

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 235.297 du 30 juin 2016

214.272/XV-2698

En cause : **la ville de Wavre**,
ayant élu domicile chez
Mes M. DELNOY et M. LAUWERS, avocats,
rue Simonon 13
4000 Liège,

contre :

la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,
ayant élu domicile chez
Mes Ph. et J. BOUILLARD, avocats,
place l'Ilon 15
5000 Namur.

Parties intervenantes :

1. la société de droit français Klépierre Management,
2. la s.a. Compagnie immobilière du Brabant wallon
(COIMBRA),

ayant élu domicile chez
Mes Br. DUQUESNE et Th. HAUZEUR, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 novembre 2014 par la ville de Wavre, qui demande l'annulation du permis socio-économique délivré par le collège communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve le 18 septembre 2014 à la société KLÉPIERRE MANAGEMENT, ayant pour objet l'extension du centre commercial l'Esplanade, situé place de l'Accueil, 10, à Louvain-la-Neuve;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les requêtes introduites le 14 janvier 2015 respectivement par la société de droit français Klépierre Management et par la s.a. Compagnie immobilière

du Brabant wallon (COIMBRA), qui demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes à la cause;

Vu l'ordonnance du 20 mars 2015 accueillant ces demandes d'intervention;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, les derniers mémoires des parties requérante et intervenantes, et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 mai 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me M. LAUWERS, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me J. BOUILLARD, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me Th. HAUZEUR, avocat, comparaisant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis conforme, M. É. THIBAUT, 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 de la cause se présentent comme suit :

Le 24 juin 2014, une demande de permis socio-économique est introduite au nom de la s.a. Compagnie immobilière du Brabant wallon (en abrégé COIMBRA) pour l'extension, sur une surface commerciale nette de 18.314 m², du centre commercial de l'Esplanade, situé place de l'Accueil, à Louvain-la-Neuve. Cette société, se présentant comme une «filiale de Klépierre» est propriétaire et gestionnaire du centre commercial en cause.

Le jour même, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve informe la ville de Wavre du dépôt de cette demande. Le courrier indique que la demande a été déposée par «la société AUGEO, mandatée par KLÉPIERRE MANAGEMENT, agissant pour le compte de COIMBRA».

Le 25 juin, la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve transmet le dossier au Comité Socio-économique National pour la Distribution (en abrégé, C.S.E.N.D.). Le courrier mentionne que la société COIMBRA a conclu une convention de maîtrise d'ouvrage avec la société KLÉPIERRE MANAGEMENT dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet d'extension.

Le 25 août, la ville de Wavre fait part de ses observations à la partie adverse. Elle fait notamment valoir ce qui suit :

«... la ville de Wavre s'inquiète de l'impact du projet concerné sur le réseau urbain constitué des entités de Wavre, Ottignies et Louvain-la-Neuve, dont le CSEND et les études économiques pertinentes s'accordent à considérer qu'il doit être envisagé dans son ensemble.

Plus précisément, la ville de Wavre craint que le projet affecte négativement le nécessaire équilibre entre les composantes dudit réseau urbain et dans son développement. À cet égard, la ville de Wavre rappelle que le SDER¹ qualifie Wavre et Ottignies-Louvain-la-Neuve de "pôles" équivalents. Il préconise par ailleurs la mixité des fonctions, notamment entre les activités économiques et le logement, en veillant à assurer à chacune de ces fonctions des conditions de développement satisfaisantes et recommande que "là où de vastes zones urbaines sont à restructurer fondamentalement, une réflexion globale sera menée afin d'y promouvoir les fonctions adéquates et complémentaires avec les activités existantes".

Le projet de SDER adopté en novembre 2013, indique quant à lui qu'Ottignies-Louvain-la-Neuve et Wavre présentent une continuité d'urbanisation et constituent en ce sens des "bi-pôles" qui doivent "travailler ensemble pour renforcer leur complémentarité". Le projet de SDER fixe par ailleurs comme objectifs :

- de "Disposer dans chaque bassin de vie d'une offre suffisante en commerces et équipements structurants (...) Il est important de disposer dans les bassins de vie d'une offre de tels services et équipements suffisante et répartie de façon équilibrée afin d'éviter de longs déplacements des habitants vers d'autres bassins".

- de "Localiser les commerces et équipements structurants dans les pôles. Les bassins de vie sont principalement structurés par des pôles qui constituent des lieux d'attraction et de rayonnement (actuels ou futurs). Dans le choix des localisations des services et des équipements les plus structurants, il faut veiller à répondre aux besoins et à maintenir

¹ Schéma de développement de l'espace régional.

un équilibre entre les différents pôles, qu'ils soient en milieu urbain ou rural".

La demande de permis socio-économique n'aborde pas le nécessaire équilibre entre les composantes du modèle urbain constitué des entités de Wavre, Ottignies et Louvain-la-Neuve et le mettrait sérieusement à mal.

Il n'y a par ailleurs aucune raison que le potentiel de chalandise identifié dans la demande de permis socio-économique et les enseignes projetées ne soient pas répartis de manière équilibrée entre lesdites entités.

Par ailleurs encore, la ville de Wavre a constaté que la demande de permis socio-économique prévoit une surface commerciale nette supplémentaire affectée à l'équipement de la personne de plus de 14.000 m² en sus des 12.500 m² existants, ce qui correspond, au total, approximativement au quadruple de la surface initialement limitée pour ce type de commerce par le permis socio-économique délivré en 1997 pour la galerie de l'esplanade (7.500 m²) et à plus du double de surface initialement limitée pour ce type de commerce par le permis socio-économique délivré en 2005 pour la première extension de la galerie (12.500 m²). L'extension prévue par le projet examiné paraît dès lors injustifiable, notamment au regard des motifs pour lesquels le CSEND et votre collège communal ont fixé une limite de surface affectée à l'équipement de la personne, à savoir : maintenir les équilibres commerciaux à Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve; assurer la mixité des commerces; éviter une surreprésentation du secteur de l'équipement de la personne au détriment de Wavre, étant entendu que les commerces de Wavre sont spécialisés en matière d'équipement de la personne.

La ville de Wavre suggère que le projet concerné soit évalué par votre collège communal en concertation avec elle, en tant que commune limitrophe directement intéressée.»

Le 18 septembre, le collège communal de la ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve octroie à la société KLÉPIERRE MANAGEMENT, mandataire de la s.a. COIMBRA, le permis socio-économique sollicité. Cette décision constitue l'acte attaqué et elle est motivée comme suit :

« Le Collège communal,

Vu la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation des implantations commerciales, modifiée par la loi du 22 décembre 2009 adaptant certaines législations à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur,

Considérant la demande introduite en date du 24 juin 2014 par la SA KLEPIERRE MANAGEMENT dont le siège social est établi à 75116 Paris (France), rue de La Pérouse, 21, mandataire de la SA COIMBRA, dont le siège social est établi à 1140 Evere, avenue Jules Bordet, 142, propriétaire, visant à obtenir une autorisation socio-économique pour l'extension du Centre commercial L'ESPLANADE, situé Place de l'Accueil, 10 à 1348 Louvain-la-Neuve,

Considérant l'intention de la SA KLEPIERRE MANAGEMENT et de la SA COIMBRA de s'inscrire dans le cadre de la politique de développement durable que la Ville promeut,

Considérant que l'extension porte sur une surface commerciale nette de 18.314 m²,

Considérant que la date de réception du dossier a été fixée au 24 juin 2014,

Considérant que le dossier a été transmis au Comité Socio-économique National pour la Distribution le 25 juin 2014,

Considérant que la taille du projet présentant une surface commerciale nette de plus de 2.000 m², les communes limitrophes (Chaumont-Gistoux, Court-Saint-Étienne, Genappe, Mont-Saint-Guibert, Rixensart et Wavre) ont été informées le 25 juin 2014 de l'introduction du dossier,

