CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 255.642 du 30 janvier 2023

A. 227.897/XIII-8.618

En cause : **la société anonyme ROMA SERVICES**,
ayant élu domicile chez
M^e Louis DEHIN, avocat,
mont Saint-Martin 68
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Marc NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 avril 2019, la société anonyme (SA) Roma Services demande l'annulation de la décision adoptée le 11 février 2019 par la commission de recours en matière d'implantations commerciales, refusant d'octroyer un permis intégré relatif à la transformation d'une concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements de l'enseigne « Germaine Collard » d'une surface commerciale nette de 875 m², située route de Landen, 155 à Hannut.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint 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 28 octobre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2022.

M^me^ Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ André Lebrun, *loco* M^es^ Philippe Levy et Louis Dehin, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Marc Nihoul, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint, 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

3. Le 17 mai 2017, la SA Roma Services introduit, auprès de l'administration communale de Hannut, une demande de permis intégré ayant pour objet la transformation d'une concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements de l'enseigne « Germaine Collard » dans une surface commerciale nette de 1.215 m², sur un bien sis route de Landen, 155 à Hannut et cadastré 3^ème^ division, section A, n^os^ 562a et 563a.

Le bien figure, pour les cinquante premiers mètres à front de rue, en zone d'habitat à caractère rural et, pour le solde, en zone d'aménagement communal concerté (ZACC) au plan de secteur de Huy-Waremme, approuvé par arrêté royal du 21 novembre 1981. La ZACC n'est pas mise en œuvre au droit du bien considéré. Il est repris en « zone d'habitat à densité moyenne + » au schéma de développement communal (SDC) de Hannut. Il se trouve également en aire A4 « Aire différenciée de bâti villageois – Villages pôles secondaires en extension du pôle principal » au guide communal d'urbanisme (GCU) de Hannut.

La construction existante sur le bien a été autorisée le 25 avril 2002 par le collège communal de Hannut qui a octroyé un permis d'urbanisme pour la construction d'un bâtiment à usage de concession automobile.

La demande est refusée le 7 décembre 2017 par le collège communal de Hannut et, sur recours, le 14 mars 2018, par la commission de recours.

Le recours en annulation introduit contre cette décision est rejeté par l'arrêt n° 254.391 du 6 septembre 2022.

4. Le 28 juin 2018, la requérante introduit une nouvelle demande de permis intégré, limitée cette fois à la transformation, sans agrandissement, de la concession automobile en un magasin de chaussures et de vêtements.

Un avis sur le projet est émis le 26 juin 2018 au moyen de l'outil d'aide à la décision *Logic*.

5. Le 17 juillet 2018, le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué avisent la requérante du caractère complet et recevable de sa demande.

6. Une enquête publique est organisée du 1er au 31 août 2018. Elle donne lieu à quatre réclamations.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- le 2 août 2018, avis défavorable de l'association sans but lucratif (ASBL) Gestion centre-ville Hannut;
- le 8 août 2018, le collège communal de Braives décide de « ne pas émettre d'avis »;
- le 24 août 2018, avis favorable du SPW – Infrastructures, département du réseau de Liège, direction des Routes de Liège;
- le 7 septembre 2018, avis défavorable du collège communal de Hannut.

7. Le 14 septembre 2018, le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué informent la requérante de leur décision de proroger de trente jours le délai de notification de leur rapport de synthèse.

Par un courrier recommandé du 29 octobre 2018, ils transmettent le rapport de synthèse au collège communal de Hannut et en avisent la requérante. Ils proposent de refuser le permis sollicité.

8. En sa séance du 9 novembre 2018, le collège communal refuse la demande de permis intégré.

9. Par un courrier recommandé du 4 décembre 2018, réceptionné le lendemain, la requérante introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision.

10. Le 8 décembre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux émet un avis défavorable sur le totem et un avis favorable sur le solde de la demande.

Le 19 décembre 2018, l'Observatoire du commerce émet un avis défavorable et se réfère à son avis défavorable du 21 février 2018.

Par un courrier du 28 janvier 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux transmet au ministre une note sur l'application du Livre VII du Code du développement territorial (CoDT).

11. Le 11 février 2019, la commission de recours déclare le recours recevable mais confirme la décision de première instance et refuse d'octroyer le permis intégré sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. *La requête en annulation*

12. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles 4, 9, 10 et 14 de la directive 2016/123 [*lire* : 2006/123/CE] du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 24, 44 et 101 du décret du 5 février 2016 [*lire* : 2015] relatif aux implantations commerciales, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale, des articles 32 et 43 de l'arrêté du Gouvernement wallon 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 I^{er} du Code de l'Environnement, des articles D.I.1, D.IV.5, D.IV.7, D.IV.13 ct D.IV.53 du CoDT, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de bonne administration dont l'obligation de minutie et de « l'obligation de respecter

l'égalité telle qu'elle résulte notamment des articles 10 et 11 de la Constitution », de l'erreur manifeste d'appréciation et de « la fausse motivation au fond ».

En substance, elle fait grief à la partie adverse de refuser le permis sollicité sur la base d'argumentaires méconnaissant les principes et dispositions visés au moyen et contredits par les autorisations délivrées pour l'ensemble des commerces situés le long de la route de Landen.

13. Au préalable, elle fait état d'un nombre important de permis socio-économiques délivrés pour des projets commerciaux sis le long de la route de Landen, tels que communiqués par la partie adverse, qu'elle énumère et dont, à son estime, certains d'entre eux sont comparables à son projet, en type de produits ou en superficie, ou même plus importants.

Dans le même ordre d'idée, elle dépose, le 1er mars 2021, sur la plate-forme électronique, à l'attention du Conseil d'État, un permis unique du 8 février 2019 délivré à l'administration communale de Hannut par les fonctionnaires technique et délégué, qui, à son estime, « a des incidences beaucoup plus importantes sur l'environnement (parking, circulation, compatibilité avec le zonage) que celui refusé à Roma Services ». L'autorisation a trait au complexe *Plopsaqua*.

14. Quant aux motifs de refus de l'acte attaqué, elle observe que la commission de recours considère que, sur le plan urbanistique, rien ne s'oppose à la délivrance du permis mais qu'elle le refuse sur la base « d'un simple renvoi » aux avis négatifs du fonctionnaire des implantations commerciales et de l'Observatoire du commerce. Selon elle, l'auteur de l'acte attaqué s'approprie à tort ces avis, dès lors qu'ils sont erronés au fond et méconnaissent, sans motivation, « les décisions précédemment prises dans d'autres dossiers récents et voisins ».

15. La critique de l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales est formulée à l'égard de trois critères, étant la protection du consommateur, la protection de l'environnement urbain et la mobilité plus durable.

