

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.448 du 27 septembre 2023

A. 229.117/XIII-8767

En cause : **la ville de Gembloux**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sophie OZCAN et
Annabelle VANHUFFEL, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Hélène DEBATY, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Parties intervenantes :

**1. la société anonyme RETAIL
WAREHOUSING INVEST,**

ayant élu domicile chez
M^e Thomas HAZARD, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

2. la société anonyme POINT CARRE,

ayant élu domicile chez
M^e Fabrice EVRARD, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 16 septembre 2019, la ville de Gembloux demande l'annulation de la décision du 17 juillet 2019 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie, sur recours, à la société anonyme (SA) Retail Warehousing Invest le permis d'implantation commerciale consistant en le déménagement de l'enseigne Point Carré vers un ensemble commercial existant au sein duquel l'enseigne s'implante en

lieu et place de l'enseigne Home Market, impliquant une modification de la nature de l'activité commerciale de cet ensemble commercial situé Campagne d'Enée, 1 à Gembloux.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 8 novembre 2019, la SA Retail Warehousing Invest a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 26 novembre 2019.

Par une requête introduite le 22 novembre 2019, la SA Point Carré a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 30 janvier 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention 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 22 juin 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 septembre 2023.

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

M^e Sophie Ozcan, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Eva Lippens, *loco* M^{es} Marc Uyttendaele et Hélène Debaty, avocat, comparaissant pour la partie adverse, M^e Marie Bazier, *loco* M^e Thomas Hazard, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et M^e Zoé de Limbourg, *loco*

M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 utiles à l'examen de la cause

3. Le litige est relatif au déménagement de l'enseigne Point Carré, initialement sise avenue de la Faculté d'Agronomie, 28 à Gembloux, vers le complexe commercial situé Campagne d'Enée, 1 à Gembloux.

4. En sa séance du 18 décembre 2008, le collège communal de Gembloux octroie à la SA Databuild Investments un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction d'un complexe commercial le long de la chaussée de Tirlemont à Gembloux. Il s'agit du futur site Campagne d'Enée.

En sa séance du 7 mai 2009, le collège communal émet un avis favorable à la demande de permis socio-économique ayant pour objet l'implantation d'un Point Carré au sein d'un bâtiment sis avenue de la Faculté d'Agronomie, 28 à Gembloux.

Le 11 septembre 2017, le fonctionnaire des Implantations commerciales et le fonctionnaire délégué octroient à la SA Retail Warehousing Invest un permis d'urbanisme ayant pour objet « la régularisation et l'extension d'un ensemble commercial existant » situé Campagne d'Enée, 1 à Gembloux.

5. À une date inconnue, la SA Retail Warehousing Invest introduit un dossier de demande de permis d'implantation commerciale ayant pour objet une modification importante de la nature commerciale via l'implantation d'un magasin Point Carré au sein d'un ensemble commercial existant sis Campagne d'Enée, 1 à Gembloux.

Le 18 décembre 2018, la demande est enregistrée dans les services du fonctionnaire des Implantations commerciales.

Par un courrier recommandé du 7 janvier 2019, le fonctionnaire des Implantations commerciales informe la demanderesse de permis du caractère recevable et complet de sa demande.

6. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la ville de Gembloux du 22 janvier au 5 février 2019. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Les avis suivants sont émis sur la demande :

- avis favorable du collège communal de Walhain en sa séance du 16 janvier 2019;
- avis favorable du collège communal de Perwez en sa séance du 24 janvier 2019;
- avis défavorable du collège communal de Gembloux en sa séance du 7 février 2019;
- avis défavorable de l'Observatoire du Commerce du 6 mars 2019.

7. Le 2 avril 2019, le fonctionnaire des Implantations commerciales refuse le permis d'implantation commerciale sollicité.

Cette décision est communiquée notamment à la demanderesse de permis par un courrier du même jour.

