif qui aurait été introduit par lettre datée du 7 décembre 2009 et enregistrée le 9 décembre 2009, en sorte que l'on ignore si le recours a été déposé le 7, le 8 ou le 9 décembre; qu'elle soutient, en outre, que le premier acte attaqué n'a pas été notifié dans le délai prescrit par l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004; qu'elle relève que le courrier par lequel la décision lui a été notifiée porte la date du 18 janvier 2010, qui pourrait être, selon les hypothèses ci-dessus citées, le dernier jour utile du délai, mais qu'elle a reçu ce courrier le lendemain; que, s'appuyant sur des arrêts du Conseil d'Etat, elle écrit que, "dans le cas de délais de notification contraignants, la décision doit non seulement être envoyée mais également reçue par son destinataire dans le délai qui est imparti à l'autorité qui statue", ce qui, en l'espèce, n'a pas été le cas; qu'elle

conclut que le mécanisme visé à l'article 11, § 7, de la même loi trouvait de toute façon à s'appliquer; que, dans son dernier mémoire, elle revient sur la date d'introduction du recours, estimant celle-ci non établie; que, pour le surplus, elle répète l'argumentation contenue dans son mémoire en réponse; qu'elle précise que, dans l'hypothèse d'une décision finale négative qui ne devrait pas être reçue dans le délai prévu à l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004, les destinataires de la décision qui constateraient ne pas l'avoir reçue, pourraient présumer que la décision du collège communal, en l'hypothèse positive, serait confirmée et pourraient décider de mettre en œuvre ladite autorisation compte tenu de l'extinction de l'effet suspensif du recours, ce qui serait contraire à la sécurité juridique;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la première partie adverse reprend à son compte cette argumentation et soutient que la notification doit s'entendre, en l'espèce, de la réception; qu'elle affirme que le législateur a employé à dessein le terme "notification" et en veut pour preuve que l'article 8, § 3, de la loi du 13 août 2004 précitée, prévoit qu'"à défaut de décision du collège des bourgmestre et échevins dans les délais prévus par les paragraphes 1^{er} et 2, la décision est réputée favorable"; qu'elle observe aussi que l'article 11, § 6, prévoit que le recours introduit auprès du Comité interministériel pour la distribution est suspensif, tandis que l'article 11, § 7, prévoit qu'à défaut de notification de la décision du comité interministériel dans les délais prévus au § 5, la décision attaquée est considérée comme confirmée; qu'elle en déduit que le législateur a souhaité assortir tant le délai de 40 jours que son écoulement d'effets propres, respectivement suspensif et confirmatif;

Considérant qu'au sujet de la deuxième branche du moyen, la seconde partie adverse développe une argumentation analogue à celle de la première partie adverse; qu'elle ajoute que les références invoquées par les parties requérantes sont dénuées de pertinence, dès lors qu'elles concernent le fonctionnement d'assemblées étrangères au comité interministériel pour la distribution; qu'à propos du quorum de majorité prévu par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, elle estime qu'il n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où "il est loisible au législateur de fixer un seuil en deçà duquel aucune décision ne peut être adoptée par le comité interministériel pour la distribution"; que, dans son dernier mémoire, elle soutient que si le législateur avait voulu faire une distinction entre la majorité prévue à l'article 6 dudit arrêté royal, lequel dispose que "le Comité interministériel pour la distribution peut uniquement délibérer valablement lorsque la majorité de ses membres est représentée", et la majorité prévue à l'article 7 du même arrêté, lequel dispose que "le Comité interministériel pour la Distribution prend une décision à la majorité de ses membres", il n'aurait pas manqué de préciser à l'article 7 que le comité prendrait une décision à la majorité des membres présents;

qu'elle affirme que, de plus, retenir la thèse des requérantes serait contraire à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui dispose que l'autorité fédérale est seule compétente pour "les conditions d'accès à la profession, à l'exception des compétences régionales pour les conditions d'accès à la profession en matière de tourisme"; que la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales est expressément citée dans les travaux préparatoires de la loi spéciale comme relevant du champ d'application de cette disposition; que la thèse selon laquelle les abstentions ne doivent pas être comptabilisées comme des votes négatifs, pourrait avoir pour effet d'octroyer au représentant du ministre régional un pouvoir de décision prépondérant, contraire à cette disposition, puisque le comité interministériel pourrait statuer sur base d'une majorité de deux voix, étant, par exemple, celle du représentant d'un ministre fédéral et du représentant du ministre régional;

Considérant qu'à la troisième branche, la seconde partie adverse répond pour l'essentiel de la même manière que la première partie adverse; que, dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à l'argumentation "développée dans ses écrits antérieurs";

Considérant que la partie intervenante soutient qu'au travers de la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent, en réalité, le mécanisme instauré par l'article 11 de la loi du 13 août 2004, en manière telle que cette branche du moyen est irrecevable; qu'à titre subsidiaire, quant au fond, elle conclut au défaut de fondement de la première branche du moyen, pour des motifs analogues à ceux présentés par la première partie adverse; qu'en ce qui concerne les deuxième et troisième branches du moyen, la partie intervenante défend un point de vue semblable à celui des deux parties adverses; que, dans son dernier mémoire, elle répète son argumentation ou se réfère à ses écrits de procédure antérieurs;

Considérant qu'il convient, en premier lieu, d'examiner la thèse, défendue par la seconde partie adverse dans sa réponse à la première branche du moyen, selon laquelle le premier acte attaqué n'aurait pas été notifié dans le délai de quarante jours prescrit par l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004 précitée, en manière telle que, de toute façon, le mécanisme visé à l'article 11, § 7, de la même loi trouverait à s'appliquer; que, si elle était fondée, cette thèse pourrait en effet conduire à considérer que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt au moyen;

Considérant que, selon l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004, "à défaut de notification de la décision dans les délais prévus au § 5, la décision attaquée est considérée comme confirmée"; qu'en vertu de ce § 5, "le comité interministériel pour la distribution notifie sa décision au demandeur, au comité

national pour la distribution et au collège des bourgmestre et échevins dans les quarante jours de la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le recours"; qu'en conséquence, pour que le mécanisme visé à l'article 11, § 7, de ladite loi ne trouve pas à s'appliquer, la décision du comité interministériel pour la distribution doit être notifiée dans le délai prescrit à chacun de ceux à qui l'article 11, § 5, de la même loi impose que cette notification soit faite;

Considérant que l'article 11, §§ 5 et 7, de la loi du 13 août 2004, ne précise pas si c'est l'envoi ou la réception du recours qui doit intervenir dans le délai prescrit;

Considérant que la notification a pour but de porter à la connaissance du destinataire le contenu de l'acte notifié, ce qui, en principe, implique qu'elle est, ou est réputée, accomplie le jour où le destinataire en a ou peut en avoir connaissance; qu'ainsi, dans son acception habituelle, le terme "notification" implique la réception de l'acte, et non son envoi;

Considérant, cependant que la "notification" d'un document peut désigner, dans certaines circonstances, son envoi, dans le but d'assurer la solution la plus conforme à la sécurité juridique;

Considérant qu'en la présente affaire, la question qui se pose est de savoir si le comité interministériel pour la distribution a respecté le délai de quarante jours dans lequel il devait notifier sa décision au demandeur, au comité socio-économique national pour la distribution ainsi qu'au collège communal; qu'il s'agit donc de déterminer, non pas le point de départ d'un délai imparti aux destinataires de la notification ou à l'un d'entre eux, mais l'échéance du délai dans lequel le comité interministériel pour la distribution devait procéder à la notification de sa décision; qu'à cet égard, le critère de la date de l'expédition de la ou des lettres notifiant la décision est celui qui offre la plus grande sécurité juridique; qu'il permet en effet d'éviter de devoir prendre en considération les aléas de la distribution postale; que, par ailleurs, il y a lieu d'observer qu'en vertu de l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004, les décisions du comité interministériel pour la distribution doivent être notifiées à trois personnes ou organes distincts, lesquels, de ce fait, peuvent en avoir connaissance à des dates différentes; que, dans ces conditions, retenir la date de la réception de la décision comme étant celle à laquelle cette dernière est notifiée, ne peut qu'être source d'une profonde incertitude quant à la date exacte à prendre en considération; que le législateur ne peut être réputé avoir voulu mettre en place un régime qui porterait autant atteinte à la sécurité juridique; que, partant, à l'article 11, §§ 5 et 7, de la loi du 13 août 2004, le terme "notification" désigne l'envoi ou l'expédition de la décision notifiée;

Considérant qu'en l'espèce, comme indiqué dans l'exposé des faits :

- d'une part, le recours a été introduit le 9 décembre 2009; le secrétaire du comité interministériel pour la distribution a notifié le premier acte attaqué au demandeur, au comité socio-économique national pour la distribution et au collège communal par des lettres datées du 18 janvier 2010;
- d'autre part, les lettres adressées au demandeur et au collège communal ont fait l'objet d'envois recommandés qui ont été déposés à la poste le même jour, et il ressort de l'instruction de l'affaire que, le comité socio-économique national pour la distribution ayant ses bureaux dans le même immeuble que le secrétariat du comité interministériel pour la distribution, la lettre lui a été adressée par simple courrier distribué en interne selon la procédure en vigueur au S.P.F. Economie;

Considérant qu'il en résulte que le premier acte attaqué a été notifié le 18 janvier 2010 à tous ceux à qui il devait l'être, soit le dernier jour du délai fixé par l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004, le recours ayant été déposé par envoi recommandé à la poste le 9 décembre 2009; qu'en conséquence, la notification du premier acte attaqué n'est pas tardive, de sorte que, contrairement à ce que soutient la seconde partie adverse, le mécanisme visé à l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 ne peut être considéré comme trouvant de toute façon à s'appliquer en l'espèce;

Considérant que la question de base qui est posée dans le moyen, tout particulièrement dans sa deuxième branche, est de savoir si, en comptant les abstentions pour déterminer si était atteinte la majorité prévue par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005, le comité interministériel pour la distribution a correctement appliqué cette disposition ou, au contraire, l'a méconnue;

Considérant que l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 dispose que "le comité interministériel pour la distribution prend une décision, à la majorité de ses membres"; que cette disposition ne tend pas à déterminer le quorum de présence requis au sein du comité interministériel pour la distribution pour qu'il puisse valablement délibérer et prendre une décision; qu'une autre disposition de l'arrêté royal du 12 avril 2005 règle cette question, à savoir l'article 6 qui dispose que "le comité interministériel peut uniquement délibérer valablement lorsque la majorité des membres est représentée";

Considérant qu'en vertu des règles ordinaires relatives aux votes dans les assemblées délibérantes, il est de principe que les abstentions ne sont pas comptées parmi les votes exprimés; qu'en effet, assimiler une abstention à un vote négatif, en

l'espèce, un rejet du recours, aboutirait à donner à cette abstention une portée que son auteur entendait ne pas lui donner; qu'il n'en va autrement que dans l'hypothèse d'un texte qui énonce expressément une règle contraire, en particulier pour imposer que la proposition mise aux voix réunisse un nombre déterminé de votes positifs parmi ceux qui participent à l'assemblée;

Considérant qu'en l'espèce, il n'apparaît pas que l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 formule une règle dont on devrait déduire que ses auteurs ont eu expressément la volonté de s'écarter du principe selon lequel les abstentions ne sont pas comptées parmi les votes exprimés; que, certes, il y est fait état de la "majorité [des] membres" du comité interministériel pour la distribution, ce qui, si l'on fait abstraction du contexte de cette disposition, pourrait être compris comme visant la majorité de l'ensemble des membres du comité, y compris ceux qui, éventuellement, s'abstiennent lors d'un vote; que, cependant, dès lors qu'est en cause une disposition qui a pour objet, non pas de fixer un quorum de présence, mais d'énoncer une règle relative au résultat à atteindre lors d'un vote pour que l'on puisse déterminer le contenu de la décision issue du vote, les termes "majorité [des] membres" visés par cette disposition sont, en l'absence de texte clairement contraire, à comprendre en ce sens qu'ils désignent la majorité des membres qui ont effectivement exprimé une voix lors du vote, sans prendre en compte les abstentions;

Considérant que la seconde partie adverse ne peut être suivie quand elle soutient qu'une telle interprétation serait contraire à l'article 6, § 1^{er}, VI, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles parce qu'elle pourrait aboutir à donner au représentant du ministre régional un pouvoir prépondérant; que la même situation pourrait aussi intervenir en cas de partage de voix entre les représentants des ministres fédéraux, la voix du représentant du ministre régional apparaissant aussi dans ce cas déterminante; qu'à cet égard, il y a lieu d'observer que la première partie adverse ne critique pas la régularité de la composition du comité interministériel telle qu'elle est prévue à l'article 11, § 1^{er}, de la loi du 11 août 2004, précitée;

Considérant que c'est donc à tort que la première partie adverse a pris en compte les deux abstentions dont fait mention l'article 2 du premier acte attaqué pour déterminer si la majorité prévue par l'article 7 de l'arrêté royal du 12 avril 2005 était atteinte, et s'est fondée sur lesdites abstentions pour parvenir à la conclusion que la majorité n'était pas atteinte; que, partant, elle s'est méprise en s'abstenant d'exercer le pouvoir que lui attribue l'article 11 de la loi du 13 août 2004 de substituer sa propre décision à celle du collège communal de Soumagne; qu'en conséquence, le moyen est fondé en sa deuxième branche;

Considérant que l'illégalité qui affecte ainsi l'article 3 de l'acte attaqué, entraîne l'illégalité de l'ensemble de la décision attaquée, laquelle forme un tout indivisible, l'article 3 ne pouvant se comprendre que par rapport aux autres dispositions que comporte cette décision;

Considérant, quant au deuxième acte attaqué, que les parties requérantes présentent celui-ci comme étant "la décision implicite intervenue par expiration du délai prévu à l'article 11, § 5, de la loi du 13 août 2004"; que, selon eux, cette décision implicite serait intervenue en application de l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004;

Considérant qu'il ressort de l'examen de la recevabilité du recours contre le premier acte attaqué que le comité interministériel pour la distribution a, en adoptant cet acte, pris une décision expresse aux effets propres, qui, loin de pouvoir s'analyser comme étant le constat de l'application du mécanisme prévu par l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004, traduit, comme le reflètent en particulier son article 4 ainsi que l'exécution qui en a été donnée, la volonté de ne pas s'inscrire dans les prévisions de cette disposition; que, dès lors, à supposer que l'article 11, § 7, de la loi du 13 août 2004 établisse un régime de "décision implicite" intervenant "du fait de l'expiration du délai prévu par l'article 11, § 5", il ne peut de toute façon être soutenu qu'en l'espèce une telle décision implicite serait intervenue; qu'en conséquence, en ce qu'il porte sur le deuxième acte attaqué, le recours est irrecevable à défaut d'objet;

Considérant que le troisième acte attaqué est la décision du collège communal de Soumagne du 16 novembre 2009 accordant à la partie intervenante l'autorisation qu'elle avait sollicitée; que le quatrième acte attaqué est présenté comme étant "la décision implicite" du collège communal de Soumagne, réputée favorable à la demande d'autorisation, à la suite de la notification tardive de la décision du 16 novembre 2009;

Considérant qu'à cet égard, et contrairement à ce que soutient la seconde partie adverse dans son dernier mémoire, il résultera de l'annulation du premier acte attaqué que le comité interministériel pour la distribution sera saisi une nouvelle fois du recours qui a été introduit devant lui et que, en disposant pour ce faire d'un nouveau délai complet, il lui appartiendra de statuer sur ce recours en tenant compte de l'arrêt d'annulation; que, dans ces conditions, la décision de première instance du collège communal de Soumagne - qu'il s'agisse du troisième ou du quatrième acte attaqué et à supposer, s'agissant du quatrième acte attaqué, qu'il soit constitutif d'une décision implicite susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat -

ne peut être tenue pour définitive; qu'en conséquence, en ce qu'il porte sur le troisième et le quatrième actes attaqués, le recours est irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du comité interministériel pour la distribution du 5 janvier 2010 concernant l'autorisation d'implantation commerciale accordée à la S.P.R.L. PROPERTY and ADVICE pour un parc commercial sis avenue de la Résistance à Soumagne.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à la charge de la première partie adverse à concurrence de 350 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le quatorze juillet deux mille onze par :

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
MM. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. WIAME.

S. GUFFENS.