16. Quant à la protection du consommateur, elle fait valoir, au regard de la motivation de l'avis en question, que, même sans examiner les sous-critères légaux, la crainte de suroffre en ce qui concerne les chaussures et les vêtements est étrangère à la protection du consommateur, dès lors, précisément, qu'une telle situation ne peut qu'induire une concurrence plus importante et donc un effet « offre et prix » favorable au consommateur. Par ailleurs, elle ne perçoit pas quel sous-critère − « mixité sociale ?, rupture d'approvisionnement ? » − peut conduire le fonctionnaire des implantations commerciales au constat d'un risque de suroffre

menaçant la protection du consommateur, d'autant qu'un tel risque va notamment à l'encontre de la directive « services » précitée, puisque cela revient à favoriser l'activité économique présente, ce qui est interdit. Enfin, alors que le logiciel *Logic* ne mentionne aucune difficulté sur le plan de la mixité sociale ou celui de l'approvisionnement, elle fait grief à l'instance d'avis de considérer, à tort, que le critère y relatif n'est pas rempli.

Elle conclut que la motivation ne rencontre pas les critères visés au moyen, « enfreint la prohibition du test économique contenue dans la directive », est inadéquate, constitue un revirement d'attitude non motivé par rapport aux autorisations précédemment délivrées et constitue, partant, une rupture du principe d'égalité.

17. Quant à la protection de l'environnement urbain, elle fait grief au fonctionnaire des implantations commerciales de constater une rupture d'équilibre avec les autres fonctions de l'environnement urbain (rural), que le projet ne s'inscrit pas dans la dynamique propre dudit modèle urbain (rural), y est contraire et est susceptible de créer une nouvelle polarité commerciale.

Sur ce point, elle considère que cette motivation méconnaît les données de fait, à savoir les autorisations délivrées ces dernières années, et ne repose sur aucun motif juridique. Pièces à l'appui, elle fait valoir que, ces cinq dernières années, des commerces du même type ont été autorisés à très brève distance, en sorte que le projet s'inscrit dans le développement exécuté ou autorisé jusqu'alors et qu'il ne peut être la cause d'une rupture d'équilibre ou d'un éclatement des polarités. Elle ajoute que le contexte rural ne peut être retenu, dès lors que le projet est conforme au plan de secteur et prend place dans un bâtiment commercial existant. Dans ces circonstances, elle estime que l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales part d'une erreur d'analyse de la situation de droit et de fait et procède d'une rupture d'égalité ou, à tout le moins, d'un changement de ligne de conduite non motivé.

Elle constate enfin que la politique communale n'est pas définie par un schéma communal de développement commercial (SCDC), de sorte que, comme en convient la commission de recours, cet argument ne peut pas être retenu pour refuser l'autorisation sollicitée.

18. À propos de la « mobilité plus durable », elle critique la position du fonctionnaire des implantations commerciales qui estime que, le nombre d'emplacements de parking fût-il suffisant, le critère relatif à la protection du consommateur n'est pas rencontré parce qu'il n'y a pas d'arrêt de bus à moins de

300 mètres du projet, alors qu'un tel argument peut être objecté pour la majorité des commerces présents le long de la route de Landen et que, dans certains cas, la présence de la ligne de bus a, malgré la distance, au contraire été considérée comme un avantage.

D'une manière plus fondamentale, elle fait valoir que la proximité d'un arrêt de bus à 300 ou 400 mètres d'un commerce ne peut être une objection à la délivrance d'une autorisation, une telle distance étant tout à fait raisonnable, notamment en centre-ville, comme en témoigne la distance moyenne globale qui existe à Bruxelles au vu des statistiques de la STIB. Elle considère qu'il y a contradiction dans l'appréciation et rupture d'égalité, par rapport à « l'autorisation du centre commercial DULLAERS » et au « dossier SUBLIME » pour lesquels il est fait grand cas de la ligne de bus 127 desservant le centre commercial, à concurrence d'un bus à l'heure, et de la proximité de la N80 lui conférant une bonne accessibilité en voiture, ces faits étant pourtant retenus en l'espèce comme négatifs. Elle en conclut également que le critère de mobilité, tel qu'il est censé s'appliquer conformément à l'article 44 du décret du 5 février 2015 précité, est méconnu.

19. Les griefs du moyen formulés à l'encontre de l'avis de l'Observatoire du commerce mettent en cause celui-ci en tant qu'il critique l'« opportunité générale » du projet et met en cause celui-ci sur le plan de la protection du consommateur, de la protection de l'environnement urbain et de la mobilité durable.

20. Sur l'« opportunité générale » du projet, elle part du constat que cette partie de l'avis de l'Observatoire du commerce n'est pas partagée par la commission de recours en ce qui concerne la référence au SCDC mais elle la conteste néanmoins, faisant valoir, en substance, qu'on ne peut exclure un projet sur la base d'un SCDC non encore adopté sans méconnaître l'article 24 du décret du 5 février 2015 précité et les dispositions de droit européen.

21. En ce qui concerne la protection du consommateur, quant au fait que le présent projet pourrait créer une polarité sur l'équipement de la personne de nature à entraîner une rupture d'approvisionnement au centre-ville qui doit en principe être axé sur ce secteur, elle répète que la commune ne dispose pas, actuellement, d'un SCDC permettant d'édicter une stratégie, cet argument étant donc illégal. Elle relève par ailleurs que des avis favorables sur le même critère ont été émis par l'Observatoire du commerce ou son prédécesseur pour des commerces analogues dans des situations comparables, alors spécialement que l'ensemble des permis déjà délivrés démontre dès à présent l'existence d'une polarité extérieure à la

ville qui s'étale le long de la route de Landen, en sorte que la motivation en cause part d'une erreur d'analyse du dossier.

22. À propos de la protection de l'environnement urbain, en ce que l'Observatoire du commerce craint un risque de rupture d'équilibre entre les fonctions urbaines et une « dispersion du bâti tout en ne s'inscrivant pas dans la vision centralisée du SDER », elle expose que toute la route de Landen est bordée d'implantations commerciales de bonnes dimensions, y compris des enseignes dédiées à l'équipement de la personne, en sorte que l'on ne peut pas considérer que le magasin en projet créera, en soi, une rupture d'équilibre. Elle déplore cette différence constante d'appréciation entre son projet et les autorisations octroyées aux magasins *Dullaers*, *Sublime* et *Aveve*.

Par ailleurs, elle s'étonne que la question de la dispersion du bâti soit avancée, alors que le bâtiment a déjà une vocation commerciale, a été autorisé pour cette destination et est compatible avec la législation sur l'urbanisme, de sorte que sa présence ne peut plus être remise en cause.

Elle insiste sur le fait qu'il ne peut être question de se référer à la « vision claire » de la ville de Hannut, en l'absence de SCDC et que l'on doit donc se reporter aux autorisations précédemment délivrées par elle ou sur son avis favorable, qui acceptent ce type de développement.

23. Quant au critère de la mobilité durable, en ce que l'Observatoire du commerce estime qu'il faut favoriser la proximité de l'activité commerciale avec l'habitat et que, l'accessibilité par transport en commun n'étant pas optimale, le chaland se déplacera exclusivement en voiture, elle souligne qu'une activité commerciale, certes différente, a préexisté et que, partant, il y a un droit acquis à tenir un commerce, accessible par voiture à cet endroit.

Elle considère qu'à supposer qu'il faille admettre une volonté politique de modifier ce type d'implantation, l'instance d'avis était tenue de motiver concrètement un tel changement d'orientation par rapport aux commerces similaires autorisés le long de la même route et desservis par les transports en commun ou la voiture de manière analogue, sous peine de ne pas justifier valablement pourquoi certains commerçants concurrents peuvent s'installer en dehors des habitats et d'autres non.

Elle conclut que l'acte attaqué, qui s'approprie les motifs des avis ci-avant critiqués dont le caractère illégal est avéré, est lui-même illégal.

B. Le mémoire en réplique

24. En réplique, à propos de la comparabilité des situations ayant abouti aux autorisations des commerces dont elle se prévaut, elle concède que la majorité des autorisations citées ont été octroyées sur la base de la législation ancienne mais elle relève toutefois que deux d'entre elles l'ont été sur la base de l'actuelle législation régionale.

Elle fait valoir qu'en tout état de cause, la compétence en la matière, désormais transférée aux régions, ne peut s'exercer que conformément à la législation européenne, dont la directive 2006/123/CE précitée, qui énonce les seuls critères restrictifs d'atteinte admissible à la liberté d'établissement, et que, partant, les autorisations octroyées le sont sur la base de mêmes critères, quand bien même ceux-ci seraient libellés différemment au gré de l'évolution de la législation interne. À son estime, dès lors que le critère d'application de la législation est celui de magasins ayant une superficie de vente au détail de plus de 400 m², les situations sont comparables, quel que soit le moment de l'octroi de l'autorisation.

Quant aux autorités décidantes en la matière, elle soutient, en substance, que le collège communal, agissant comme autorité décentralisée du pouvoir exécutif régional, et la commission de recours, organe du Gouvernement de la Région wallonne, sont les mêmes autorités, de sorte que « les autorités et les critères ayant procédé aux délivrances d'autorisation précédentes relèvent de catégories comparables ».

Elle rejette l'argument « accident » avancé par la partie adverse pour expliquer l'autorisation délivrée au magasin *Sublime* et considère que rien ne justifie une différence de traitement à son détriment, alors que les situations sont comparables. Elle conteste également que sa situation et celle des commerces autorisés, situés le long de la même voirie d'accès d'une ville mais prétendument éloignés du site litigieux, ne soient pas comparables, « démontrer de manière beaucoup plus précise qu'il existerait une rupture dans le *continuum* de commerces », *quod non*.

25. Concernant l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales, elle réplique, à propos de la protection du consommateur, que ce critère est rencontré selon le logiciel *Logic* et que ce n'est que lorsqu'un motif impérieux d'intérêt général l'impose qu'une restriction peut être apportée, ce qui n'est pas démontré. Sur la question de la protection de l'environnement urbain, elle observe que la partie adverse acquiesce au moyen même si elle affirme qu'il ne s'agit pas d'un motif déterminant. Sur la mobilité plus durable, elle réplique que la mobilité est la même

pour tout le monde et que ce n'est pas parce qu'on se rend au *Brico* qu'on doit nécessairement recourir à la voiture.

26. Concernant ses critiques contre l'avis de l'Observatoire du commerce, elle réplique, sur la question de la mobilité, que la partie adverse ne peut tenter de réintroduire un critère résultant de la police de l'urbanisme dans le cadre de la délivrance d'autorisations d'implantations commerciales et que, dans le cadre de la police de l'urbanisme, le bâtiment a été jugé compatible une fois pour toutes, en sorte que, sous prétexte de favoriser la proximité de l'activité commerciale avec les fonctions d'habitat, l'autorité régionale ne peut pas revenir sur le principe de la construction, ni sur son affectation au commerce de détail, sous peine de méconnaître l'indépendance des polices. Elle ajoute que l'objection prise du fait que le critère d'une mobilité plus durable n'existait pas antérieurement ne permet pas de l'utiliser actuellement, dès lors que les législations et critères découlent de la même directive.

C. Le dernier mémoire

27. Dans son dernier mémoire, elle revient sur la comparabilité de son projet et des magasins autorisés dont elle se prévaut, qui se situent sur la même grand route d'accès à Hannut. À son estime, la vérification d'une telle donnée factuelle et de la comparabilité des situations ne peut être tranchée sans que le Conseil d'État ne se soit rendu sur place, conformément à l'article 19 du règlement général de procédure, pour acquérir une vision concrète de la situation.

28. Elle insiste sur le fait que le permis intégré procède de la globalisation de trois types d'autorisations, à savoir les autorisations socio-économique, environnementale et d'urbanisme, et que les trois législations doivent être respectées, tout en répondant au prescrit des articles 10 et 11 de la Constitution et, s'agissant d'une question d'établissement, aux règles de droit de l'Union européenne, dont la directive 2006/123/CE du l2 décembre 2006, précitée. Elle souligne également l'applicabilité de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, puisque la délivrance de tels permis par la Région wallonne est une limitation au droit de propriété.

Elle estime que l'atteinte à l'exercice du droit de la propriété au sens du droit européen du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne doit être examinée globalement, sans distinguer fictivement « si la ligne de conduite ou la décision

devant être comparée à celle en litige [...] émane d'un organe déconcentré/décentralisé de l'auteur de l'acte ou de l'auteur de l'acte lui-même ».

29. Si le Conseil d'État décide, au contraire, qu'il y a lieu de « limiter [le] test de vérification du principe d'égalité aux seules décisions émanant en l'espèce du Gouvernement wallon […] et donc pencher sur la non-comparabilité des décisions d'autorités de niveaux différents dans l'exercice de la même police ou d'autres qu'elle ait été ou non modifiée par un nouveau régime », elle sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité d'un tel raisonnement avec le droit communautaire.

IV.2. Examen

A. Sur le premier grief

30. En « préalable », le moyen unique critique le refus décidé par l'acte attaqué, notamment en ce que les motifs qui le fondent sont contredits par les autorisations délivrées par le passé pour des projets commerciaux sis le long de la route de Landen, comparables, à l'estime de la requérante, au projet refusé en l'espèce.

Dans la mesure où le moyen tend à critiquer un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse, renvoyant ainsi implicitement au principe général de droit de légitime confiance, il y a lieu de relever que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, une autorité administrative peut toujours changer d'avis et opérer ainsi un revirement d'attitude. Il y a revirement d'attitude lorsqu'une même autorité se prononce différemment, dans un délai rapproché, en application d'une même réglementation, sur des projets identiques ou similaires, *quod non* en l'espèce.

En l'espèce, les autorisations produites par la requérante pour contester la légalité du refus de permis attaqué, émanent soit du collège communal de Hannut, soit conjointement des fonctionnaires délégué, technique et des implantations commerciales, soit conjointement des fonctionnaires délégué et technique, tandis que l'acte attaqué émane de la commission de recours, autorité différente qui ne se confond pas avec les instances précitées. En outre, la quasi-totalité de ces autorisations a été délivrée sur la base de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, abrogée par l'article 114 du décret du 5 février 2015 précité, et non en application de la réglementation nouvelle applicable en l'espèce, soit ledit décret du 5 février 2015 et l'arrêté du Gouvernement wallon

du 2 avril 2015 précité qui précise les sous-critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale.

La circonstance que l'on ne peut éventuellement conclure à un revirement d'attitude de l'autorité qu'en présence de décisions différentes sur des projets similaires émanant d'une même autorité et prises en application d'une même réglementation, est étrangère à la question de savoir si le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, dont la requérante invoque également la violation, est méconnu.

31. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

32. En l'espèce, la question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, suggérée par la requérante dans son dernier mémoire en rapport avec la directive 2006/123/CE précitée et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, repose sur une prémisse inexacte puisqu'elle suppose, à tort, qu'un examen du respect du principe d'égalité n'est pas requis si la comparaison porte sur des situations identiques mais appréhendées par des décisions administratives émanant d'instances différentes. La question n'est manifestement pas pertinente.

Plus fondamentalement, la présente espèce concerne une situation purement interne, dans laquelle le droit de l'Union européenne ne trouve pas à s'appliquer. Il ne ressort en effet d'aucun élément auquel le Conseil d'État peut avoir égard que la requérante a fait usage de son droit à la liberté d'établissement ou à la libre circulation des services au sens de la directive 2006/123/CE susvisée.

Certes, l'arrêt *Dzodzi* de la Cour de justice du 18 octobre 1990 a reconnu la compétence de la Cour pour connaître d'une question préjudicielle posée dans le cadre d'un litige purement interne, en cas de renvoi au droit européen par les dispositions de droit national, mais il reste qu'en cas de situation purement interne, le Conseil d'État n'est pas tenu de saisir la Cour sur la base de l'article 267 du Traité

sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, dans l'arrêt *Cilfit* du 6 octobre 1982, la Cour a jugé qu'« il découle du rapport entre les alinéas 2 et 3 de l'article 177 [ancien du Traité] que les juridictions visées par l'alinéa 3 jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes autres juridictions nationales en ce qui concerne le point de savoir si une décision sur un point de droit communautaire est nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision » et que « [c]es juridictions ne sont, dès lors, pas tenues de renvoyer une question d'interprétation de droit communautaire soulevée devant elles si la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige ». L'arrêt *Consorzio Italian Management et consorts* rendu le 6 octobre 2021 dans l'affaire C-561/19, le confirme.

Comme indiqué ci-avant, la question préjudicielle proposée par la requérante n'est, en l'espèce, manifestement pas pertinente. Il n'y a pas lieu de la poser.

33. La mise en œuvre des deux dispositions constitutionnelles précitées implique que les catégories de personnes visées à propos desquelles une discrimination est alléguée, soient dans une situation suffisamment comparable par rapport à l'enjeu du litige. Il appartient au requérant qui invoque la violation des principes d'égalité et de non-discrimination d'établir, dans son recours, qu'une différence de traitement injustifiée est opérée entre des catégories comparables ou que des catégories de personnes se trouvant dans une situation différente sont traitées de manière identique sans justification raisonnable.

En l'espèce, la seule circonstance que les commerces autorisés dont la requérante se prévaut sont situés le long de la route de Landen, soit sur la même grand route d'accès à Hannut que le magasin de chaussures et de vêtements en projet, est évidemment insuffisante pour faire pareille démonstration, d'autant que la plupart des autorisations produites ne concernent pas l'équipement de la personne.

Ainsi en va-t-il de l'autorisation du 8 février 2019 qui a trait au parc aquatique *Plopsaqua* et qui consiste en un permis unique, soit une autorisation urbanistique et environnementale, alors qu'en l'espèce, la requérante critique la motivation de l'acte attaqué relative au volet « implantations commerciales » du refus de permis intégré.

Par ailleurs, l'autorisation concernant l'enseigne *Sublime*, active dans les « segments de la chaussure hommes-dames-enfants, *Fashion* dames, produits et accessoires divers », n'est pas non plus de nature à établir la discrimination alléguée, dès lors que, selon l'Observatoire du commerce, il s'agit d'un commerce ouvert en

2016 mais autorisé dès 2011 [*lire* : 2013] par l'autorité communale, soit sous l'ancienne législation et avant une nouvelle approche stratégique en matière de développement commercial initiée au niveau communal. Le fait qu'une telle autorisation a été délivrée par le passé, dans de telles circonstances, n'implique pas un droit acquis à l'octroi d'une autorisation pour tout commerce futur de même type à proximité du même site.

Enfin, certaines des autorisations produites sont relatives à des projets qui ne présentent pas la même configuration spatiale que l'acte attaqué. Singulièrement, l'ensemble commercial autorisé conjointement par les fonctionnaires délégué, technique et des implantations commerciales est situé à plus de 2 kilomètres du projet litigieux et à proximité immédiate du centre-ville, alors que le projet refusé par l'acte attaqué est situé en périphérie. En soutenant que la distance n'est pas suffisamment significative, la requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité, ce qui n'est pas admissible.

34. Les données factuelles faisant état de nombreux permis délivrés aux établissements et commerces avoisinant le projet litigieux, dont la requérante se prévaut et dont la vérification nécessite, selon elle, une descente sur les lieux, ne sont pas contestées par la partie adverse.

Il ressort de ce qui précède que, fussent-ils tous situés le long de la route de Landen, la situation des projets commerciaux dont il s'agit n'est pas comparable à celle qui a présidé à la décision de refus attaquée, notamment en termes de type de commerces et de biens ou produits proposés, de même qu'en termes d'époques auxquelles ils ont été autorisés.

En conséquence, une descente sur les lieux n'apparaît pas nécessaire à la solution du présent recours. La demande n'est pas accueillie.

Le premier grief du moyen unique n'est pas fondé.

B. Sur les deuxième et troisième griefs

35. Sur les deuxième et troisième griefs, l'auteur de l'acte attaqué se rallie, aux termes de celui-ci, aux avis négatifs émis par le fonctionnaire des implantations commerciales et l'Observatoire du commerce, sauf en ce qui concerne le SCDC qui « n'a à l'heure actuelle aucune force exécutoire et ne peut donc être pris en considération ».

La critique formulée par la requérante au sujet du SCDC non encore adopté, « si cette motivation fait partie réellement de la décision », *quod non*, manque en fait et est, partant, inopérante.

36. L'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales dispose comme il suit :

« Sans préjudice de l'article 24, l'autorité compétente ou la Commission de recours motive sa décision au regard des critères suivants :
1° la protection du consommateur;
2° la protection de l'environnement urbain;
3° les objectifs de politique sociale;
4° la contribution à une mobilité plus durable.
Le Gouvernement peut adopter des sous-critères pour chacun des critères énumérés à l'alinéa 1er et arrêter les modalités selon lesquelles les résultats de l'outil d'aide à la décision qu'il établit et définit sont pris en considération ».

L'arrêté du Gouvernement wallon 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale prévoit notamment ce qui suit :

« Chapitre II. – Sous-critères de délivrance

Section 1re. – Protection du consommateur

Art. 2. Le critère relatif à la protection du consommateur visé à l'article 44, alinéa 1er, 1°, du décret est précisé par les deux sous-critères suivants :
1° favoriser la mixité commerciale;
2° éviter le risque de rupture d'approvisionnement de proximité.

Section 2. – Protection de l'environnement urbain

Art. 3. Le critère relatif à la protection de l'environnement urbain visé à l'article 44, alinéa 1er, 2°, du décret est précisé par les deux sous-critères suivants :
1° la vérification de l'absence de rupture d'équilibre entre les différentes fonctions urbaines, telle qu'elle porterait atteinte au cadre de vie des quartiers existants ou à venir;
2° l'insertion de l'implantation commerciale, eu égard à sa taille et au type du point de vente dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain.

Section 3. – Politique sociale

Art. 4. Le critère relatif à la politique sociale visé à l'article 44, alinéa 1er, 3°, du décret est précisé par les deux sous-critères suivants :
1° la densité de l'emploi;
2° la qualité et la durabilité de l'emploi.

Section 4. – Contribution à une mobilité plus durable

Art. 5. Le critère relatif à la contribution à une mobilité plus durable visé à l'article 44, alinéa 1er, 4°, du décret est précisé par les deux sous-critères suivants :
1° la mobilité durable;

2° l'accessibilité sans charge spécifique pour la collectivité.

CHAPITRE III. – Outils d'aide à la décision

Art. 6. Le logiciel informatique "LOGIC" est l'outil d'aide à la décision tel que visé à l'article 44, alinéa 2, du décret ».

37. En ce qui concerne le critère de « la protection du consommateur », le logiciel *Logic* considère que les deux sous-critères sont remplis.

Quant au sous-critère tendant à « favoriser la mixité commerciale », le logiciel indique que « le projet ne modifie pas de manière significative la mixité commerciale de la commune de Hannut (Commune bien équipée) ». Dans son avis, le fonctionnaire des implantations commerciales nuance cette appréciation purement statistique, au motif que si le projet litigieux n'affecte pas négativement la mixité commerciale dès lors que la commune est bien développée dans chaque type de biens, il ne l'améliore pas. Il s'exprime comme il suit :

« Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC mesure statistiquement la mixité commerciale d'une commune à l'aide d'une valeur synthétique calculée au départ de la contribution de chaque type de biens (courant, semi-courant léger, semi-courant lourd) dans la surface de vente totale;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC mentionne que le projet ne modifie pas de manière significative la mixité commerciale de la commune de Hannut (Commune bien équipée);

Considérant que le projet vise la transformation d'une concession automobile en un établissement destiné à la vente de chaussures et de vêtements;

Considérant que la commune de Hannut dispose d'un appareil commercial bien développé; que divers commerces proposent le même type de biens à la vente au sein de la commune : le centre-ville, l'ensemble commercial situé rue de Landen, 51D à […] Hannut et l'ensemble commercial situé rue de Huy à Hannut;

Considérant que le projet n'est pas de nature à améliorer la mixité commerciale ».

Fût-elle succincte, cette motivation est suffisante et adéquate, en ce qu'elle permet de comprendre pourquoi, nuançant les résultats du logiciel *Logic* − qui n'est jamais qu'un outil d'aide à la décision −, le fonctionnaire des implantations commerciales est défavorable à l'implantation d'un commerce de chaussures et de vêtements à l'endroit considéré, étant donné que le même type de biens est déjà à suffisance proposé à la vente au sein de la commune.

38. Quant au second sous-critère de « la protection du consommateur », qui vise à « éviter le risque de rupture d'approvisionnement de proximité », la requérante ne peut être suivie lorsqu'elle considère que le risque de suroffre retenu par le fonctionnaire des implantations commerciales est étranger à la protection du

consommateur parce qu'à son estime, une suroffre induit toujours une concurrence accrue, favorable au consommateur.

L'avis du fonctionnaire des implantations commerciales est rédigé comme il suit :

« Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, le projet ne modifie pas de manière significative le taux d'équipement semi-courant léger de la commune de Hannut (Commune bien équipée) ni celui du bassin de consommation en achat semi-courant léger de Liège;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC mesure statistiquement le risque de rupture d'approvisionnement de proximité au départ des valeurs de taux d'équipement par type de biens (courant, semi-courant léger, semi-courant lourd) dans la surface de vente totale;

Considérant que la Ville de Hannut dispose déjà de nombreuses enseignes proposant la vente de chaussures et de vêtements tels que LUXUS – SHOE-DISCOUNT – BRANTANO – SUBLIME – JBC – WHAT ELSE;

Considérant dès lors que le projet est de nature à créer une suroffre en ce qui concerne les chaussures et les vêtements ».

À propos de ce sous-critère visant à ne pas rompre l'« approvisionnement de proximité », le *vade-mecum* relatif à la politique des implantations commerciales en Wallonie expose ce qui suit :

« Ce sous-critère vise à éviter les situations commerciales extrêmes de sur ou sous-offre commerciale qui risquent d'entraîner une rupture d'approvisionnement de proximité pour le consommateur.

Les objectifs poursuivis dans l'intérêt du consommateur sont :

 de promouvoir certains projets spécifiques afin de combler une situation locale de sous-offre commerciale pour un certain type d'achat (courant / semi-courant léger / semi-courant lourd);

 d'éviter les situations extrêmes de suroffre commerciale risquant d'engendrer un important déséquilibre entre l'offre et la demande à différentes échelles, et à terme, le déclin de l'activité commerciale sur un territoire donné ».

Il en ressort qu'une suroffre à un endroit donné − par exemple, en périphérie − peut avoir un impact négatif ailleurs − par exemple, en désertifiant un centre-ville −, ce que le sous-critère en question tend à prévenir. Contrairement à ce que soutient la requérante, ce sous-critère n'est pas étranger à l'intérêt du consommateur ni à la protection de celui-ci.

L'avis du fonctionnaire des implantations commerciales que la commission de recours fait sien permet de comprendre pourquoi cette instance s'écarte de l'évaluation favorable du logiciel *Logic* sur ce point. La motivation de

l'acte attaqué est d'autant plus compréhensible et adéquate qu'elle doit être lue en combinaison avec l'avis de l'Observatoire du commerce du 21 février 2018, confirmé par son avis défavorable du 19 décembre 2018 et auquel la commission de recours se rallie également, qui expose ce qui suit :

« L'Observatoire considère […] que l'implantation de ce magasin pourrait initier la création d'une polarité axée sur l'équipement de la personne (avec *Sublime Hannut*) de nature à entraîner une rupture d'approvisionnement au centre-ville, lequel doit être, selon la stratégie de développement commercial de la commune, axé notamment sur l'équipement de la personne. Au vu de cet élément, l'Observatoire estime qu'il n'est pas pertinent d'éparpiller ce type d'offre surtout qu'il ressort de l'audition qu'une cellule correspondant aux souhaits du demandeur serait disponible au centre d'Hannut ».

39. Pour le surplus, en ce que la requérante fait grief à la partie adverse « de favoriser l'activité présente, ce qui est formellement interdit actuellement », l'argument est irrecevable, à défaut d'identifier précisément la règle de droit qui édicte cette interdiction et en quoi l'acte attaqué l'aurait méconnue. À supposer qu'elle renvoie à « la prohibition du test économique contenue dans la directive » évoquée en termes de requête, d'une part, le droit de l'Union européenne ne trouve pas à s'appliquer, dès lors que le présent litige concerne une situation purement interne, et, d'autre part, le moyen est, en tout état de cause, irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors qu'il ne vise pas, dans un même temps, à titre de dispositions violées, le décret du 10 décembre 2009 visant à transposer la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur qui en assure la transposition, ni ne soutient que celui-ci contiendrait une transposition non correcte de la directive.

40. En ce qui concerne le critère de « la protection de l'environnement urbain » et les deux sous-critères précisés à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précité, le fonctionnaire des implantations commerciales estime que ces critère et sous-critères ne sont pas respectés, aux termes de la motivation suivante :

« Considérant que la vérification de l'absence de rupture d'équilibre est d'éviter des situations de déséquilibre des fonctions urbaines engendrées par un développement trop important de certaines fonctions commerciales dans des milieux monofonctionnels adéquats;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC définit l'environnement urbain comme un espace délimité par le quartier statistique au sein duquel est implanté le projet ainsi que les quartiers statistiques situés à vol d'oiseau de moins de 250 mètres du projet;

Considérant que, d'après l'outil d'aide à la décision LOGIC, la partie achat semi-courant léger du projet présente une rupture d'équilibre extrême avec les autres fonctions de l'environnement urbain (Rural);

Considérant que le projet d'établissement de commerce de détail ne se situe pas dans une zone densément peuplée; que des commerces dédiés à la vente de biens relevant du type semi-courant lourd se situent à proximité immédiate du projet;

Considérant qu'il est incohérent d'implanter à cet endroit un commerce spécialisé dans l'équipement de la personne; que le projet s'inscrit dans un contexte rural;

Considérant que le projet compte tenu de son type de point de vente ne s'insère pas dans la dynamique propre du modèle urbain;

Considérant que le projet vise la réhabilitation d'une friche occupée précédemment par une concession automobile aujourd'hui désaffectée permettant ainsi de garantir l'embellissement et l'entretien du site;

Considérant que le SRDC n'émet pas d'analyse ni de recommandation pour la commune de Hannut;

Considérant que ce type d'achats en périphérie est susceptible de porter atteinte à l'équilibre des achats proposés entre le centre et la périphérie et d'avoir des répercussions négatives sur le centre-ville;

Considérant que le projet s'inscrit au plan de secteur de Huy-Waremme approuvé par A.R. du 20/11/1981 en zone d'habitat à caractère rural linéaire sur 50 m de profondeur, le reste en zone d'aménagement communal concerté;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC évalue l'insertion locale de l'implantation commerciale en comparant la taille du projet à la taille du nodule commercial au sein duquel il prend place;

Considérant que le projet se situe hors nodule commercial;

Considérant que le projet concourt à une dispersion du commerce en périphérie du centre-ville; qu'un établissement de commerce de détail dédié à la vente de chaussures de l'enseigne "GERMAINE COLLARD" est déjà présent au sein de la commune et plus particulière[ment] au sein de l'ensemble commercial situé rue de Huy;

Considérant que le projet ne correspond pas à la vision du développement commercial de la Région Wallonne qui préconise le principe de centralité et de mixité des fonctions;

Considérant qu'il convient d'éviter de créer une nouvelle polarité commerciale;

Considérant que l'avis du collège communal d'Hannut est suivi; que le projet porte atteinte au modèle urbain développé par la commune d'Hannut;

Considérant que le critère relatif à la protection de l'environnement urbain est estimé non rencontré par le présent projet ».

Il ressort de cette motivation que le fonctionnaire des implantations commerciales considère que le critère de la protection de l'environnement urbain n'est pas respecté au motif que, selon le logiciel *Logic*, la partie achat semi-courant léger du projet, tel l'équipement de la personne, crée une rupture d'« équilibre extrême » avec les autres fonctions de l'environnement urbain, qu'ainsi, le commerce de détail projeté ne se situe pas dans une zone densément peuplée, se situe hors nodule commercial et se conçoit difficilement dans un contexte rural,

qu'en revanche, des commerces de type semi-courant lourd se situent à proximité immédiate du projet, que le type d'achats projetés en périphérie est susceptible de porter atteinte à l'équilibre des achats proposés entre celle-ci et le centre-ville et de créer une nouvelle polarité commerciale qu'il convient d'éviter, outre qu'un commerce de chaussures de l'enseigne « Germaine Collard » est déjà présent dans la commune, au sein de l'ensemble commercial situé rue de Huy.

41. Les critiques de la requérante formulées à l'encontre de cette motivation ne sont manifestement pas de nature à la remettre en cause.

La simple affirmation que des autorisations ont été délivrées ces dernières années pour d'autres commerces à proximité du projet n'est manifestement pas suffisante pour démontrer que les motifs susvisés sont inexacts en fait ou reposent sur une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que la requérante ne soutient pas qu'ils relèvent de la catégorie « Achat semi-courant léger » et présentent les mêmes caractéristiques que le projet refusé. Plus spécialement, la référence à l'enseigne *Aveve* qui ne propose pas de biens relatifs à l'équipement de la personne n'est pas pertinente, puisque la requérante ne soutient pas ni n'établit que le type de produits qu'elle propose suscite des risques de déséquilibre des fonctions de l'environnement urbain rural en cause ou de création d'une nouvelle polarité commerciale, analogues à ceux relevés pour le commerce de détail litigieux. Par ailleurs, la présence de l'enseigne *Sublime,* qui propose de l'équipement de la personne, autorisée en 2013 sous l'empire de l'ancienne réglementation, n'est pas suffisante, en soi, pour démontrer l'inexactitude, en fait, du constat d'une « rupture d'équilibre extrême avec les autres fonctions de l'environnement urbain (rural) » qu'engendre le projet, dans les circonstances de fait actuelles.

Enfin, le fait que le projet est conforme au plan de secteur, qu'il prend place dans un bâtiment commercial existant, que le site est situé le long de la voirie et qu'il a déjà été affecté au commerce − au demeurant, distinct du commerce en projet − est étranger à la question du respect du critère de la protection de l'environnement urbain au sens du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et des sous-critères précisés dans l'arrêté du Gouvernement wallon 2 avril 2015.

42. En ce qui concerne le critère de la « contribution à une mobilité plus durable » et les deux sous-critères précisés à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précité, le fonctionnaire des implantations commerciales estime que ces critère et sous-critères ne sont pas non plus respectés, aux termes des considérations suivantes :

« Considérant que la mobilité durable a pour but de favoriser la proximité de l'activité commerciale aux fonctions d'habitat et de service et de garantir l'accès des implantations commerciales aux modes de transport doux et ce, afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC considère que la partie achat semi-courant léger du projet est significativement défavorable aux objectifs de mobilité durable du SRDC;

Considérant que le projet ne se situe pas à proximité de zones densément peuplées;

Considérant que le projet se situe le long d'un axe particulièrement exploité par des commerces de type semi-courant lourds;

Considérant que la route de Mons présente 2 bandes de circulation;

Considérant qu'une piste cyclable est aménagée en bordure de la nationale 80 dans les deux sens de circulation;

Considérant que la nationale 80 est limitée à 70 km/h sur ce tronçon et est fortement fréquentée par des véhicules motorisés;

Considérant que le projet d'implantation commerciale est excentré par rapport au noyau urbain;

Considérant que le projet se situe dans un contexte rural; que le projet contribue au tout à la voiture; qu'il n'est pas accessible aisément aux modes de transport doux; que des trottoirs ne sont pas présents;

Considérant que le parking ne dispose d'aucun aménagement réservé aux vélos;

Considérant qu'il conviendrait de prévoir des places de parking pour les vélos afin de valoriser les pistes cyclables présentes le long de la rue de Landen;

Considérant que la gare de Hannut mentionnée à 3.4 km du projet n'est plus opérationnelle;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de considérer qu'au regard de l'absence de stationnement pour les 2 roues, de la localisation et de la taille du projet, que les moyens de transport doux (marche et vélo) ne seront pas privilégiés pour accéder au projet commercial;

Considérant que l'accessibilité sans charge spécifique pour la collectivité est de vérifier l'accessibilité de l'implantation par des moyens de transport en commun et l'adéquation de la voirie à la nouvelle activité commerciale et ce, sans affecter la sécurité routière;

Considérant que l'outil d'aide à la décision LOGIC estime que l'accessibilité en transport en commun pour la partie achat semi-courant léger du projet est extrêmement faible par rapport aux moyennes wallonnes;

Considérant qu'aucun arrêt de bus ne se situe dans un rayon de 300 mètres autour du projet; que le projet est dès lors difficilement accessible en transport en commun;

Considérant que le projet jouit d'une attractivité commerciale certaine grâce à sa situation géographique favorable étant longé par une importante voie de communication;

Considérant que le parking automobile permet d'accueillir 31 places;

Considérant que, selon le demandeur, le projet commercial accueillera une moyenne de 75.000 visiteurs par an;

Considérant que le critère relatif à la contribution à une mobilité plus durable est estimé non rencontré par le présent projet ».

Il ressort de cette motivation qu'en substance, le fonctionnaire des implantations commerciales estime que le critère de la contribution à une mobilité plus durable n'est pas respecté en l'espèce, au motif que, selon le logiciel *Logic*, le projet de commerce de type semi-courant léger litigieux n'est pas favorable à la mobilité durable, qu'il est excentré par rapport au noyau urbain, qu'il contribue au « tout à la voiture » et qu'il n'est pas accessible aisément par les modes de transport doux, tels la marche ou le vélo, ni *via* les transports en commun, tels le train ou le bus.

43. Contrairement à ce que soutient la requérante, le fonctionnaire des implantations commerciales ne se borne pas à constater qu'aucun arrêt de bus ne se situe à moins de 300 mètres du site pour conclure au non-respect du critère relatif à la contribution à une mobilité plus durable. Le fait que cette objection pourrait, le cas échéant, être opposée à d'autres commerces sis à proximité du projet n'est donc pas, comme tel, de nature remettre en cause l'avis négatif du fonctionnaire des implantations commerciales quant à ce critère.

L'acte attaqué rappelle que la « mobilité durable » a pour but de favoriser la proximité de l'activité commerciale par rapport aux zones d'habitat et de services et de garantir l'accès à cette activité commerciale aux modes de transport doux. En l'espèce, la requérante ne démontre pas que le fonctionnaire des implantations commerciales commet une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le projet qui lui est soumis ne participe pas à une « mobilité plus durable », dès lors qu'il n'est propice ni à favoriser le rapprochement de l'activité commerciale en projet de la zone d'habitat visée ni à garantir son accès par des modes de transport doux, voire des transports en commun.

44. Quant à l'avis de l'Observatoire du commerce, celui-ci s'exprime comme il suit sur le critère de la protection du consommateur, qui, à son estime, n'est pas rencontré :

« □ Favoriser la mixité commerciale

Selon le *vade-mecum*, les objectifs de ce sous-critère sont de :

 “favoriser l’accès au marché à de nouveaux prestataires de services qui pourront aider au développement d’une offre commerciale plus variée et ce parmi les différents types d’achats (courant/semi-courant léger/semi-courant lourd);

 maintenir et de protéger la mixité de l’offre commerciale lorsqu’elle existe”.

L’enseigne Germaine Collard est déjà présente à Hannut. Il ressort de l’audition que, dans la mesure du possible, ce magasin serait maintenu. Même si, apparemment, le concept envisagé est quelque peu différent (libre-service), l’Observatoire ne voit pas en quoi le projet favorise l’accès à un nouveau prestataire favorisant le développement de l’offre.

 Éviter le risque de rupture d’approvisionnement de proximité

Il ressort du *vade-mecum* que les objectifs de ce sous-critère sont :

 “de promouvoir certains projets spécifiques afin de combler une situation locale de sous offre commerciale pour un certain type d’achat (courant / semi-courant léger / semi-courant lourd);

 d’éviter les situations extrêmes de suroffre commerciale risquant d’engendrer un important déséquilibre entre l’offre et la demande à différentes échelles, et à terme, le déclin de l’activité”.

Le schéma régional de développement commercial met en évidence la situation des types d’achats par bassins de consommation. Pour les achats de type semi-courant léger, Hannut se situe dans le bassin de consommation de Liège, lequel présente une situation d’équilibre. L’Observatoire s’interroge par rapport à l’intégration d’Hannut dans le bassin de consommation de Liège pour ce qui a trait à l’équipement de la personne. Il ressort d’ailleurs de l’audition du demandeur que la zone de chalandise convoitée est celle de la Hesbaye tant francophone que néerlandophone.

L’Observatoire considère en outre que l’implantation de ce magasin pourrait initier la création d’une polarité axée sur l’équipement de la personne (avec *Sublime Hannut*) de nature à entraîner une rupture d’approvisionnement au centre-ville, lequel doit être, selon la stratégie de développement commercial de la commune axée notamment sur l’équipement de la personne. Au vu de cet élément, l’Observatoire estime qu’il n’est pas pertinent d’éparpiller ce type d’offre surtout qu’il ressort de l’audition qu’une cellule correspondant aux souhaits du demandeur serait disponible au centre d’Hannut ».

Les critiques formulées en termes de requête à l’encontre de cet avis ont déjà été prises en compte ci-avant, lors de la vérification du respect du principe d’égalité et de non-discrimination et lors de l’analyse de l’avis du fonctionnaire des implantations commerciales relatif au critère de la protection du consommateur. Elles ne sont pas de nature à remettre en cause le constat que l’acte attaqué est motivé de manière suffisante et adéquate en ce qui concerne ledit critère.

45. Sur le critère de la protection de l’environnement urbain, l’Observatoire du commerce estime qu’aucun des sous-critères n’est rencontré, sur la base des considérations suivantes :

« Vérification de l’absence de rupture d’équilibre entre les fonctions urbaines

Le *vade-mecum* indique que “l’objectif poursuivi par ce sous-critère est d’éviter la création de déséquilibres entre les différentes fonctions urbaines tout en poursuivant la redynamisation des centres villes. Par fonctions urbaines, il faut comprendre les commerces mais aussi les logements, les bureaux, les services aux personnes et aux entreprises, l’horeca, les lieux publics, les industries, les bâtiments agricoles, les espaces non-bâti[s], etc. Une mixité fonctionnelle équilibrée au cœur des quartiers est essentielle à la construction d’un environnement viable cohérent. Les commerces sont indispensables pour atteindre cet équilibre fonctionnel car ils contribuent au maintien de l’animation au cœur des quartiers et des centres villes. Au contraire, un développement intensif du commerce dans des milieux monofonctionnels engendrerait un déséquilibre au cœur des quartiers et un développement inadéquat”.

L’objet de la demande se situe dans une zone périphérique du centre d’Hannut, en dehors de tout nodule commercial. Il est implanté entre les hameaux d’Avernas-le-Bauduin et Bertrée. Le contexte est assez rural et présente quelques habitations. Selon l’Observatoire du commerce, le développement de magasins axés sur l’équipement de la personne à cet endroit est susceptible de porter atteinte à l’équilibre que la commune entend privilégier (notamment favoriser l’équipement de la personne en centre-ville) afin d’éviter le déclin du centre. D’ailleurs, le projet est situé hors nodule et il ne convient pas d’initier la création d’une nouvelle polarité qui pourrait être induite par l’autorisation du magasin projeté.

L’Observatoire du commerce estime que ce sous-critère n’est pas rencontré.

 L’insertion de l’implantation commerciale dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain

Le *vade-mecum* énonce que “l’intégration du commerce au sein des projets locaux de développement doit se faire en adéquation avec les politiques régionales et communales telles que définies par les schémas qu’ils soient commerciaux (SRDC et SCDC) ou d’aménagements (SDER, Schéma de Structure Communal, Plan de Secteur, Plan Communal d’Aménagement, etc.)”. Il indique également que l’un des objectifs de ce sous-critère est “d’optimaliser l’utilisation du territoire en évitant la création ou le maintien de friches de tous types (commerciales, industrielles) et une dispersion excessive sur bâti”.

Le projet s’implante en zone d’habitat à caractère rural au plan de secteur, les activités de distribution peuvent y être admises moyennant le respect de certaines conditions. La zone concernée par la demande ne s’inscrit pas dans le principe de centralité préconisé par le SDER puisqu’elle est totalement en dehors et éloignée du centre urbain d’Hannut. Le projet se situe le long d’une route relativement peu urbanisée. Il ne convient pas, selon l’Observatoire du commerce d’y inciter le développement de commerces sous peine d’entraîner une dispersion du bâti.

Enfin, l’Observatoire constate que la ville d’Hannut dispose d’une vision claire de son développement commercial, un schéma transcrivant celle-ci étant d’ailleurs en cours l’élaboration. Il considère que le développement de l’équipement de la personne à l’endroit concerné ne s’inscrit pas dans la logique poursuivie par la ville ».

46. Il ressort de cette motivation que l’Observatoire du commerce considère, d’une part, que le développement de magasins axés sur l’équipement de la personne à l’endroit considéré porte atteinte à l’équilibre voulu par les autorités tant régionales que locales, qui visent à favoriser ce type de commerce en centre-

ville et non en périphérie, que le projet litigieux « est situé hors nodule » et qu'il pourrait initier une nouvelle polarité qui n'est pas souhaitable.

Une telle motivation est suffisante et adéquate, pour justifier l'appréciation de l'instance d'avis et de l'auteur de l'acte attaqué qui s'y rallie que le projet risque d'opérer ou aggraver une rupture d'équilibre entre les fonctions urbaines de commerces et de logements. Elle ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation.

47. Par ailleurs, il n'est pas interdit de constater qu'une ville a une « vision claire » de son développement commercial, quand bien même le schéma qui doit la transcrire n'est pas finalisé. En l'espèce, l'autorité compétente estime que le projet s'implante en une zone d'habitat à caractère rural, située « totalement en dehors et éloignée du centre urbain », le long d'une route relativement peu urbanisée, qu'il risque d'induire une dispersion du bâti non souhaitable et va à l'encontre de la logique poursuivie par les autorités locales, en prévoyant le développement de l'équipement de la personne à l'endroit considéré.

Une telle motivation ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation et est suffisante et adéquate, pour justifier qu'à l'estime de la commission des recours qui se rallie à cet avis négatif, l'implantation commerciale en projet ne s'insère pas « dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain », soit qu'il ne répond pas au second sous-critère ayant trait à la protection de l'environnement urbain.

48. Sur le critère de la contribution à une mobilité durable, l'Observatoire du commerce estime que le sous-critère « mobilité durable » n'est pas rencontré, sur la base de la motivation suivante :

« Le *vade-mecum* indique que "ce sous-critère vise à favoriser les activités commerciales qui encouragent une mobilité durable. Les objectifs visés sont de :

 favoriser la proximité de l'activité commerciale avec les fonctions d'habitat et de services;

 promouvoir l'accès des implantations commerciales aux modes de transport doux (marche, vélo, etc.) et par les transports en commun.

Dès lors, il s'agit de ne pas encourager les projets éloignés par rapport à l'habitat ou difficilement accessibles par des modes de transport doux. Un projet satisfera au sous-critère de mobilité durable si le commerce se situe à proximité de l'habitat. En effet, le déplacement réalisé par le consommateur dans le but de faire des achats a souvent pour point de départ ou d'arrivée l'habitation de ce dernier. Cette proximité va permettre, d'une part, d'augmenter le pourcentage d'utilisation des moyens de transport doux (vélo, marche) et, d'autre part, de limiter les distances qui seront parcourues en voiture".

> L'objet de la demande est situé dans un endroit relativement isolé et éloigné du centre d'Hannut. Il y a quelques habitations dans le contexte bâti peu dense qui caractérise les lieux. Il ressort du dossier administratif que la stratégie de l'entreprise "n'est pas de s'installer dans des centres ville mais de s'installer justement dans des surfaces qui sont idéalement localisées en périphérie et qui sont facilement accessibles, avec des emplacements de parking pour faciliter le *shopping* des clients. La plupart des magasins Germaine Collard se trouvent en périphérie". L'accessibilité en transports en commun n'est pas optimale. Par conséquent, les chalands se déplaceront vers le magasin exclusivement en voiture ».

49. Il ressort de ce qui précède qu'aux termes du *vade-mecum* auquel l'Observatoire du commerce se réfère, pour satisfaire au sous-critère de mobilité durable et favoriser l'utilisation des modes de transport doux, un commerce se situe idéalement à proximité de l'habitat, car les déplacements du client potentiel ont souvent son habitation pour point de départ ou d'arrivée. En l'espèce, l'instance d'avis constate que le projet s'implante dans une zone relativement isolée et éloignée du centre-ville, que le contexte bâti qui caractérise les lieux est peu dense et que la mobilité douce ne fait pas partie de la stratégie des magasins « Germaine Collard » puisqu'au contraire, ils recherchent des surfaces commerciales idéalement situées en périphérie, avec des facilités de parking.

Une telle motivation est adéquate et justifie à suffisance qu'aux yeux de l'autorité compétente, le sous-critère de mobilité durable n'est pas rencontré.

50. Contrairement à ce que la requérante soutient, il n'existe pas de droit acquis à « tenir un commerce, accessible par voiture en cet endroit ». Un permis d'urbanisme pour un projet de concession automobile n'est évidemment pas comparable à une autorisation d'implantation commerciale pour un commerce de détail de chaussures et de vêtements. Il la vaut d'autant moins que la législation, la planification et l'environnement dans lequel le projet s'insère ont évolué entre-temps. Par ailleurs, à nouveau, les enseignes commerciales dont la requérante se prévaut ne peuvent servir de points de comparaison, pour les raisons ci-avant exposées dans le cadre du premier grief.

Le moyen unique n'est fondé en aucun de ses trois griefs.

V. Indemnité de procédure

51. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 30 janvier 2023, par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur Colette Debroux