8. Par un courrier recommandé du 25 avril 2019, celle-ci introduit un recours contre la décision de refus de permis d'implantation commerciale précitée.

9. Le 28 mai 2019, l'Observatoire du Commerce émet, sur recours, un avis défavorable.

10. Par un courrier recommandé et un courriel du 28 juin 2019, la requérante transmet un argumentaire en vue de l'audition devant la Commission de recours en matière d'implantations commerciales.

11. Le 17 juillet 2019, la Commission de recours décide d'octroyer le permis d'implantation commerciale « consistant [en le] déménagement de l'enseigne "POINT CARRE" vers un ensemble commercial existant au sein duquel l'enseigne s'implante en lieu et place de l'enseigne "HOME MARKET" impliquant par conséquent une modification importante de la nature de l'activité commerciale de cet ensemble commercial situé Campagne d'Enée, 1 à [...] Gembloux ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

12. La partie adverse soulève une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt au recours dans le chef de la requérante. Elle considère que son intérêt à critiquer le déménagement de l'enseigne Point carré est purement hypothétique, dès lors qu'il n'est pas démontré de manière certaine que cela nuira à la ville, plus particulièrement en ce qui concerne la viabilité du centre-ville. Elle fait valoir que l'enseigne en cause ne s'y situait déjà pas avant le déménagement, que les locaux laissés vides après le déménagement seront peut-être occupés par une enseigne de vêtements et que l'arrivée potentielle de cette nouvelle enseigne peut être bénéfique aux intérêts économiques de la requérante.

IV.2. Thèse de la partie requérante

13. La requérante réplique en substance qu'il est constant qu'une commune est en principe recevable à attaquer des actes administratifs affectant l'aménagement de son territoire, en ce compris l'implantation de commerces qu'elle estime contraires à ses intérêts ou choix politiques.

En l'espèce, elle précise qu'en autorisant le déménagement de l'enseigne Point Carré vers le zoning industriel, l'acte attaqué impacte la fréquentation du centre-ville qui perdra de son pouvoir d'attractivité, puisqu'en effet, les équipements de type vêtements représentent un commerce caractéristique du centre-ville et que ladite enseigne constitue actuellement « un point d'entrée attrayant pour les visiteurs vers le centre-ville ». Elle souligne que, depuis plusieurs années, elle mène une politique de dynamique urbaine tendant à redensifier le centre et que le déménagement en périphérie de l'enseigne Point Carré qui a un fort caractère polarisateur va à l'encontre d'une telle politique commerciale.

Elle ajoute que rien ne permet d'affirmer que les locaux délaissés par l'enseigne Point Carré seront rapidement réoccupés, « et encore moins par une autre enseigne de vente de vêtements ayant un fort pouvoir d'attrait ». Elle en veut pour preuve que depuis l'annonce du déménagement il y a deux ans, aucune enseigne de vêtement ne s'est portée candidate.

IV.3. Examen

14. Une commune a en principe intérêt à demander l'annulation de tous actes qui concernent l'aménagement de son territoire, en ce compris l'implantation de commerces lorsqu'elle les estime contraires à ses intérêts ou choix politiques.

Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer sa politique d'aménagement du territoire. En l'espèce, il n'est pas requis de la commune qu'elle démontre plus concrètement son intérêt au recours, dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elle a émis un avis défavorable à l'encontre du projet litigieux, en sa séance du 7 février 2019, qu'elle expose que l'acte attaqué va à l'encontre de sa politique de dynamique urbaine qui tend à redensifier le centre-ville et que, sur ce point, l'enseigne de vêtements Point Carré a un fort caractère polarisateur, ce qui n'est pas contesté.