Considérant qu'en l'absence d'accusé de réception de la part du Comité Socio-économique National pour la Distribution, le dossier a été déclaré complet par défaut le 14 juillet 2014,

Considérant que le Comité Socio-économique National pour la Distribution n'a pas organisé de réunion de consultation,

Considérant que la Ville a dès lors invité les communes limitrophes à remettre leur avis au travers d'un courrier recommandé qui leur a été envoyé le 8 août 2014,

Considérant que la Ville de Wavre a répondu le 25 août 2014 en émettant un certain nombre d'observations; que la Ville de Wavre déclare s'inquiéter "de l'impact du projet concerné sur le réseau urbain constitué des entités de Wavre, Ottignies et Louvain-la-Neuve" et plus précisément du fait que "le projet affecte négativement le nécessaire équilibre entre les composantes dudit réseau urbain et dans son développement". Parmi les éléments concrets qui mettraient sérieusement à mal le nécessaire équilibre entre les composantes du modèle urbain constitué des entités de Wavre, Ottignies et Louvain-la-Neuve, la ville de Wavre précise "qu'il n'y a aucune raison que le potentiel de chalandise identifié dans la demande de permis socio-économique et les enseignes projetées ne soient pas répartis de manière équilibrée entre lesdites entités" ou encore que l'équipement de la personne serait surreprésenté dans la demande de permis socio-économique "au détriment de Wavre",

Considérant que la Ville de Wavre suggère *in fine* que le projet puisse être évalué en concertation avec elle,

Considérant la rencontre qui s'en est suivie le 11 septembre 2014 avec la Ville de Wavre,

Considérant que de cette réunion est ressorti le souhait commun d'une concertation entre les deux pôles Wavre et Ottignies-Louvain-la-Neuve afin de veiller à garder une complémentarité entre eux, que la structure commerciale des deux pôles attire *a priori* des enseignes de type différent, que la petite taille des surfaces commerciales à Wavre permet d'accueillir des commerces de type boutique, plutôt haut de gamme, qu'*a contrario*, le format du centre commercial de Louvain-la-Neuve et la taille des moyennes unités permet d'agrandir certaines enseignes (inexistantes à Wavre) et d'accueillir d'autres qui ne se développent que dans ce type de contexte, que la question du développement des mêmes enseignes est posée, à savoir si l'agrandissement du C&A à l'Esplanade peut nuire au C&A implanté à Wavre, que d'un autre côté, le C&A à Wavre s'est implanté après celui de l'Esplanade sans pour autant nuire à ce dernier, que certaines enseignes pourraient dès lors cohabiter et accueillir un profil de clientèle différent, qu'en toute hypothèse, comme développé ci-après, la Directive

2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dénommée couramment "directive services") interdit que la délivrance d'une autorisation d'implantation commerciale soit subordonnée à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché ou la preuve que les intérêts des commerces existants ne sont pas mis en danger,

Considérant que la Ville de Genappe a répondu le 27 août 2014 en précisant qu'elle n'avait aucune remarque à émettre sur le dossier,

Considérant que le Comité socio-économique National pour la Distribution n'a pas remis d'avis sur le dossier dans les délais requis et que dès lors leur avis est réputé favorable par défaut,

Considérant que dans l'élaboration de son avis, le Comité socio-économique National pour la Distribution doit prendre en considération les quatre critères légaux prévus par l'article 18 de la loi du 22 décembre 2009, modifiant l'art. 7 § 2 de la loi du 13 août 2004, à savoir: la localisation spatiale de l'implantation, la protection de l'environnement urbain, la protection du consommateur, ainsi que le respect de la législation sociale et du travail;

Considérant qu'en l'absence de cet avis motivé, le collège des bourgmestre et échevins est habilité à poursuivre l'instruction de la demande, et qu'il y a lieu, pour la prise de décision, d'analyser les quatre critères légaux comme suit,

1. La localisation spatiale de l'implantation commerciale :

Le centre commercial se situe dans une zone de chalandise en forte croissance tant en ce qui concerne sa population (accroissement de 38 % de la population entre 1995 et 2010 soit largement plus élevée que dans l'ensemble de la Wallonie) que son développement. Cette tendance devrait s'accroître avec la future mise en exploitation du RER qui reliera Louvain-la-Neuve à Bruxelles et la construction d'un ensemble de parkings lié à ce projet (Park & Ride).

A ceci s'ajoutent de nombreux autres projets locaux de développement, à savoir : le projet Courbevoie (plus de 600 logements, possibilité de 27.000 m² de bureaux, 3500 m² de petits commerces), le projet "Entre ville et lac" (renommé Agora Ressort Urbain - hôtel de 80 chambres, 150 *business flats*, 150 résidences services, environ 70 appartements, 2500 m² de bureaux, 280 places de parking), le China Belgium Technologie Center (100.000 m² de bureaux, 1000 emplois estimés et 150 logements), la création d'une zone d'habitat de 30,8 hectares autour de la ferme de Lauzelle suite à la modification du plan de secteur adopté par le Gouvernement wallon le 26 septembre 2013 dans laquelle la densité minimale nette imposée est de 80 logements par hectare. L'Esplanade se situe ainsi dans une région qui profite pleinement de la proximité de Bruxelles dans son développement tant démographique que socio-économique.

L'accessibilité au site est excellente en transport individuel grâce à la grande proximité des axes de circulation que sont la E411, la N25 et la N4.

Le projet ne prévoit pas d'augmentation du nombre de places de stationnement, ce qui se justifie par le nombre actuel de places disponibles sur le site : 1.736 places dans le parking de l'Accueil situé sous l'Esplanade, auxquelles s'ajoute une réserve de 1.979 places dans les autres parkings du centre ville (Grand Place - 1.036 places, Charlemagne - 346 places, Grand Rue 597 places). De plus, à l'heure actuelle, en dehors des pics de fréquentation ponctuels (soldes, fêtes de fin d'année), un tiers du parking de l'Accueil reste disponible.

Enfin, la construction d'un Park & Ride à proximité immédiate de la galerie commerciale, dans le cadre du projet du RER, prévoit 2.300 emplacements de stationnement destinés aux futurs usagers, potentiels clients du centre commercial. Un problème de parking sauvage existe dans les quartiers résidentiels à proximité de l'Esplanade (Baraque et Lauzelle). Ce problème est contrôlé par la Ville au travers de dispositions réglementaires adaptées.

L'accès au site en transport en commun est assuré par de nombreuses lignes de bus. Les deux arrêts de bus actuels, situés de part et d'autre des accès aux parkings du centre commercial le long du boulevard de Wallonie Nord et Sud, seront conservés et renforcés par l'implantation de deux nouveaux arrêts au niveau de la station service.

La partie de l'extension située à l'aplomb de la gare SNCB sera en liaison directe avec le centre commercial depuis les quais de la gare par des escalators; ce qui permettra ainsi aux usagers du rail d'accéder directement à la galerie commerçante.

Le déplacement des piétons vers le site est déjà optimal du fait de la nature piétonne de la cité universitaire. Cette accessibilité piétonne sera encore renforcée du fait de la création d'une passerelle au niveau de l'extension longitudinale qui reliera les quartiers de Lauzelle et de la Baraque. Il en sera de même pour le projet d'extension de la galerie du côté de la gare avec le projet dit "de la Calestienne".

Le projet d'implantation commerciale se situe donc au cœur d'un nœud intermodal particulièrement bien équipé, assurant ainsi une accessibilité de par les transports en commun et par les moyens de transport individuels.

2. La protection de l'environnement urbain

L'extension de l'Esplanade prend place au cœur du centre urbain dans un contexte de fort développement tant au niveau démographique qu'économique.

Cette extension s'inscrit dans le cadre du développement économique de la Ville initié en 2005 avec la création de la rue Charlemagne et du centre commercial lui-même.

Elle poursuit l'achèvement de la dalle définissant le centre urbain. Elle couvrira d'une part, les voies de chemin de fer de la gare et permettra, par là, une amélioration des connexions piétonnes vers le quartier dit "de la Calestienne". Elle comblera d'autre part, un terrain vague situé entre les parties nord et sud du boulevard de Wallonie et permettra, en outre, une amélioration des connexions entre les quartiers de Lauzelle et de la Baraque.

Lors des autorisations précédentes, la part de l'équipement de la personne avait été limitée. Cette limitation se justifiait afin de préserver davantage les centres-villes existants dans les zones de chalandise et pour lesquels cet équipement constitue un vecteur de dynamisme important. Depuis 2009, le critère relatif à la "Répercussion du projet sur le commerce existant" a été supprimé par le législateur. Désormais, lier l'octroi du permis à un tel critère est contraire à la directive européenne 2006/123/CE relative aux services sur le marché intérieur. La Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dénommée couramment "directive services") interdit que la délivrance d'une autorisation d'une implantation commerciale soit subordonnée à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché ou la preuve que les intérêts des commerces existants ne sont pas mis en danger.

Le site du projet s'inscrit dans une "zone d'habitat" au plan de secteur, zone sur laquelle l'Esplanade prend déjà place. Le schéma de structure communal a inscrit au sein de cette "zone d'habitat", une zone de service, identifiée comme étant un lieu central dans lequel il y a lieu de favoriser le regroupement d'activités commerciales et d'équipements qui exercent une certaine polarité.

La nouvelle Déclaration de Politique Régionale (2014-2019) va dans ce même sens, en prônant une stratégie de développement qui favorise les quartiers basés entre autres sur la mixité fonctionnelle, et pour laquelle il y a lieu de dynamiser en priorité les cœurs de villes.

À titre subsidiaire, les terrains concernés s'avèrent être peu propices à l'habitat résidentiel de qualité, en particulier la partie au dessus des voies de chemin de fer.

La concentration de la fonction commerciale à cet endroit et la taille du projet se justifient par la nécessité, par ailleurs, d'atteindre un flux organisé et fort, plus facile à organiser dans un centre commercial de cœur de ville comme à Louvain-la-Neuve que dans un maillage éparse de centre ville, et permettant d'attirer de grandes enseignes.

Le nombre de visiteurs actuels est de 25.474/jour (148.438/semaine). L'extension provoquera une augmentation de la fréquentation mais qui ne sera pas proportionnelle à l'augmentation de la surface. En effet, une étude réalisée en 2013 par le bureau d'études spécialisé Augeo sur le projet d'extension a démontré que la fréquentation de la galerie devait augmenter de l'ordre de 20 à 25 %, alors que l'augmentation de surface nette commerciale est de l'ordre de 50 %. L'extension provoquera surtout une augmentation du temps passé par les clients dans la galerie et, de ce fait, une augmentation du panier moyen. En proposant une offre plus complète et attractive aux habitants de la zone de chalandise, l'extension permettra une logique de mobilité durable par la limitation de déplacements vers des pôles commerciaux plus éloignés. En s'implantant à proximité immédiate d'un nœud intermodal dense et en créant des connexions directes avec la gare de la SNCB, le projet s'inscrit également fortement dans cette logique de mobilité durable.

Les flux automobiles resteront concentrés sur le Boulevard de Wallonie et sur les axes reliant le centre commercial à la N4 et la E411, les quartiers avoisinants seront donc protégés de l'afflux supplémentaire de clients.

3. La protection du consommateur

Les commerces de l'Esplanade respectent et respecteront la législation en vigueur en matière de protection du consommateur.

L'offre commerciale actuelle (104 commerces) sera renforcée par de nouvelles enseignes (56 commerces) qui s'inscriront dans la même logique de réponse aux attentes des consommateurs. La galerie renforcera ainsi son rôle de pôle consacré au *fun shopping* avec un total de 160 enseignes. Les nombreuses enseignes nationales et internationales spécialisées dans l'équipement de la personne mais aussi du loisir en feront un pôle *mass market* où l'on effectuera des achats-plaisir en famille.

4. Le respect de la législation sociale et du travail

Les enseignes respectent et respecteront la législation sociale et du travail.

Considérant qu'au regard de l'appréciation portée sur chacun des critères légaux, il y a lieu d'émettre une appréciation globale favorable à cette demande,

Décide à l'unanimité

1. de délivrer à la SA KLÉPIERRE MANAGEMENT (...) mandataire de la SA COIMBRA, (...), qui en est propriétaire, une autorisation d'implantation commerciale relative à l'extension d'une surface commerciale nette de 18.314 m² du complexe commercial L'ESPLANADE (...).
(...)»;

Considérant que la s.a. COIMBRA est propriétaire du site concerné et destinataire du permis attaqué; qu'il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la société KLÉPIERRE MANAGEMENT expose que le permis lui a été délivré en tant que mandataire de la s.a. COIMBRA, qu'elle dispose d'une personnalité juridique distincte de celle de sa mandante et que, dans le cadre de son mandat, elle a l'obligation d'obtenir les autorisations administratives nécessaires à la réalisation du projet et le cas échéant d'introduire les recours en justice à cette fin ainsi que de rendre compte de l'exécution de son mandat;

Considérant que la société KLÉPIERRE MANAGEMENT est à l'origine du dépôt de la demande de permis, et qu'elle apparaît dans l'acte attaqué comme bénéficiaire de ce permis; que cette circonstance suffit à lui conférer un intérêt à intervenir à la présente cause, sans que le Conseil d'État doive examiner les relations contractuelles qui l'unissent à la s.a. COIMBRA ou identifier rigoureusement, en fonction de ces relations, quelle personne juridique est ou non directement concernée par le permis; qu'il y a lieu d'accueillir sa requête en intervention;

Considérant que les parties adverse et intervenantes contestent l'intérêt de la requérante au recours;

que la partie adverse relève que l'intérêt de la ville de Wavre à l'annulation n'est pas développé dans la requête et considère que cet intérêt n'est ni personnel, ni direct; qu'elle estime que l'intérêt poursuivi par la requérante est celui de ses commerçants, puisque les critiques formulées portent sur une répartition prétendument déséquilibrée du potentiel de chalandise entre Wavre et Louvain-la-Neuve, la requérante craignant manifestement l'extension de l'Esplanade en ce qu'elle augmente la capacité de commerce d'équipement à la personne, ce qui serait préjudiciable aux commerces de Wavre; qu'elle fait valoir que, si une commune a intérêt à demander l'annulation de tous les actes qui concernent l'aménagement de son territoire, en l'espèce, tel n'est pas le cas; qu'elle souligne que l'action est mue en raison du fait que la ville de Wavre se situe dans la zone de chalandise au sein de laquelle le centre commercial réalisera son chiffre d'affaires; que, selon elle, le Conseil d'État a déjà précisément jugé que, d'une part, dans la mesure où elles ne sont pas elles-mêmes

commerçantes, les communes ne peuvent justifier du caractère personnel de l'intérêt requis, et, d'autre part, l'impact que la mise en œuvre des actes attaqués pourrait avoir sur la mission qui leur incomberait de concourir au développement économique ne suffit pas à justifier leur intérêt à agir; qu'elle cite les arrêts n° 127.356 du 22 janvier 2004, et n° 124.251 du 16 octobre 2003, relatifs à une situation qu'elle dit tout à fait comparable au présent cas; qu'elle estime que les observations de la requérante portent essentiellement sur un problème de concurrence entre les commerces destinés à s'implanter dans l'extension de l'Esplanade et les commerces de Wavre, en telle sorte que la requérante entend donc réguler le type de commerce qui pourrait s'implanter dans l'extension de l'Esplanade, et notamment limiter le commerce d'équipement à la personne, ce qui est contraire à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive «services») qui proscriit l'instauration d'un test économique au cas par cas pour des motifs économiques;

que les intervenantes reprennent en substance l'argumentation de la partie adverse pour contester la recevabilité du recours et relèvent que le projet s'avère en réalité complémentaire avec les types de commerces présents à Wavre;

Considérant que la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales prévoit en son article 5, alinéa 1^{er}, que lorsque l'implantation en projet présente une superficie nette de plus de 2000 m², le collège des bourgmestre et échevins informe les communes limitrophes du projet; que son article 7, § 2, alinéa 4, précise que dans le même cas, le C.S.E.N.D. invite toutes les communes limitrophes à s'exprimer en séance; que le législateur a ainsi établi que les communes limitrophes à celle où s'établit un projet commercial de plus de 2000 m² sont intéressées à l'examen d'un tel projet; qu'en l'espèce, la ville de Wavre a été, en exécution de cette disposition, invitée à présenter ses observations sur la demande, et qu'elle a usé de cette faculté en invoquant, notamment, l'équilibre entre les composantes d'un «modèle urbain» composé des entités de Wavre, Ottignies et Louvain-la-Neuve; que le projet considéré consiste en une extension de plus de 18.000 m² qui porte la capacité du centre commercial l'Esplanade à plus de 47.000 m²; que, compte tenu de son importance, il peut être admis que la réalisation du projet n'a pas seulement un impact concurrentiel sur les commerces établis à Wavre mais affecte plus généralement la complémentarité urbanistique et économique entre les deux localités, ainsi que la mobilité sur les axes qui les relient; que la ville de Wavre a intérêt à l'annulation d'un tel permis qui, selon elle, affecte son territoire et les projets relatifs à l'aménagement de celui-ci; que la requête ne devait pas expliciter davantage la teneur de cet intérêt; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, de la violation du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi

du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'effet utile de l'enquête administrative;

qu'elle expose que, pour ce qui concerne l'impact du projet sur la ville de Wavre, la partie adverse s'est basée, pour répondre à l'avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande de permis, sur des considérations erronées en fait; qu'elle rappelle la teneur de l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 et les exigences de l'obligation de motivation formelle; qu'elle reprend les termes de l'avis qu'elle a émis dans ce cadre et les motifs de l'acte attaqué à cet égard; qu'elle estime que ceux-ci ne reposent sur aucune analyse ou document objectif qui figurerait dans le dossier administratif et sont mêmes entachés d'erreur et inexacts; que, selon elle, les commerces destinés à s'implanter dans l'extension de l'Esplanade ne sont pas encore définis et rien n'exclut que des commerces de petite taille s'y implantent, d'autant plus que l'Esplanade accueille déjà actuellement de petits commerces de type «boutique»; qu'elle conteste également les motifs de l'acte attaqué en ce qu'ils indiqueraient que Wavre comporterait uniquement des petits commerces de type «boutique» et pas de grandes ou moyennes surfaces commerciales; qu'elle cite des commerces de moyenne ou grande dimension qui sont installés sur son territoire; qu'elle fait valoir que ses observations ne concernaient pas uniquement un problème de concurrence entre les commerces destinés à s'implanter dans l'extension de l'Esplanade et les commerces wavriens, mais visaient, de manière plus générale, un problème d'équilibre économique entre les entités de Wavre et de Louvain-la-Neuve; qu'elle estime que le permis attaqué n'évoque pas l'impact du projet sur le nécessaire équilibre économique entre ces entités et ne répond donc pas à ses observations;

Considérant que les parties adverse et intervenantes contestent la recevabilité du moyen, qu'elles réfutent par ailleurs quant au fond, en soutenant notamment que l'avis émis par la ville de Wavre procédait d'éléments contraires à la législation en vigueur et qui ne pouvaient pas être pris en considération;

Considérant qu'en réplique, la requérante affirme que les observations contenues dans son avis portaient, en substance, sur l'insertion du projet dans le cadre des objectifs prévus par le S.D.E.R. et le projet de S.D.E.R., l'impact du projet en termes de mobilité, le nécessaire équilibre économique entre les pôles commerciaux que sont Wavre et Louvain-la-Neuve et le type de commerce projeté, soit les nouveaux critères qui encadrent la délivrance de permis socio-économiques qui sont censés être conformes à la directive «services»; qu'elle précise que, bien qu'elle ait évoqué dans son avis le type de commerce projeté, elle a voulu non pas voir réguler le type de commerce qui pourrait s'implanter dans l'extension de l'Esplanade, mais attirer l'attention de la partie adverse sur des considérations qui relèvent bien des critères devant influencer la décision à prendre;

qu'elle développe les éléments de son avis en relation avec le S.D.E.R., le projet de S.D.E.R. et la mobilité, appuyé sur des avis du C.N.S.E.D. ainsi que sur une donnée objective, étant la taille et le type de commerces projetés; qu'elle relève que le projet de S.D.E.R. est une référence adéquate pour apprécier une demande de permis en termes de bon aménagement des lieux pour autant que le projet de S.D.E.R. ne contredise pas le S.D.E.R. en vigueur, condition qui est rencontrée en l'espèce; qu'elle estime que la partie adverse devait dès lors répondre adéquatement à cette observation dans l'acte attaqué;

qu'elle ajoute qu'il est fait exception au principe d'indépendance des polices lorsque des dispositions établissent elles-mêmes un lien exprès entre différentes polices administratives spéciales, et observe que l'arrêté royal du 13 janvier 2010 crée lui-même un lien entre la police de l'urbanisme et celle des implantations commerciales en prévoyant des critères portant sur «l'insertion de l'implantation commerciale dans les projets locaux de développement ou dans le cadre du modèle urbain» et «l'incidence de l'implantation commerciale sur le noyau urbain dans le cadre des exigences planologiques»;

qu'elle considère que les motifs développés dans le permis attaqué pour répondre à son avis sont fondés exclusivement sur le type et la taille des commerces projetés et sont critiquables pour les motifs développés dans la requête; qu'elle précise qu'elle ne critique pas une erreur manifeste d'appréciation, mais bien le caractère erroné et insuffisant de la réponse apportée à son avis; qu'elle relève également que les motifs du précédent permis socio-économique du 7 janvier 1997, évoqués dans le mémoire en réponse de la partie adverse, auraient peut-être dû être repris dans le permis attaqué, mais que ce n'est pas le cas et ces motifs ne peuvent donc pas pallier, *a posteriori*, un défaut de motivation formelle du permis attaqué;

que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur le manque de pertinence des motifs figurant dans l'acte attaqué en réponse à son avis, puisque les commerces projetés ne sont pas encore définis, que l'implantation de petits commerces dans l'extension de l'Esplanade est fort probable et que la ville de Wavre comporte d'autres commerces que des boutiques;

Considérant que la requérante a intérêt à critiquer la réponse qui a été donnée aux observations qu'elle a formulées dans son avis donné le 25 août 2014; que cet avis développait, au moins pour partie, des considérations qui sont en relation avec les critères d'appréciation des demandes de permis socio-économiques, spécialement la localisation spatiale du projet et la protection de l'environnement urbain; qu'à défaut d'être suivi, cet avis appelait donc une réponse adéquate et pertinente;

que la motivation formelle de l'acte attaqué témoigne de ce que les objections de la requérante ont été examinées, mais écartées;

qu'une partie des observations formulées par la requérante relevait d'affirmations très générales, évoquant l'impact du projet sur le réseau urbain des entités de Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve qui devrait être envisagé dans son ensemble, le nécessaire équilibre entre les composantes de ce modèle urbain, et les dispositions du projet de S.D.E.R. et du S.D.E.R. qui se rapportent à la complémentarité entre elles; que ces objections tendaient à contester en son principe l'augmentation de capacité commerciale projetée; que l'avis précité critiquait également la répartition déséquilibrée du potentiel de chalandise entre les entités en cause; que, sur ces points, la partie adverse a répondu, après avoir organisé une réunion de concertation,

en indiquant qu'à son estime, la structure commerciale des deux pôles attire *a priori* des enseignes de type différent, et que certaines enseignes peuvent cohabiter en attirant des profils de clientèle différents; que ces indications, conjuguées aux autres motifs de l'acte attaqué, entendent rencontrer les objections soulevées par la requérante en montrant qu'une certaine complémentarité reste possible, y compris sur le plan commercial; que, même si la requérante apprécie tout autrement cette question, elle n'établit pas que les motifs ainsi exprimés dans l'acte attaqué constitueraient une motivation insuffisante ou inadéquate;

que la requérante n'établit pas non plus que les motifs ainsi exprimés par la partie adverse seraient entachés d'inexactitudes matérielles; qu'en effet, la partie adverse a émis des considérations générales sur le type de surfaces commerciales disponibles de part et d'autre et sur le type de commerces qu'on peut s'attendre à y attirer respectivement, tout en rappelant que le droit européen interdit d'appliquer des critères s'apparentant à un test économique; que, ce faisant, la partie adverse n'a pas méconnu l'existence *de facto* d'enseignes de dimension plus importante sur le territoire de Wavre, l'une d'elles étant d'ailleurs citée nommément, mais a plutôt indiqué comment et dans quelles limites elle concevait la complémentarité invoquée dans l'avis de la ville de Wavre;

que l'avis donné par la requérante critiquait également l'importance des surfaces que le projet prévoyait de consacrer aux commerces d'équipement de la personne, en la comparant aux surfaces autorisées en 1997; que, sur ce point, l'argument se rapproche du deuxième moyen et sera examiné conjointement avec celui-ci;

que, sous cette réserve, le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de la ligne de conduite de l'autorité compétente, de la violation du principe de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur de droit, de l'erreur dans les motifs, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de la violation du principe de légitime confiance et du principe d'égalité;

qu'elle soutient que la partie adverse n'expose pas valablement pourquoi, en octroyant le permis attaqué, elle autorise une multiplication par deux de la surface commerciale affectée à l'équipement de la personne alors que, ce faisant, elle s'écarte radicalement de la ligne de conduite qu'elle s'était fixée dans les précédents permis socio-économiques délivrés pour le centre commercial de l'Esplanade en imposant des conditions visant à limiter la surface consacrée à l'équipement de la personne; qu'elle affirme que, lorsqu'une autorité administrative s'écarte d'une ligne de conduite clairement établie, il lui incombe d'exposer les raisons particulières et concrètes qui justifient valablement cet écart dans le cas d'espèce;

qu'elle rappelle que, dans les deux précédents permis socio-économiques octroyés à propos de l'implantation, en 1997, et de l'extension, en 2005, du centre commercial de l'Esplanade, la partie adverse avait imposé une condition limitant la surface commerciale pouvant être affectée à l'équipement de la personne; qu'elle observe que le permis attaqué ne comporte plus une telle limitation et autorise même l'ajout d'une surface commerciale supplémentaire affectée à l'équipement de la personne de 14.032 m², ce qui revient pratiquement à doubler la surface commerciale affectée à l'équipement de la personne telle que limitée par le permis socio-économique de 2005;

qu'elle conteste la justification selon laquelle lier l'octroi du permis à un tel critère serait contraire à la directive «services» et à la législation qui, depuis 2009, a supprimé le critère relatif à la répercussion du projet sur le commerce existant; qu'elle fait valoir que ce raisonnement repose sur le postulat que la limitation de la surface commerciale affectée à l'équipement de la personne vise exclusivement à protéger les intérêts des commerces existants, alors qu'il s'agit de protéger d'autres intérêts que ces derniers; qu'elle souligne que le C.S.E.N.D. estimait à l'époque que cette limitation s'imposait pour protéger les intérêts des consommateurs susceptibles d'être attirés par le centre commercial litigieux et pour protéger les intérêts de la ville de Wavre en tant que composante du «tripode» formé par les entités de Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve, en sachant qu'un certain équilibre économique doit être assuré entre ces entités; qu'elle relève que l'article 7, § 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales prévoit, en tant que critère au regard duquel une demande de permis socio-économique doit être appréciée, «la localisation spatiale du projet», ce qui, selon les travaux parlementaires, vise notamment «la place de la commune sur le territoire de laquelle l'implantation est projetée, dans le réseau urbain»; qu'elle estime que c'est précisément en considération de la place de Louvain-la-Neuve dans le réseau urbain constitué par les entités de Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve que le C.S.E.N.D. avait préconisé une limitation de la surface commerciale affectée à l'équipement de la personne; que, selon elle, la justification de cette limitation est donc toujours pertinente aujourd'hui, au regard du critère de la localisation spatiale du projet, et qu'il s'imposait donc de justifier l'abandon de la ligne de conduite antérieure autrement que par une simple référence à l'exclusion du critère basé sur l'impact sur les commerces existants;

qu'en réplique, elle affirme que la partie adverse ne répond pas à sa thèse suivant laquelle la condition limitant, dans les précédents permis socio-économiques relatifs à l'Esplanade, la surface affectée à l'équipement de la personne vise à tenir compte des intérêts des consommateurs et de la localisation spatiale du projet, critères toujours pertinents au regard de l'article 7, § 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales;

que dans son dernier mémoire, elle réitère son argumentation;

Considérant que, dans son avis émis le 25 août 2014, la requérante a décrit l'augmentation des surfaces pouvant être consacrées à l'équipement de la personne au sein du centre commercial de l'Esplanade depuis 1997; qu'elle a critiqué cette évolution au nom du maintien des équilibres commerciaux à Wavre-Ottignies-Louvain-la-Neuve et de la mixité des commerces, en précisant que les commerces de

Wavre sont spécialisés en matière d'équipement de la personne; que le permis attaqué répond, sur ce point, en affirmant :

« La Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (dénommée couramment "directive services") interdit que la délivrance d'une autorisation d'implantation commerciale soit subordonnée à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché ou la preuve que les intérêts des commerces existants ne sont pas mis en danger.»;

Considérant que la directive citée et la législation interne n'interdisent pas à l'autorité saisie d'une demande d'implantation commerciale d'avoir égard au type de commerce envisagé, pour autant que ce motif soit en relation avec les critères d'appréciation des demandes tels qu'ils sont prévus par la loi; que l'idée générale d'une mixité des commerces et du maintien d'équilibres commerciaux entre des pôles géographiques ne suffit pas à établir l'existence d'une telle relation; qu'en l'occurrence, la requérante n'évoquait dans son avis, et n'identifie dans ses écrits de procédure, aucun élément concret qui indiquerait que le type de commerce qui occupera l'extension de l'Esplanade aura une incidence directe et significative sur les critères de la localisation spatiale et de la protection de l'environnement urbain, par exemple en raison de considérations de mobilité ou d'urbanisme; qu'elle n'explique pas davantage en quoi la limitation des commerces d'équipement de la personne serait utile voire nécessaire à la protection des consommateurs; que les termes de l'avis émis le 25 août 2014 révèlent que l'observation de la requérante à cet égard visait essentiellement à prévenir un développement qui se ferait au détriment des commerces d'équipement de la personne implantés à Wavre; que, dans ce contexte, la partie adverse a valablement justifié l'acte attaqué en relevant l'interdiction de subordonner un permis d'implantation commerciale à des critères de nature économique;

Considérant que l'on ne peut reprocher à la partie adverse de ne pas avoir justifié plus amplement un changement d'attitude par rapport à des permis délivrés sous l'empire d'une législation qui a substantiellement changé; que ni le premier, ni le deuxième moyen ne sont fondés;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 7, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, des principes de bonne administration parmi lesquels le principe de minutie, du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, du devoir de *fair play* de l'administration et du principe de légalité consacré par l'article 159 de la Constitution;

qu'elle expose que le C.S.E.N.D. n'émet apparemment plus, depuis quelques mois, aucun avis sur les demandes de permis socio-économiques qui lui sont soumises et

n'organise plus d'audition dans ce cadre, et qu'en l'espèce il semble même que le C.S.E.N.D. ait décidé d'emblée de ne pas examiner la demande de permis socio-économique, de ne pas émettre d'avis et de ne pas organiser d'audition en présence des communes concernées par cette demande;

qu'elle fait valoir que les principes cités au moyen et l'article 7, §§ 1^{er} et 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales attribuent expressément au C.S.E.N.D. la mission d'émettre des avis sur les demandes de permis socio-économiques portant sur des projets d'implantations commerciales ayant une surface commerciale nette supérieure à 1000 m², que les principes généraux de droit administratif cités au moyen imposent à toute autorité administrative d'exercer le pouvoir d'appréciation qui lui est confié, et de ne pas renoncer à exercer la compétence qui lui est attribuée par le législateur; qu'elle rappelle que l'avis du C.S.E.N.D. a pour objet d'éclairer l'autorité communale sur la compatibilité des projets d'implantations commerciales avec les critères prévus par la loi; qu'elle observe que la partie adverse était manifestement au courant de ce que le C.S.E.N.D. ne rendrait aucun avis sur la demande, puisqu'elle a demandé à la requérante de faire valoir ses observations sur cette demande par un courrier du 8 août 2014, envoyé avant l'expiration du délai de trente-cinq jours prévu pour la remise de l'avis du C.S.E.N.D.; que, selon elle, si la loi permet à l'autorité communale de statuer même sans disposer d'un avis du C.S.E.N.D., le fait pour ce dernier de s'abstenir volontairement de rendre un avis à propos de toute demande de permis socio-économique dont il est saisi viole les principes cités au moyen et constitue une pratique ou une ligne de conduite illégale dans le chef du C.S.E.N.D.;

qu'en réplique, elle précise qu'elle ne critique pas seulement le défaut d'avis du C.S.E.N.D., mais plus largement le fait que celui-ci semble s'abstenir volontairement de rendre un avis à propos de toute demande de permis socio-économique dont il est saisi; qu'elle répète que même si la loi prévoit une conséquence en cas de défaut d'avis d'une instance consultative, cela n'autorise pas cette instance à décider de ne plus rendre aucun avis et, ainsi, ne plus exercer la mission que ladite loi lui assigne;

que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir qu'une disposition même claire ne peut permettre de couvrir une pratique ou ligne de conduite illégale, et que la volonté du législateur était de permettre à l'autorité compétente de statuer en connaissance de cause, éclairée notamment par l'avis du C.S.E.N.D.;

Considérant que la loi du 13 août 2004 précitée prévoit en son article 7 :

« § 1^{er}. Lorsque le projet d'implantation commerciale présente une surface commerciale nette supérieure à 1.000 m², le Comité socio-économique national pour la distribution notifie son avis motivé au demandeur et au collège des bourgmestre et échevins dans un délai de trente cinq jours à dater de la délivrance de l'accusé de réception de dossier complet ou de l'expiration du délai pour le notifier visé à l'article 6, § 2.

§ 2. Dans l'élaboration de l'avis, la localisation spatiale de l'implantation commerciale, la protection de l'environnement urbain et la protection du consommateur, ainsi que le respect de la législation sociale et du travail doivent être pris en considération.

Le Roi peut compléter ou préciser ces critères par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Le Comité socio-économique national pour la distribution entend, à sa demande, le demandeur ainsi qu'un représentant de la commune concernée.

Pour les projets d'implantation commerciale présentant une surface commerciale nette de plus de 2.000 m², le Comité socio-économique national pour la distribution invite toutes les communes limitrophes à s'exprimer en séance.

§ 3. À défaut de la notification de l'avis du Comité socio-économique national pour la distribution dans ce délai de trente cinq jours visé au paragraphe premier, le collège des bourgmestre et échevins poursuit l'instruction de la demande conformément aux articles 8, § 2, et suivants.»;

que ces dispositions permettent à la commune saisie d'une demande de permis d'implantation commerciale de statuer à défaut d'avis du C.S.E.N.D.; que le législateur a expressément permis, voire imposé, à la commune de poursuivre en pareil cas l'examen de la demande; que l'attitude éventuellement illégale du C.S.E.N.D., qui s'abstiendrait systématiquement d'exercer la mission consultative que la loi lui confère, ne peut avoir pour effet de vicier les décisions adoptées par les communes malgré la carence de cette instance; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 33, 37, 39, 108 et 159 de la Constitution;

qu'elle soutient que le pouvoir exécutif a empiété sur les compétences du pouvoir législatif en adoptant l'arrêté royal du 13 janvier 2010 modifiant l'arrêté royal du 22 février 2005 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen de projets d'implantation commerciale et de la composition du dossier socio-économique, qui définit lesdits critères; qu'elle rappelle que les principes constitutionnels régissant les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, consacrés par les articles 33, 37 et 108 de la Constitution, interdisent au législateur de déléguer sa compétence de manière indéfinie au gouvernement, et que dans le cadre de sa mission d'exécution de la loi, le pouvoir exécutif peut dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit;

qu'elle invoque l'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi du 13 août 2004 disposant que le Roi peut «compléter ou préciser» les critères au regard desquels une demande de permis socio-économique doit être appréciée, et l'avis de la section de législation du Conseil d'État à propos de l'avant-projet à l'origine de ce texte, rappelant «qu'il n'appartient pas, eu égard aux principes constitutionnels régissant le rapport entre les pouvoirs législatif et exécutif, au législateur de déléguer de manière indéfinie au gouvernement l'essentiel de sa compétence» (*Doc. Parl., Chambre, sess. 2003/2004, n° 51-1035/001, avis de la section de législation du Conseil d'État n° 36.479/1, p. 32*); qu'elle cite les dispositions pertinentes de l'arrêté royal du 13 janvier 2010 et estime que le pouvoir exécutif ne s'est pas limité à préciser le sens des critères «localisation spatiale» et «protection de l'environnement urbain», prévus par l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi, mais leur a plutôt donné un sens qui faisait jusque-là défaut; qu'elle affirme qu'avant l'adoption de l'arrêté royal du 13 janvier 2010, il était

raisonnablement impossible de deviner ce que couvraient ces critères, et invoque en ce sens l'avis précité de la section de législation; qu'elle conclut que l'arrêté royal du 13 janvier 2010 définit en réalité lui-même les critères à prendre en considération lors de l'examen de projets d'implantation commerciale au lieu de se limiter à les préciser ou à les compléter, et que le permis attaqué est illégal en ce qu'il est fondé sur les critères définis par l'arrêté royal du 13 janvier 2010 précité;

que les parties adverse et intervenantes contestent la recevabilité du moyen, qu'elles réfutent par ailleurs quant au fond, en exposant, en substance, que si les critères prévus par l'arrêté royal du 13 janvier 2010 ne pouvaient pas être appliqués, le permis attaqué aurait pu être délivré plus facilement, et que la requérante elle-même délivre régulièrement des permis d'implantation commerciale en appliquant l'arrêté royal qu'elle conteste ici;

qu'en réplique, la requérante affirme que ce postulat est erroné parce qu'il anticipe une éventuelle réfection du permis attaqué, alors qu'à ce stade de la procédure et sans connaître l'arrêt du Conseil d'État à venir, nul ne peut dire si et dans quel contexte la réfection du permis attaqué pourrait éventuellement être envisagée; qu'elle relève que dans l'optique de ce moyen, les critères demeureraient toujours définis, même brièvement, par l'article 7, § 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales et devraient donc en tout état de cause être appliqués en cas de réfection du permis attaqué; que selon elle, rien ne montre que la réfection du permis serait plus aisée en cas d'annulation du permis attaqué sur la base du quatrième moyen; qu'elle ajoute que l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'impose pas que l'intérêt au moyen soit légitime et que la question de la légalité des permis délivrés par la ville de Wavre sur la base de l'arrêté du 13 janvier 2010 – permis devenus définitifs – n'a aucun lien avec la légalité du permis attaqué; que selon elle, cette question n'implique pas que son intérêt au moyen serait illégitime, vu que le moyen ne vise pas à consolider une situation infractionnelle ou le bénéfice tiré d'une telle situation; qu'elle relève qu'aucune règle n'impose que les moyens invoqués devant le Conseil d'État soient seulement fondés sur des dispositions que la partie adverse pouvait appliquer au moment d'adopter l'acte attaqué, que l'article 159 de la Constitution est fréquemment invoqué à l'appui de moyens d'annulation et que le Conseil d'État accueille régulièrement de tels moyens;

que, quant au fond, elle conteste que seul le C.S.E.N.D. doive examiner les critères prévus par l'arrêté royal du 13 janvier 2010 dans le cadre de ses avis, et affirme que l'autorité compétente pour statuer doit également les apprécier et les appliquer, ce que la partie adverse a fait dans le présent cas; que selon elle, dans la mesure où les critères définis par l'arrêté du 13 janvier 2010 sont inconstitutionnels, le permis attaqué fondé sur ces critères doit lui-même être annulé; qu'elle considère que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 mars 2011 (Commission c. Espagne, C-400/08) déforce la position de la partie adverse car les critères examinés par la Cour dans cet arrêt étaient prévus par des lois espagnoles, et pas par des dispositions à valeur réglementaire, et qu'ils étaient bien plus précis que ceux fixés par la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales;

que, dans son dernier mémoire, elle insiste sur son intérêt au moyen, au regard des conditions citées par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil

d'État; qu'elle indique que l'illégalité qu'elle dénonce est bien susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision attaquée; qu'elle fait valoir que, si la partie adverse avait statué en se fondant uniquement sur la loi, elle aurait peut-être apprécié la demande autrement, imposé des conditions ou refusé le permis sollicité et que, si les critères étaient précisés par la loi, ils auraient probablement été différents et peut-être plus précis ou plus nombreux; qu'elle estime également que l'intervention du législateur est une garantie dont une autorité communale est fondée à se prévaloir; que, sur le fond, elle répète son argumentation et estime que l'avis émis, dans l'urgence, par la section de législation à propos du projet devenu l'arrêté royal du 13 janvier 2010 ne peut être interprété comme une validation de l'usage que le pouvoir exécutif a fait de l'habilitation que la loi lui conférait;

Considérant que le moyen consiste à soutenir que les critères énoncés par la loi sont vides de sens et que le Roi a excédé ses pouvoirs en les précisant comme Il l'a fait, c'est-à-dire en les déterminant Lui-même en lieu et place du législateur; que cette argumentation équivaut à soutenir qu'aucun critère n'est valablement prévu par la législation en vigueur pour l'appréciation des demandes de permis d'implantation commerciale; que s'il devait s'avérer exact, un tel constat devrait amener, compte tenu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que des prescriptions du droit communautaire et en particulier des dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive «services»), à considérer comme illégaux non pas les permis délivrés sur la base des dispositions critiquées – donc l'acte attaqué –, mais plutôt les refus de permis opposés aux demandeurs sur la même base; que, dès lors, à le supposer recevable, le moyen n'est pas de nature à conduire à l'annulation de l'acte attaqué et il n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 10, 11 et 159 de la Constitution, de l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.), et des articles 9, 10 et 14, 5°, de la directive «services» précitée;

qu'elle soutient que les critères prévus par l'article 7, § 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales pour apprécier une demande de permis socio-économique sont contraires aux articles 9, 10 et 14, 5°, de la directive «services» ainsi qu'à l'article 49 T.F.U.E., que le permis attaqué est fondé sur ces critères et doit donc être annulé; qu'elle expose que la directive «services» a, en substance, pour objet de faciliter la liberté d'établissement et la libre circulation des services dans l'Union européenne et rappelle la teneur de la directive; qu'elle souligne en particulier son article 10, selon lequel les régimes d'autorisation imposés pour des raisons liées à l'intérêt général doivent reposer sur des critères bien précis, afin d'éviter un usage arbitraire du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes, que ces critères doivent ainsi être non discriminatoires, justifiés par une raison d'intérêt général, proportionnés par rapport à cet objectif d'intérêt général, clairs et non ambigus, objectifs, rendus publics à l'avance, transparents et accessibles; qu'elle relève que, toujours suivant l'article 10, § 3, de la directive, les conditions d'octroi de l'autorisation pour un nouvel établissement commercial ne doivent pas faire «double

emploi» avec les exigences et les contrôles équivalents ou essentiellement comparables en raison de leur finalité, auxquels est déjà soumis le prestataire dans le même État membre ou dans un autre État membre, et que la Cour de justice de l'Union européenne a interdit que soit utilisé, dans le cadre d'un régime d'autorisation d'implantation commerciale, un critère fondé sur «l'emplacement et la taille des grands établissements commerciaux» (C.J.U.E, 24 mars 2011, Commission c. Espagne, C-400/08, considérants n° 77 et s.); qu'elle cite également d'autres arrêts et développe les raisons pour lesquelles, à son estime, malgré sa modification par la loi du 22 décembre 2009, la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales est toujours contraire à la directive «services», notamment parce que sous couvert des critères prévus, lesquels sont imprécis et font double emploi avec les exigences résultant du droit de l'urbanisme et de l'environnement, elle maintient en réalité un test économique; qu'elle critique en particulier les critères fondés sur la localisation du projet et sa taille; qu'elle soutient qu'en sachant que le régime du permis socio-économique constitue une dérogation au principe de la liberté d'établissement, les raisons qui justifient le maintien de ce régime ne sont explicitées nulle part et ne sont pas accompagnées d'une analyse de l'opportunité et de la proportionnalité du régime, en contradiction avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne évoquée ci-dessus; qu'elle conclut que la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales paraît contraire à la directive «services» et à la liberté d'établissement et que les autorisations fondées sur cette loi doivent dès lors être considérées comme illégales à défaut de fondement légal; qu'elle estime que la contrariété de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales à la directive «services» et à la liberté d'établissement crée par ailleurs une discrimination injustifiée entre les implantations commerciales soumises à cette loi et celles qui ne le sont pas, dans la mesure où, à la différence de ces dernières, les implantations commerciales soumises à cette loi se voient imposer un test économique contraire au droit de l'Union européenne, de sorte qu'il convient de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle et, à titre subsidiaire, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne;

Considérant que les parties adverse et intervenantes contestent la recevabilité du moyen, qu'elles réfutent par ailleurs quant au fond, en exposant, en substance, que si les critères prévus par la loi ne pouvaient pas être appliqués, le permis attaqué aurait pu être délivré plus facilement, et que la requérante elle-même délivre régulièrement des permis d'implantation commerciale en appliquant les dispositions légales qu'elle conteste ici;

Considérant que la requérante affirme, en réplique, que ce postulat est erroné parce qu'il anticipe une éventuelle réfection du permis attaqué, alors qu'à ce stade de la procédure et sans connaître l'arrêt du Conseil d'État à venir, nul ne peut dire si et dans quel contexte la réfection du permis attaqué pourrait éventuellement être envisagée; qu'elle renvoie à la justification de son intérêt au recours; qu'elle ajoute que l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'impose pas que l'intérêt au moyen soit légitime et que la question de la légalité des permis délivrés par la ville de Wavre sur la base de l'arrêté du 13 janvier 2010 – permis devenus définitifs – n'a aucun lien avec la légalité du permis attaqué; que selon elle, cette question n'implique pas que son intérêt au moyen serait illégitime, vu que le moyen ne vise pas à consolider une situation infractionnelle ou le bénéfice tiré

d'une telle situation; qu'elle précise que le moyen n'est pas pris de la violation de l'article 159 de la Constitution;

que, quant au fond, elle relève que le moyen est fondé sur une violation de la directive «services» en sus de l'article 49 T.F.U.E. et que la directive ne poursuit pas pour seul objectif la promotion de la liberté d'établissement, mais également d'autres objectifs comme l'équilibre entre l'ouverture du marché et la sauvegarde des services publics, la sauvegarde des droits sociaux et des droits des consommateurs ou d'autres objectifs d'intérêt général, y compris la protection de l'environnement, la sécurité publique et la santé publique, ainsi que la nécessité de se conformer au droit du travail; qu'elle en déduit qu'elle peut en invoquer les dispositions même si elle ne revendique pas la liberté d'établissement dans son propre chef; qu'elle ajoute que la violation de la directive «services» lui cause grief puisqu'elle est contrainte, pour s'opposer au projet litigieux, de contester devant le Conseil d'État une autorisation fondée sur des critères contraires à celle-ci; qu'elle estime que la partie adverse ne répond pas à son argumentaire et que sa position sur ce moyen contredit celle qu'elle défend à propos du premier moyen; qu'elle relève que les motifs du permis évoquent bien les effets économiques du projet, alors que la partie adverse soutient que de tels éléments sont inadmissibles lorsqu'ils sont invoqués dans l'avis émis par la requérante; que selon elle, soit de tels éléments sont contraires à la directive et alors les motifs du permis sont illégaux, soit ils n'y sont pas contraires et dans ce cas la réponse donnée à son avis est inadéquate; qu'elle détaille le sens qu'il y a lieu de prêter à l'arrêt de la C.J.U.E. du 24 mars 2011, précité;

que, dans son dernier mémoire, elle précise que les quatrième et cinquième moyens de sa requête sont conciliables, le cinquième étant subsidiaire au quatrième; qu'elle répète qu'aucune des circonstances visées par l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne permet de lui dénier l'intérêt à ce moyen;

Considérant que le moyen consiste à soutenir que les critères prévus par la législation en vigueur pour l'appréciation des demandes de permis d'implantation commerciale sont contraires au droit communautaire parce qu'ils ne répondent pas aux conditions requises par ce droit et parce qu'ils laissent place à un test économique; que cette argumentation est en contradiction avec les objections formulées par la requérante elle-même à l'encontre du projet, objections qui procèdent d'une critique de son implantation spatiale et de ses effets économiques; que du reste, si l'argument devait être retenu, il devrait amener, compte tenu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que des prescriptions du droit communautaire et en particulier des dispositions de la directive «services» invoquées par la requérante, à considérer comme illégaux non pas les permis délivrés sur la base des dispositions critiquées – donc l'acte attaqué –, mais plutôt les refus de permis opposés aux demandeurs sur la même base; que, dès lors, à le supposer recevable, le moyen n'est pas de nature à conduire à l'annulation de l'acte attaqué; qu'il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles suggérées et que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation de l'article 35 de la Constitution et de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

qu'elle expose qu'en prévoyant que la demande de permis socio-économique doit être appréciée au regard de la protection de l'environnement urbain, en ce compris l'incidence de l'implantation commerciale sur le noyau urbain dans le cadre des exigences planologiques et en matière de mobilité durable, l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 précitée et l'article 3 de l'arrêté royal du 13 janvier 2010 précité empiètent sur la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme et doivent être déclarés inconstitutionnels, de sorte qu'à défaut de fondement légal valable, le permis attaqué doit être annulé; qu'elle affirme que l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue exclusivement aux régions la compétence de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ce qui interdit, en principe, toute immixtion du législateur fédéral dans cette matière et relève que, dans son avis relatif au projet de loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales, la section de législation du Conseil d'État avait estimé que le législateur fédéral ne pourrait tout simplement pas retenir certains critères, parce qu'ils relèvent en substance de la compétence des régions, et que tel serait notamment le cas des critères relatifs à l'urbanisme ou à l'environnement; qu'elle développe les raisons pour lesquelles, à son sens, la loi du 13 août 2004 et l'arrêté royal du 13 janvier 2010 empiètent sur la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme; qu'elle demande à titre principal au Conseil d'État de constater, sur la base de l'article 159 de la Constitution, que l'article 3 de l'arrêté royal du 13 janvier 2010 viole l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, partant, d'écarter l'application de cet arrêté et d'annuler le permis attaqué, et à titre subsidiaire, de soumettre à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit :

« L'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales viole-t-il l'article 35 de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en prévoyant que les demandes de permis socio-économiques doivent être appréciées au regard du critère de la "protection de l'environnement urbain", qui relève de la compétence régionale en matière d'aménagement du territoire et de l'urbanisme ? »;

qu'en réplique, elle fait valoir que, même si la matière a été entre-temps transférée aux régions, cela n'empêche pas que la loi fédérale puisse être considérée comme violant les règles de répartition des compétences, avant ou après la régionalisation de la matière réglementée, vu que la Cour constitutionnelle apprécie la conformité d'un texte aux règles répartitrices de compétence au regard des règles répartitrices de compétence en vigueur à la date à laquelle ce texte a été adopté (C.C., n° 168/2002, 27 novembre 2002; C.C., n° 33/2003, 12 mars 2003); qu'elle estime que le principe consacré par l'article 94, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, suivant lequel tant que le législateur régional ne s'empare pas d'une nouvelle compétence et n'adopte pas un décret dans cette matière, la loi fédérale reste d'application, est une règle transitoire qui n'implique pas que le législateur wallon se serait, en l'espèce, *ipso facto* approprié la loi fédérale; qu'elle observe que les autorités de la Région wallonne élaborent un projet de décret en la matière depuis une époque antérieure à la régionalisation opérée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 et que le gouvernement wallon a même déjà adopté un schéma régional de

développement commercial dans cette perspective le 29 août 2013; qu'elle conclut que, en l'espèce, la conformité des critères fixés par l'article 7, § 2, de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales à la répartition des compétences entre autorités fédérale et régionales doit être examinée au regard de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 avant sa modification opérée dans le cadre de la dernière réforme de l'État et donc avant la régionalisation de la compétence en matière d'implantations commerciales;

que, dans son dernier mémoire, elle affirme qu'un acte administratif fondé sur une norme devant être considérée comme inconstitutionnelle est lui-même illégal et doit être annulé; qu'elle estime que la régionalisation opérée en 2014 n'a pas «supprimé» l'inconstitutionnalité de l'article 7, § 2, de la loi du 13 août 2004, dont la conformité aux règles répartitrices de compétence doit être appréciée lors de son adoption;

Considérant que la décision attaquée a été adoptée après le 1^{er} juillet 2014, date d'entrée en vigueur des articles 17 et 31 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État; que la matière des implantations commerciales relève, depuis cette date, de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980; qu'en vertu de l'article 94, § 1^{er}, de la même loi spéciale, la loi du 13 août 2004 précitée est demeurée applicable tant que le législateur wallon ne l'a pas abrogée; que dès avant l'adoption de l'acte attaqué, cette loi était donc incorporée à l'ordre juridique régional; que ce constat rend inopérante l'argumentation de la requérante quant à un éventuel empiètement sur les compétences régionales, qui aurait entaché la loi lors de son adoption; qu'au demeurant, si même l'inconstitutionnalité alléguée devait être retenue par la Cour constitutionnelle, ce constat devrait amener, compte tenu du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que des prescriptions du droit communautaire et en particulier des dispositions de la directive «services», à considérer comme illégaux non pas les permis délivrés sur la base des dispositions critiquées – donc l'acte attaqué –, mais plutôt les refus de permis opposés aux demandeurs sur la même base; qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite de «mettre les dépens (700 €) à charge de la partie requérante»; qu'il convient de comprendre qu'elle sollicite l'octroi d'une indemnité de procédure au montant de base de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à sa demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Il est octroyé une indemnité de procédure de 700 euros à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente juin deux mille seize par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY