CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 244.376 du 2 mai 2019

A. 222.384/XV-3447

En cause : **la société privée à responsabilité limitée CCH MODE**,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^es Michel KAISER
et Emmanuel GOURDIN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,
2. **le Fonctionnaire des implantations commerciales.**

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 12 juin 2017, la s.p.r.l. CCH MODE demande l'annulation de "la décision du 31 janvier 2017 de la commission de recours des implantations commerciales de la Région wallonne déclarant irrecevable le recours [qu'elle] avait introduit le 27 janvier 2017 contre la décision de refus adoptée le 6 janvier 2017 par le fonctionnaire des implantations commerciales, décision relative à une demande de permis d'implantation commerciale introduite le 18 juillet 2016 (complément 7 septembre 2016) relative à un bien inclus dans le Roua Shopping Center, ensemble commercial situé à 4340 Awans, rue de Bruxelles 10/11" [premier acte attaqué], ainsi que, pour autant que de besoin et à titre subsidiaire, de cette décision de refus adoptée le 6 janvier 2017 par le fonctionnaire des implantations commerciales [troisième acte attaqué], ainsi que de la décision implicite de rejet de la commission de Recours des implantations commerciales adoptées par écoulement du délai fixé par l'article 48, § 5 et § 6, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, à la suite du recours qu'elle a introduit le 27 janvier 2017 [deuxième acte attaqué].

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

II. Procédure

La première partie adverse a déposé le dossier administratif et un mémoire en réponse.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique et un mémoire ampliatif.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 mars 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 30 avril 2019 à 9 heures 30.

M^me^ Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e^ Louis DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Emmanuel GOURDIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pol DEBROUX, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La société anonyme BENELUX MASTERBUILDERS exploite le Roua Shopping Center, un centre commercial situé rue de Bruxelles à Awans.

Le 21 août 2015, elle introduit une demande de permis d'implantation commerciale auprès de la commune d'Awans en vue d'obtenir l'autorisation de modifier la nature commerciale d'une cellule de meubles QUATUOR par une cellule de vêtements COLOR CODE (650 m²) située au sein de ce centre commercial.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

2. Le 26 novembre 2015, le collège communal d'Awans émet un avis défavorable.

3. Par une décision du 19 janvier 2016, le fonctionnaire des implantations commerciales accorde ce permis en l'assortissant de conditions.

4. À la suite d'un recours de la commune d'Awans contre ce permis, la commission de recours de la Région wallonne en matière de permis d'implantations commerciales refuse, par une décision du 17 mai 2016, le permis sollicité. La demanderesse de permis introduit un recours en annulation contre cette décision de refus qui est enrôlé sous le numéro A 219.769/XV-3227.

5. Le 8 juillet 2016, la partie requérante qui est la société qui entend exploiter la cellule de vêtements COLOR CODE visée ci-dessus, introduit une demande de permis commercial ayant le même objet que celle introduite précédemment par la société anonyme BENELUX MASTERBUILDERS.

6. Le permis d'implantation commerciale est refusé le 6 janvier 2017 par le fonctionnaire des implantations commerciales. Il s'agit du troisième acte attaqué.

7. La requérante introduit un recours contre cette décision, par un courrier du 27 janvier 2017, qui est réceptionné par la cellule de recours des implantions commerciales le 31 janvier 2017.

Le même jour, le secrétariat de cette cellule écrit à la partie requérante ce qui suit :

> "La cellule des recours sur implantations Commerciales (CRIC), assurant le secrétariat de la commission de recours, accuse réception, le 31 janvier 2017, de votre recours contre la décision susmentionnée.
>
> Au regard de l'article 23 de l'arrêté du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le livre 1er du Code de l'Environnement : “le recours visé à l'article 48 du décret est envoyé à la commission de recours en quatre exemplaires, en son siège situé au sein de l'administration. Le recours est introduit au moyen du formulaire repris à l'annexe 5”.
>
> Or, à la réception de votre recommandé avec accusé de réception, il est constaté que:
>
> 1) Le formulaire requis pour l'introduction du recours fait défaut;
>
> 2) Le recours n'est introduit qu'en un seul exemplaire.
>
> Un recours à l'encontre d'un permis d'implantation commerciale est recevable selon les modalités reprises ci-avant et dans un délai de vingt jours à dater soit :

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

1° à la réception de la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 45, § 1er, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales;

2° de l'expiration des délais visés à l'article 45, § 1er, du même décret

Si vous êtes toujours dans le délai des 20 jours requis pour introduire le recours, la Cellule de recours sur implantations commerciales ne peut que vous inviter à réintroduire le recours selon les formes et modalités requises dans ce délai.

[…]".

La partie requérante voit dans ce courrier une "décision de la commission de recours des implantations commerciales de la Région wallonne déclarant irrecevable le recours que la requérante avait introduit le 27 janvier 2017 contre la décision de refus adoptée le 6 janvier 2017 par le Fonctionnaire des implantations commerciales, décision relative à une demande de permis d'implantation commerciale introduite le 18 juillet 2016 (complément 7 septembre 2016) relative à un bien inclus dans le Roua Shopping Center, ensemble commercial situé à 4340 Awans, rue de Bruxelles 10/11" qu'elle désigne comme le premier acte attaqué.

Aucune décision n'a été adoptée par la commission de recours des implantations commerciales. La partie requérante considère que ce silence constitue une décision implicite de rejet. Il s'agit du deuxième acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante justifie son intérêt en relevant que les trois actes attaqués lui causent grief.

Elle justifie la recevabilité *ratione temporis* du premier acte attaqué par le fait que la lettre qui le matérialise ne contient pas les mentions de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Quant au deuxième acte attaqué, elle justifie sa recevabilité *ratione temporis* en relevant qu'il a été accusé réception de son recours le 31 janvier 2017, si bien que la décision de la commission de recours devait intervenir, au plus tard, le 11 avril 2017, conformément à l'article 48, § 5, du décret du 5 février 2015, précité, et que le délai de recours, prolongé, au Conseil d'État expirait le lundi 12 juin 2017.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

Enfin, pour ce qui est du troisième acte attaqué, elle considère qu'il revit à la date où la première partie adverse a vu sa compétence disparaître du fait de l'écoulement du délai qui lui était imparti pour statuer sur son recours.

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse souligne à propos du premier acte attaqué que le recours interne introduit par la partie requérante est irrecevable. Elle indique qu'au regard de l'article 48, § 2, du décret du 5 février 2015, précité, sous peine d'irrecevabilité, le recours est envoyé dans un délai de 20 jours à dater de la réception de la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 45, § 1er, de ce même décret, et relève que le § 4, 1° de cette même disposition prévoit que le gouvernement est compétent pour déterminer les informations que contient le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires qui sont introduits, ce qu'il a fait en adoptant l'arrêté du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement.

Elle note ainsi qu'au regard des articles 23 et 24 de l'arrêté, précité, le recours visé à l'article 48 du décret est envoyé à la commission de recours en quatre exemplaires, en son siège situé au sein de l'administration et qu'il est introduit au moyen du formulaire repris à l'annexe 5. Elle ajoute que le recours est signé par le requérant et qu'il comprend au minimum les informations suivantes :

- identification du requérant et d'une personne de contact;
- référence, objet et date de la décision attaquée;
- identification du projet;
- moyens et demande éventuelle d'audition du requérant par la commission de recours.

Elle soutient que le document qui a été envoyé, en l'espèce, par la partie requérante, ne contient pas les informations nécessaires, n'adopte pas la forme imposée et n'est pas envoyé en quatre exemplaires, de sorte qu'il ne peut être considéré comme un recours au sens de l'article 48 du décret du 15 février 2015, précité.

En ce qui concerne la lettre du secrétariat de la cellule de recours des implantations commerciales, elle fait observer que cet avis est envoyé dans un souci de bonne administration, qu'il est donné dans les meilleurs délais pour permettre au requérant de régulariser son recours et que l'avertissement a été envoyé le dernier jour utile pour l'envoi d'un recours. À son estime, la faute en incombe à la partie requérante qui a attendu seize jours pour introduire son recours.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

À titre subsidiaire, elle fait valoir que l'intérêt de la partie requérante devra être apprécié en fonction de l'issue de la procédure enrôlée sous le n° 219.769/XV-3227 qui concerne une demande de permis identique.

Pour le premier acte attaqué, elle ajoute qu'il s'agit d'une simple information donnée au profit de la partie requérante sur la recevabilité de son recours et non d'un acte administratif susceptible de recours.

Pour le deuxième acte attaqué, elle estime que le texte de l'article 48 du décret du 15 février 2015, précité, ne considère pas que le silence de la première partie adverse constitue un refus implicite, que la décision ait dû être prise dans les 70 jours (11 avril 2017) ou les 100 jours (21 mai 2017). Elle note que la partie requérante n'attaque pas une décision implicite à cette dernière date. Elle estime aussi que la jurisprudence relative à l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales est transposable, le silence du comité interministériel n'étant pas considéré comme une décision implicite de refus.

Quant au troisième acte attaqué, elle fait valoir que si les exceptions qu'elle soulève sont rejetées, le recours est recevable contre cette seule décision sous réserve de la recevabilité des moyens.

Dans ses mémoires en réplique et ampliatif, la partie requérante constate que ni son intérêt ni la recevabilité *ratione temporis* de son recours en annulation ne sont contestés.

Pour le premier acte attaqué, elle considère que l'exception de non épuisement des voies de recours internes ne peut être suivie. Elle lie cette exception au premier moyen qui démontre l'incompétence de l'auteur de l'acte et relève que l'article 48 du décret du 5 février 2015, précité, ne prescrit à peine de nullité ni l'utilisation d'un formulaire ni le dépôt en quatre exemplaires du recours. Elle ajoute que cet acte lui cause grief car il l'a privée de la possibilité de voir son recours examiné et a modifié l'ordonnancement juridique.

Pour le deuxième acte attaqué, elle estime que le décret est clair. Selon elle, il ne s'agit plus d'une question de perte de compétence mais d'une décision de refus ("la décision prise en instance est confirmée"). Elle dit aussi ne viser que la décision implicite et non une décision particulière relative à celle-ci.

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse répète que le premier acte attaqué n'est pas un acte susceptible de recours et qu'en outre, la partie

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

requérante n'a pas intérêt à le contester dès lors que le recours auprès de la commission de recours était irrecevable. Selon elle, dès l'instant où l'article 48, § 4, du décret du 5 février 2015, précité, habilite le gouvernement à déterminer les informations que contient le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires qui sont introduits, il lui donne le droit de constater que les règles qu'il a ainsi établies ne sont pas respectées et de considérer que ce qui a été introduit n'est pas "un recours introduit dans un délai de 20 jours".

Par ailleurs, elle fait valoir que s'il fallait considérer que le courrier du 31 janvier 2017 est bien un acte administratif et qu'il a été adopté par une autorité incompétente, encore faudrait-il constater que le recours est irrecevable et que la commission de recours ne pourrait décider autrement après annulation du Conseil d'État, de sorte que la partie requérante n'aurait pas d'intérêt.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante ne partage pas ce point de vue. Selon elle, en cas d'annulation, la commission de recours sera à nouveau saisie de son recours et disposera d'un délai complet pour statuer. Elle ajoute que le Conseil d'État devra, dans cette hypothèse, constater une perte d'intérêt en cours d'instance à l'égard des deuxième et troisième actes attaqués et qu'"il ne pourra trancher les questions de la recevabilité de la requête à l'égard du deuxième acte attaqué ou encore de celle ou du fondement du recours à l'égard du troisième".

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité du recours contre le premier acte attaqué

La lettre du 31 janvier 2017 indique qu'"un recours à l'encontre d'un permis d'implantation commerciale est recevable selon les modalités reprises ci-avant et dans un délai de 20 jours […]". Cette lettre est rédigée par un agent de la cellule de recours sur implantations commerciales et est signée pour la commission de recours.

Dès lors qu'elle émane d'un agent de l'administration et qu'elle se prononce sur la recevabilité d'un recours administratif, cette lettre constitue un acte unilatéral qui fait grief à la partie requérante. Aucune autre décision sur la recevabilité ou sur le fond n'apparaît du dossier. Il ne peut donc être question d'une simple lettre d'information mais d'une décision susceptible de recours.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

Les développements consacrés à l'irrecevabilité de ce recours administratif, dans le mémoire en réponse, sont liés au fond et seront examinés à l'occasion du premier moyen.

Le recours, en tant qu'il concerne le premier acte attaqué, est recevable.

IV.2.2. Recevabilité du recours contre le deuxième acte attaqué

L'article 48 du décret du 5 février 2015, précité, est rédigé comme suit:

"Art. 48. § 1er. Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 45, § 1er, ou contre le refus visé à l'article 45, § 3, est ouvert auprès de la commission de recours :

1° au demandeur;

2° au fonctionnaire des implantations commerciales et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle tout ou partie de l'établissement est situé.

§ 2. Sous peine d'irrecevabilité, le recours est envoyé dans un délai de vingt jours à dater, soit :

1° de la réception de la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 45, § 1er;

2° de l'expiration des délais visés à l'article 45, § 1er.

§ 3. Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée sauf lorsqu'il est introduit par le fonctionnaire des implantations commerciales.

§ 4. Le Gouvernement détermine :

1° les informations que contient le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires qui sont introduits;

2° les modalités selon lesquelles le recours est porté à la connaissance du public;

3° les modalités d'instruction du recours, les instances consultées et les délais endéans lesquels les avis sont émis; à défaut d'envoi d'avis dans les délais prévus, l'avis est réputé favorable.

L'avis de l'observatoire du commerce peut être sollicité par la commission de recours.

§ 5. La commission de recours envoie sa décision au requérant dans un délai de :

1° septante jours si le recours concerne un projet d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette de moins de 2 500 m²;

2° cent jours si le recours concerne [un] projet d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette égale ou supérieure à 2 500 m².

Le délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, le délai débute à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

§ 6. À défaut d'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 5, la décision prise en première instance est confirmée".

Il résulte de cette disposition que si la commission de recours n'envoie pas sa décision dans les délais prévus, la décision prise en première instance est

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

alors confirmée et, en l'espèce, il s'agit de la décision de refus du 6 janvier 2017 du fonctionnaire des implantations commerciales.

Ainsi, l'article 48, § 6, du décret du 15 février 2015, précité, établit un mécanisme de confirmation de la décision de première instance en cas d'absence de décision de l'autorité de recours. La confirmation découle donc directement du décret et ne peut être considérée comme une décision implicite susceptible de recours.

L'exception d'irrecevabilité à l'égard du deuxième acte attaqué doit ainsi être accueillie.

IV.2.3. Recevabilité du recours contre le troisième acte attaqué

Il y a lieu d'examiner la recevabilité du recours en tant qu'il est dirigé contre le troisième acte attaqué en même temps que le premier moyen.

IV.2.4. Intérêt au recours

Quant à l'intérêt de la partie requérante au présent recours qui, selon la première partie adverse, devra être apprécié en fonction de l'issue de la procédure enrôlée sous le n° 219.769/XV-3227 qui concerne une demande de permis identique, il y a lieu de relever que ce dernier recours a été introduit par la société anonyme BENELUX MASTERBUILDERS qui est distincte de la société requérante et qu'à ce titre, il n'y a pas lieu de lier leurs intérêts.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

La partie requérante prend, un premier moyen, de la violation de l'article 48 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles 14 et 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales, des articles 23 et 24 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement et des principes généraux de bonne administration.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

Dans une première branche, elle dénonce l'incompétence de l'auteur de l'acte en soulignant que l'article 48 du décret du 5 février 2015, précité, désigne la commission de recours comme seule autorité compétente pour statuer sur les recours et qu'il en va de même des articles 14 et 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales. Or, elle indique que la décision du 31 janvier 2017 n'émane pas de la commission de recours mais d'un agent de la cellule de recours sur implantations commerciales signant pour la commission de recours.

Dans une seconde branche, elle relève que l'article 48, § 2, du décret du 5 février 2015, précité, ne sanctionne que le non-respect du délai de recours de 20 jours en prévoyant explicitement son irrecevabilité, alors que l'absence d'utilisation d'un formulaire et du dépôt de trois exemplaires du recours n'est pas visée par une telle sanction. Elle ajoute que toutes les mentions énumérées à l'article 48 du décret du 5 février 2015, précité, figurent dans le recours envoyé. Elle est encore d'avis que la position adoptée montre un formalisme excessif contraire au principe du raisonnable.

Dans son mémoire en réponse, la première partie adverse se limite à soutenir que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué et que le premier moyen qui le vise exclusivement, doit lui aussi être irrecevable.

La première partie adverse n'apporte pas de développements dans son dernier mémoire.

V.2. Appréciation

Sur la première branche du moyen, il ressort clairement de l'article 48 du décret du 5 février 2015, précité, que c'est la commission de recours qui est compétente pour se prononcer sur les recours qui lui sont transmis, y compris sur leur recevabilité. Il s'ensuit que la décision du 31 janvier 2017 a été adoptée par une personne incompétente.

Quant à la seconde branche du moyen, l'article 48, § 2 du décret du 5 février 2015, précité, prévoit l'envoi du recours dans un délai de 20 jours "sous peine d'irrecevabilité".

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

Au § 4 de la même disposition, le décret charge le gouvernement de déterminer les informations que doit contenir le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires qui sont introduits. L'arrêté du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015, précité, adopté en exécution de cette disposition n'a pas assorti le non-respect de ces modalités d'une sanction d'irrecevabilité.

En conséquence, le premier moyen est fondé en ses deux branches.

Dès lors que la décision d'irrecevabilité du recours introduit par la partie requérante est annulée par le présent arrêt, cela implique pour la commission de recours de statuer sur celui-ci de sorte qu'à ce stade de la procédure, il ne peut encore être fait application de l'article 48, § 6, du décret du 5 février 2015, précité. Il n'y a donc pas lieu d'examiner le second moyen dès lors qu'il est dirigé contre la décision du fonctionnaire des implantations commerciales. Le recours, en tant qu'il est dirigé contre cette décision est en conséquence prématuré et donc irrecevable

VI. Indemnité de procédure

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la première partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du 31 janvier 2017 émanant de la cellule de recours sur implantations commerciales, signée pour la commission de recours des implantations commerciales de la Région wallonne, déclarant irrecevable le recours que la s.p.r.l. CCH MODE a introduit le 27 janvier 2017 contre la décision de refus adoptée le 6 janvier 2017 par le fonctionnaire des implantations commerciales, décision relative à une demande de permis d'implantation commerciale introduite le 18 juillet 2016 (complément 7 septembre 2016) relative à un bien inclus dans le Roua Shopping Center, ensemble commercial situé à 4340 Awans, rue de Bruxelles 10/11, est annulée.

Le recours est rejeté pour le surplus.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡

Article 2.

La première partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le deux mai deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Marc JOASSART,	conseiller d'État,
Frédéric QUINTIN,	greffier assumé

Le Greffier assumé, Le Président,

Frédéric QUINTIN. Pascale VANDERNACHT.

‡ACFTQADDA-BDHDBGT‡