Le recours est recevable *ratione personae*.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

15. La requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'article 24, alinéas 2 et 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

16. En un premier grief, elle reproche à la partie adverse de mentionner, dans l'acte attaqué, des écarts au schéma régional de développement commercial (SRDC), adopté par le Gouvernement wallon en date du 27 novembre 2014, sans les identifier avec précision ni les motiver. Elle rappelle qu'il découle notamment de l'article 24, alinéas 2 et 3, du décret du 5 février 2015 précité que, si l'autorité décide d'octroyer un écart au schéma régional ou communal de développement commercial, elle doit expliquer en quoi cet écart ne compromet ni les objectifs ni les éléments essentiels dudit schéma et en quoi le projet présente des spécificités qui le justifient, *quod non* en l'espèce.

Elle constate que l'auteur de l'acte attaqué estime que le projet ne respecte pas les recommandations du SRDC et que les écarts à ce schéma, non autrement identifiés, ne sont pas adéquatement justifiés par les « motifs invoqués quant au déménagement ». Elle considère qu'une telle motivation qui mentionne des écarts au SRDC, sans les identifier précisément et encore moins les motiver, viole les dispositions visées au moyen.

17. En un second grief, elle fait valoir que, bien qu'elle semble considérer que les écarts au SRDC ne peuvent pas être adéquatement justifiés, la partie adverse octroie malgré tout le permis d'implantation commerciale sollicité, ce

qui rend déficiente la motivation de l'acte attaqué et constitue une erreur manifeste d'appréciation. Elle précise que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre le raisonnement ayant conduit la partie adverse à accorder le permis puisqu'elle semble à la fois considérer que les écarts au SRDC nécessités par le projet litigieux ne sont pas justifiables mais que le projet litigieux peut être autorisé en l'état.

V.2. Thèse de la partie adverse

18. La partie adverse répond que la motivation de l'acte attaqué afférente au SRDC respecte l'article 24, alinéa 2, du décret du 5 février 2015 précité et que, conformément à l'alinéa 3 de la même disposition, elle a identifié précisément l'écart au SRDC nécessité par le projet, à savoir l'absence de garantie de complémentarité avec le centre-ville et que l'acte attaqué est motivé quant à ce.

Observant que, dans sa décision du 2 avril 2019, le fonctionnaire des Implantations commerciales a analysé notamment le critère relatif à la complémentarité du centre-ville lors de l'examen du critère de protection de l'environnement urbain, elle estime que l'acte attaqué répond à la problématique du centre-ville, notamment en relevant que « Point Carré n'est pas installé au centre-ville mais en bordure de ville, et qu'il s'agit d'un type de commerce différent de ceux installés en centre-ville, de plus petite taille ». Elle conclut que la motivation de l'acte attaqué respecte le prescrit du décret du 5 février 2015 précité et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Elle ajoute que la décision finale n'est pas contradictoire avec le fait que l'acte attaqué précise que « les motifs invoqués quant au déménagement », soit les motifs exprimés dans la demande de permis d'implantation commerciale, ne suffisaient pas à motiver cet écart.

Elle conclut n'avoir commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

V.3. Thèse des parties intervenantes

A. Mémoire de la première partie intervenante

19. À titre liminaire, la première partie intervenante rappelle l'objectif du déménagement souhaité, les recommandations du SRDC pour le type d'implantation projeté – en tant que l'ensemble commercial d'Enée constitue un nodule de soutien de (très) petite ville –, la nature indicative du SRDC dont il est possible de s'écarter, et l'étendue de l'obligation de motivation formelle,

singulièrement en matière d'implantations commerciales et, notamment, à propos du « critère de la protection de l'environnement urbain » au vu du vade-mecum du décret relatif aux implantations commerciales.

20. À son estime, il ressort de l'extrait de la page 6 de l'acte attaqué qu'elle reproduit, que la partie adverse a précisément identifié les écarts au SRDC, à savoir que le projet litigieux ne permet pas de garantir une complémentarité avec le centre de Gembloux. Elle observe que ce passage de l'acte attaqué précède les motifs qui analysent, de manière précise et systématique, les quatre critères visés par l'article 44 du décret du 5 février 2015 précité et qui permettent de comprendre à suffisance les raisons pour lesquelles la partie adverse a estimé pouvoir s'écarter de certaines des recommandations du SRDC. Elle renvoie en particulier aux motifs traitant du critère de la protection de l'environnement urbain.

Elle conclut que la décision est adéquatement motivée tant au regard du critère précité que du SRDC, rappelant les spécificités du projet sur lesquelles la partie adverse s'est appuyée pour décider *in fine*, après pondération des aspects positifs et négatifs du projet par le biais d'une mise en balance des intérêts en cause – ce qui relève de son pouvoir d'appréciation propre –, que le déménagement sollicité est nécessaire et qu'il y a lieu de faire droit à la demande de permis litigieuse. Elle indique que les spécificités susvisées concernent la surface de vente de l'enseigne Point Carré, plus importante que celle des commerces du centre-ville, la situation de l'enseigne en bordure de centre-ville et non en centre-ville, et le fait qu'en l'absence de déménagement, l'enseigne fermera ses portes.

Pour le surplus, elle relève l'irrecevabilité partielle du moyen en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

B. Mémoire de la seconde partie intervenante

21. Après un rappel des principes applicables en la matière, découlant principalement des dispositions du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, la seconde partie intervenante précise également que l'ensemble commercial dans lequel le projet est appelé à s'implanter est repris comme un nodule de soutien de (très) petite ville selon l'outil d'aide à la décision LOGIC. Elle reproduit les recommandations faites à cet égard dans le SRDC.

22. Elle ne conteste pas que le projet litigieux s'écartere desdites recommandations. Reproduisant un passage de l'acte attaqué, elle considère que la partie adverse a bien identifié l'écart au SRDC, à savoir que le projet consiste en un déménagement d'une cellule commerciale existante vers un autre pôle commercial

situé plus en périphérie et qu'il ne permet pas de garantir une complémentarité avec le centre de Gembloux.

Quant aux raisons qui fondent l'octroi du permis malgré l'écart, elle concède que, dans un premier temps, la partie adverse a considéré que « les motifs invoqués quant au déménagement ne permettent pas de justifier adéquatement les écarts par rapport au schéma régional de développement commercial » mais explique que celle-ci a estimé, dans un second temps, au travers de l'analyse des critères de délivrance et singulièrement du critère relatif à la protection de l'environnement urbain, qu'il convenait de délivrer le permis sollicité, les critères à respecter devant être en effet « évalués dans leur ensemble au regard des SRDC et SCDC [schéma communal de développement commercial] ».

Ainsi, elle déduit de la motivation de l'acte attaqué que l'écart est justifié par l'absence d'offre de moyenne surface commerciale dans le centre-ville, la localisation actuelle de l'enseigne Point Carré non en centre-ville mais en bordure du centre, la typologie différente de l'enseigne par rapport à celles présentes en centre-ville, l'absence de démonstration que le modèle projeté est « dépassé » et le fait qu'à défaut de déménagement, l'enseigne fermera ses portes, ce qui est contraire aux objectifs du décret et du SRDC.

Elle conclut que l'acte est adéquatement motivé et qu'il permet de comprendre les raisons qui ont conduit à son adoption. Elle considère qu'aucune erreur ne peut être reprochée à la partie adverse.

V.4. Mémoire en réplique

23. Réaffirmant que le moyen est recevable en tant qu'il est pris de l'erreur manifeste d'appréciation, la requérante réplique que la partie adverse n'a identifié qu'un seul écart au schéma, étant l'absence de complémentarité avec le centre-ville, mais qu'elle reste muette quant à l'identification des autres écarts, alors que l'acte attaqué énonce « les » écarts, au pluriel.

Elle conteste que le critère visé à l'article 44 du décret du 5 février 2015 précité, relatif à la protection de l'environnement urbain, poursuit les mêmes objectifs que le SRDC, alors que la motivation de l'acte attaqué porte exclusivement sur la protection de l'environnement urbain sans aborder l'absence de complémentarité avec le centre-ville. Elle ajoute qu'il ne ressort pas de cette motivation que les écarts au SRDC remplissent les deux conditions imposées par l'article 24 du décret, à savoir ne pas compromettre les objectifs ou les éléments essentiels du SRDC et être relatif à un projet présentant des spécificités justifiant ces

écarts. Elle considère que même à considérer que l'acte attaqué contient une motivation relative aux spécificités du projet litigieux, encore faut-il que ces spécificités soient examinées au regard de l'écart auquel elles se rattachent et qu'elles permettent de le justifier, *quod non*. À son estime, la simple énumération de ces spécificités ne peut suffire.

À titre surabondant, elle maintient sa critique relative au caractère contradictoire de la décision attaquée qui, dans un même temps, affirme que les écarts au SRDC ne sont pas justifiables mais autorise cependant le projet litigieux.

V.5. Derniers mémoires

A. Dernier mémoire de la seconde partie intervenante

24. Dans son dernier mémoire, la seconde partie intervenante maintient que la partie adverse ne se contredit pas en affirmant que le projet ne respecte pas les recommandations du SRDC et en délivrant l'acte attaqué. Elle insiste sur le fait que le projet autorisé ne compromet ni les objectifs ni les éléments essentiels du SRDC applicables et qu'il présente manifestement des spécificités justifiant l'écart relatif à l'absence de garantie d'une complémentarité avec le centre de Gembloux.

À cet égard, elle répète que les motifs figurant en page 15 de l'acte attaqué s'appliquent tant à l'égard de la recommandation du SRDC suivant laquelle le nodule doit maintenir son rôle de soutien en garantissant une complémentarité avec le centre de (très) petite ville que de la protection de l'environnement urbain.

A titre surabondant, elle souligne que l'outil d'aide à la décision LOGIC indique que le projet ne modifie pas significativement, d'une part, la mixité commerciale de la commune et, d'autre part, le taux d'équipement semi-courant léger de Gembloux ni celui du bassin de consommation en achat semi-courant léger de Namur. Elle revient sur les spécificités du projet litigieux qui justifient l'écart, singulièrement sur le risque d'une fermeture définitive et ses conséquences sur la mixité commerciale, et le taux d'équipement semi-courant léger de la ville. À son estime, c'est dans cette hypothèse inverse que l'objectif du SRDC aurait été compromis.

B. Dernier mémoire de la partie requérante

25. Dans son dernier mémoire, la requérante réaffirme que la justification apportée par l'acte attaqué quant au respect du critère relatif à la protection de l'environnement urbain, à la supposer adéquate, ne peut à elle seule

servir de justification adéquate pour motiver l'écart au SRDC, lequel a une dimension plus large et ne poursuit pas le même objectif que celui du critère établi par l'article 44 du décret précité.

Elle considère qu'on ne peut s'appuyer sur les résultats de l'outil LOGIC pour convaincre que la partie adverse pouvait raisonnablement estimer que le projet ne compromet pas la recommandation du SRDC, dès lors qu'il ne s'agit que d'un outil statistique, insuffisant pour justifier l'octroi d'un écart et dont la lecture des résultats ne permet pas comprendre les raisons ayant amené la partie adverse à considérer que le projet trouve sa place en centre-ville mais à octroyer, dans un même temps, le permis autorisant sa délocalisation.

Par ailleurs, elle conteste que la fermeture de l'enseigne, en tant que conséquence d'un refus de permis, constitue une spécificité du projet justifiant l'octroi d'un écart au SRDC sans compromettre celui-ci, alors que le déménagement litigieux en dehors du centre-ville concurrence précisément celui-ci et ne lui est donc pas complémentaire. Elle estime que cet argument confirme la contradiction dont l'acte attaqué est empreint.

V.6. Examen

26. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

27. L'article 24 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales dispose comme suit :

« Tous les schémas ont valeur indicative.

Les autorités chargées de délivrer les autorisations d'implantation commerciale et les permis intégrés motivent leurs décisions au regard des schémas régional et communal de développement commercial s'ils existent.

Les permis d'implantation commerciale et les permis intégrés peuvent s'écarter des objectifs et des recommandations du schéma régional de développement commercial ainsi que des objectifs, options et recommandations des schémas communaux de développement commercial moyennant une motivation démontrant que les écarts ne compromettent ni les objectifs ni les éléments essentiels du schéma qui concernent le projet et que ce dernier présente des spécificités qui justifient les écarts ».

En vertu de cette disposition, il appartient à l'auteur de l'acte attaqué de motiver spécialement sa décision par rapport notamment au SRDC et, dans la mesure où le permis délivré s'écarter des recommandations de celui-ci, de démontrer que les écarts ne compromettent ni les objectifs ni les éléments essentiels du schéma qui concernent le projet et que celui-ci présente des spécificités qui justifient les écarts. Tel n'est pas le cas si aucun des motifs de l'acte n'est de nature à justifier la décision de la commission de recours au regard des recommandations contenues dans le SRDC.

28. Par ailleurs, le Conseil d'État ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

29. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le projet se situe au sein du nodule commercial de CAMPAGNE D'ENEE qualifié par l'outil d'aide à la décision LOGIC comme nodule de soutien de (très) petite ville;

Considérant que, d'après le Schéma Régional de Développement Commercial (SRDC), un nodule de soutien de (très) petite ville correspond à une Zone commerciale récente généraliste, localisée en milieu peu dense, dotée d'une accessibilité en transport en commun médiocre à mauvaise, caractérisée par une dynamique variable (apparition de cellules vides et part de grandes enseignes élevée) → Le plus souvent soutien du centre d'une petite ville, devenu parfois le moteur commercial des (très) petites villes;

Considérant que les recommandations du SRDC pour ce type de nodule sont de maintenir son rôle de soutien en garantissant une complémentarité avec le centre de (très) petite ville; éviter ce type de développement au sein des agglomérations; éviter le surclassement vers un nodule de type "nodule de soutien d'agglomération"; pas de nécessité de développer plusieurs nodules (plus d'un) de ce type autour des (très) petites villes;

Considérant qu'à partir du moment où la demande porte sur le déménagement d'une cellule commerciale existante vers un autre pôle commercial situé plus en périphérie du centre-ville, il ne peut être conclu que le projet respecte les recommandations du Schéma régional de développement commercial; qu'en effet, le projet ne permet pas de garantir une complémentarité avec le centre de Gembloux; que l'établissement trouve davantage sa place en centre-ville compte tenu de la nature des biens vendus;

Considérant que les motifs invoqués quant au déménagement ne permettent pas de justifier adéquatement les écarts par rapport au Schéma régional de développement commercial ».

Il ressort de cette motivation qu'après avoir exposé les recommandations du SRDC applicables en l'espèce, la partie adverse observe que le projet s'écarte d'une de ces recommandations, à savoir celle relative au rôle de soutien de ce type de nodule en garantissant une complémentarité avec le centre de (très) petite ville. Elle indique que le projet ne respecte pas cette recommandation et que l'établissement trouve davantage sa place en centre-ville compte tenu de la nature des biens vendus. De manière expresse, elle considère que les motifs invoqués quant au déménagement de l'enseigne – et donc, les spécificités du projet – « ne permettent pas de justifier adéquatement les écarts par rapport au schéma régional de développement commercial ».

En conséquence, dès lors qu'elle estime que l'écart au SRDC n'est pas adéquatement justifié par les raisons avancées à l'appui de la demande de déménagement, la partie adverse n'avait d'autre choix que de refuser la demande de permis d'implantation commerciale. Vu l'octroi du permis malgré cette considération, il y a une contradiction entre les motifs et le dispositif de l'acte attaqué. La motivation formelle de l'acte attaqué n'est donc pas adéquate.

30. Les motifs de l'acte attaqué relatifs au critère de protection de l'environnement urbain ne permettent pas d'énervé ce constat. Sur ce point, l'acte attaqué contient les considérations suivantes :

« Cependant, en ce qui concerne la protection de l'environnement urbain, la Commission relève que la demanderesse, qui exploite un magasin POINT CARRE, qui est une sorte de moyenne surface de vente multimarque de vêtements et d'équipement de la personne, ne peut se voir contrainte de se contenter d'une surface trop restreinte ou inadéquate; que la raison principale qui base le refus, et qui fonde l'avis négatif de l'Observatoire du Commerce, est la crainte de voir d'autres commerces installés au centre-ville, [...] quitter leur localisation; qu'il faut relever à cet égard que POINT CARRE n'est pas installé au centre-ville mais en bordure de ville, et qu'il s'agit d'un type de commerce différent de ceux installés en centre-ville, de plus petite taille;

Que l'existence d'un risque – qui fonde la crainte exprimée – n'établit pas que ce risque ait de sérieuses chances de se réaliser et ne peut dès lors fonder un refus;

Que l'opinion exprimée par l'Observatoire du Commerce, selon lequel l'installation de magasins du type de celui de la demanderesse en dehors des centres est un modèle dépassé n'est pas justifiée par le moindre élément de fait;

Que la Commission en conclut qu'il n'est pas établi que la réalisation du projet soit contraire à la protection de l'environnement urbain, particulièrement si l'on considère que la demanderesse affirme qu'à défaut de pouvoir déménager son magasin à l'endroit prévu, elle sera amenée à le fermer à Gembloux ».

Cet extrait de l'acte attaqué constitue la justification du respect, par le projet litigieux, de l'un des quatre critères prévus par l'article 44 du décret du 5 février 2015, à savoir celui portant sur la protection de l'environnement urbain. Or, ce critère poursuit un objectif différent de celui auquel tend la recommandation du SRDC, formulée de manière plus générale, suivant laquelle le nodule doit maintenir son rôle de soutien en garantissant une complémentarité avec le centre de (très) petite ville.

Cette portée différente du critère de protection de l'environnement urbain par rapport à la recommandation précitée du SRDC est confirmée par l'arrêté du Gouvernement wallon 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale qui, en son article 3, dispose comme suit :

« Le critère relatif à la protection de l'environnement urbain visé à l'article 44, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret est précisé par les deux sous-critères suivants :

1^o 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^o 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 ».

31. Par ailleurs, même à suivre la thèse contenue dans ce passage de l'acte attaqué selon laquelle la localisation initiale de l'enseigne Point Carré n'est pas en centre-ville mais en bordure de ville, une contradiction demeure entre le motif de non-concurrence du projet avec le centre-ville et celui reproduit ci-avant aux termes duquel le déménagement d'une cellule commerciale existante vers un autre pôle commercial situé plus en périphérie du centre-ville ne permet pas de garantir une complémentarité avec le centre de Gembloux.

Dans les mesures qui précèdent, le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

32. Le second moyen, à le supposer fondé, ne peut mener à une annulation plus étendue. Il n'y a pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

33. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

Est annulée la décision du 17 juillet 2019 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie, sur recours, à la SA Retail Warehousing Invest le permis d'implantation commerciale consistant en le déménagement de l'enseigne Point Carré vers un ensemble commercial existant au sein duquel l'enseigne s'implante en lieu et place de l'enseigne Home Market, impliquant une modification de la nature de l'activité commerciale de cet ensemble commercial situé Campagne d'Enée, 1 à Gembloux.

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

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 adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 27 septembre 2023, par la XIII^e chambre du Conseil d'Etat composée de :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Simon Pochet,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux