

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.159 du 29 janvier 2025

A. 232.554/XIII-9154

En cause : **la société anonyme CARREFOUR BELGIUM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Kristof HECTORS et
Céline BIMBENET, avocats,
Mechelsesteenweg 127A/1
2018 Anvers,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER
et Emmanuel GOURDIN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme MEDI-MARKET
PARAPHARMACIE CHARLEROI**,
ayant élu domicile chez
M^e Bruno FONTEYN, avocat,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 décembre 2020, la partie requérante demande l'annulation de :

- la décision du 22 octobre 2020 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales refuse de délivrer le permis d'implantation commerciale visant la régularisation d'un ensemble commercial composé des établissements de commerce Medi-Market, Hypermarché Carrefour et Auto 5, d'une surface commerciale nette totale de 9.662 m², situé boulevard de l'Europe, 3 à Wavre, sur un bien cadastré division 3, section D, n° 173h ;

- la décision du 2 juillet 2020 par laquelle le fonctionnaire des implantations commerciales refuse de délivrer le permis d'implantation commerciale ayant le même objet.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 19 janvier 2021 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Medi-Market Parapharmacie Charleroi demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 février 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2024.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Céline Bimbenet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Bruno Fonteyn, avocat, comparaissant pour la 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. À une date indéterminée, la SA Carrefour Belgium introduit une demande de permis d'implantation commerciale visant la régularisation d'un ensemble commercial composé des établissements de commerce Medi-Market, Hypermarché Carrefour et Auto 5, d'une surface commerciale nette totale de 9.662 m², situé boulevard de l'Europe, 3 à Wavre, sur un bien cadastré division 3, section D, n° 173h.

Le 16 avril 2020, le fonctionnaire des implantations commerciales atteste du caractère complet et recevable de la demande.

4. Une enquête publique se tient du 20 mai au 3 juin 2020. Elle ne suscite le dépôt d'aucune réclamation.

5. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l'instruction administrative. Ainsi en est-il notamment de l'avis favorable du 12 juin 2020 du collège communal de la ville de Wavre et de l'avis favorable du 25 août 2020 de l'observatoire du commerce.

6. Le 2 juillet 2020, le fonctionnaire des implantations commerciales refuse d'accorder le permis d'implantation commerciale sollicité.

Il s'agit du second acte attaqué.

7. Le 17 juillet 2020, la SA Carrefour Belgium introduit un recours administratif auprès de la commission de recours.

8. Le 22 octobre 2020, la commission de recours refuse d'octroyer le permis d'implantation commerciale sollicité.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Celui-ci fait l'objet d'un autre recours en annulation, enrôlé sous le n° A. 232.990/XIII-9193.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

9. La partie adverse constate que si, en entame de sa requête, la partie requérante sollicite l'annulation de deux décisions, elle ne vise plus, dans le dispositif de celle-ci, que l'annulation de « l'acte attaqué ». Elle ajoute que les développements de la requête paraissent ne pas former de moyens contre le second acte attaqué. Elle en déduit que la requête n'est en réalité dirigée que contre le premier acte attaqué.

Elle fait valoir qu'en tout état de cause, la requête est irrecevable en tant qu'elle vise le second acte attaqué dès lors qu'en raison de l'effet dévolutif du recours administratif, le fonctionnaire des implantations commerciales a été définitivement dessaisi du dossier et que, par ailleurs, la requête ne contient aucun moyen dirigé contre le second acte attaqué.

IV.2. Examen

10. Au préambule de sa requête, la partie requérante dirige son recours en annulation contre, « d'une part », la décision du 22 octobre 2020 de la commission de recours (premier acte attaqué) et, « d'autre part », la décision du 2 juillet 2020 du fonctionnaire des implantations commerciales (second acte attaqué).

Le premier acte attaqué consiste en la décision intervenue au terme de l'examen du recours administratif en réformation introduit par la partie requérante en application de l'article 48 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. Cette décision s'est substituée au second acte attaqué, qui a, partant, disparu de l'ordonnancement juridique.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le second acte attaqué. Il est recevable pour le surplus.

V. Première branche du premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

11. Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 24 et 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, de l'article 3 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, du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe du raisonnable et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

12. Dans une première branche, la partie requérante expose que l'analyse du fonctionnaire des implantations commerciales, suivie par l'auteur de l'acte attaqué, est erronée dès lors que le projet ne prévoit pas de modification de l'offre de produits de type semi-courant léger mais vise uniquement à transférer une offre commerciale existante en une offre équivalente au sein du même pôle commercial. Elle s'appuie sur un tableau. Elle soutient que le projet n'implique aucun changement d'un point de vue urbanistique et n'entraîne, dès lors, aucun impact sur le centre-ville de Wavre, ce que confirme l'observatoire du commerce et le collège communal de la ville de Wavre. Elle assure que le projet prévoit une diminution de la catégorie semi-courant léger par rapport à la situation autorisée par le permis socio-économique du 10 octobre 1995, laquelle est devenue définitive. Elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas tenu compte, irrégulièrement, de la situation existante et déjà autorisée, de sorte qu'il a commis une erreur manifeste d'appréciation et que les motifs de sa décision sont contradictoires ou erronés.

À titre surabondant, elle expose que l'enseigne Medi-Market, implantée au sein du bâtiment de son hypermarché, remplace une partie des surfaces commerciales de ce commerce dédiées à la catégorie « soins du corps », sachant que les produits de cette catégorie relèvent de la catégorie d'achat « semi-courant léger ». Elle indique que le projet vise à transférer ces offres de biens de type semi-courant léger à l'enseigne Medi-Market mais que les biens vendus seront identiques à ceux vendus jusqu'alors par son hypermarché dans cette catégorie, de sorte que l'offre commerciale reste totalement inchangée et que c'est seulement l'enseigne qui vend ces biens qui change.

Elle fait valoir qu'à supposer que l'analyse de l'auteur de l'acte attaqué soit correcte, ce qu'elle conteste, celle-ci revient à considérer que les mêmes biens doivent être qualifiés de biens du type « achats courants » ou du type « semi-courants légers » seulement en fonction du nom de l'établissement de commerce de détail qui les vend, ce qui implique que la vente de biens identiques peut être autorisée pour une enseigne d'hypermarché, mais pas pour un autre commerce de détail comme Medi-Market. Elle estime déraisonnable une telle analyse.

B. Le mémoire en réponse

13. La partie adverse s'appuie sur la classification en secteurs et sous-secteurs utilisée par l'outil Logic, le lexique du mode d'emploi de cet outil, une figure contenue dans l'atlas du commerce et les FAQ reprises sur son site Internet pour déduire que les établissements de commerce de détail sont classés en fonction de la nature des biens vendus. Elle fait valoir que dès lors que les supermarchés se caractérisent par la diversité des biens vendus avec une constante (la vente de produits alimentaires), ils sont classés dans le secteur « alimentaire – achats courants » pour ce qui concerne la police des implantations commerciales, ce qui confère un avantage évident pour ces supermarchés qui disposent d'une grande liberté d'organisation des rayonnages puisqu'ils peuvent ainsi réduire ou agrandir leur rayon « soins du corps » sans devoir solliciter de permis d'implantation commerciale.

Elle expose que lorsque seul était autorisé un supermarché, il n'y avait qu'une offre « alimentaire – achats courants », de sorte que le projet faisant l'objet de la demande de permis y ajoute une offre en « achats semi-courants légers, soins du corps » et une offre en « achats semi-courants lourds ». Elle en déduit que l'auteur de l'acte attaqué n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation et s'est fondé sur des motifs qui ne sont ni contradictoires ni erronés dans son appréciation des deux sous-critères du critère de la « protection de l'environnement urbain ».

Elle reproduit une partie de la motivation de l'acte attaqué qui, selon elle, répond aux avis du collège communal et de l'observatoire du commerce.

Elle ajoute, pour autant que de besoin, que, du point de vue de la police des implantations commerciales, il n'est pas exact de présenter l'offre de marchandises de Carrefour comme relevant de plusieurs catégories d'achats. Elle estime que l'offre du supermarché Carrefour vise de l'alimentaire d'achats courants, sans qu'il faille détailler l'ensemble des rayonnages.

C. Le mémoire en réplique

14. La partie requérante réplique qu'il y a trois biens de consommation, comme le confirment les FAQ reprises sur le site Internet de la partie adverse : les biens de consommation courante, les biens légers de consommation semi-courante et les biens lourds de consommation semi-courante. Elle ajoute que cette distinction trouve également son fondement dans les annexes 2 et 3 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.

Elle estime que si les biens de consommation courante qui comprennent l'alimentation générale et spécialisée sont généralement vendus par des supermarchés, cela ne les empêche pas de vendre également d'autres produits relevant des deux autres catégories.

Elle expose que les FAQ confirment que l'outil Logic analyse chacun des huit sous-critères en fonction des trois types de biens de consommation présents dans le projet d'implantation commerciale, de sorte que les implantations et ensembles commerciaux ne sont pas classés de manière « générale » selon le type de biens généralement offerts mais plutôt de manière concrète, selon une distinction claire et stricte entre les types de biens vendus.

Elle en déduit qu'il est exact de présenter son offre de marchandises comme relevant de plusieurs catégories d'achats, sa spécificité étant d'assurer un mix commercial, comme l'a considéré à bon droit l'observatoire du commerce dans son avis. Elle estime que la circonstance que les supermarchés se caractérisent par une constante dans la vente de produits alimentaires n'implique pas qu'ils doivent être classés dans le secteur « alimentaire – achats courants », dès lors qu'ils ont également pour caractéristiques la diversité des biens vendus et la déclinaison de leurs surfaces de vente nette selon chacune des trois grandes catégories d'achat.

Elle en infère que l'auteur de l'acte attaqué a commis une erreur en considérant que la surface de 297 m² cédée par elle à l'enseigne Medi-Market ne peut être considérée comme faisant partie de la catégorie « achats semi-courants légers » puisque les 367 m² dédiés au soin du corps dans son hypermarché font partie intégrante de la catégorie « achats courants ». Elle considère qu'il n'y a pas de modification de la nature des biens de l'ensemble commercial puisque son hypermarché transfère simplement une partie de son offre de biens « soins du corps » à Medi-Market dans le même ensemble commercial, de telle sorte que le projet n'ajoute pas une offre en « achats semi-courants légers, soins du corps ».

Elle ajoute qu'il est déraisonnable de considérer que « la division de l'établissement Hypermarché Carrefour en la création d'une nouvelle cellule pour y implanter un autre établissement de commerce, ne permet pas de conserver un équilibre spatial au sein du nodule de Bierges, préconisé par les recommandations du SRDC Bierges », dès lors qu'il s'agit d'une surface très limitée de 297 m² et, avant tout, d'une diminution dans la catégorie semi-courant léger par rapport à la situation antérieurement autorisée et définitive.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

15. La partie adverse indique ne pas être en mesure de contester la réalité des chiffres repris dans le tableau de répartition du mix commercial produit par la partie requérante, s'agissant de données unilatérales produites par celle-ci dans le cadre de sa demande de permis d'implantation commerciale, qui n'ont jamais été confirmées dans la moindre décision administrative. Elle critique la présentation du tableau qui laisse penser erronément que des surfaces commerciales nettes d'équipement de la personne et d'équipement de la maison de semi-courants lourds et légers ont été autorisées.

Elle conteste qu'afin d'examiner la demande, il y ait lieu de s'interroger, pour chaque réorganisation de rayonnage, si celle-ci constitue ou non une modification importante de la nature de l'activité commerciale et donc d'imposer que chaque permis autorisant l'implantation d'un supermarché de détailler de manière exhaustive le mix commercial. Elle estime qu'une telle lecture ne rencontre pas l'intérêt global de la partie requérante – en sorte qu'elle s'interroge sur son intérêt au moyen – et ne paraît pas conforme au principe d'interprétation restrictive des législations de police. Elle insiste sur le fait que le classement effectué dans le secteur « alimentaire – achats courants » vise à éviter une analyse complexe s'appuyant sur la diversité des biens vendus par les supermarchés alimentaires.

Elle estime que la manière dont procède l'auteur de l'acte attaqué n'est pas contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination. Elle soutient qu'il s'agit de traiter de manière différente des situations objectivement différentes, sachant que l'offre des supermarchés est en soi spécifique en tant qu'ils proposent, outre de l'alimentaire, d'autres produits de consommation, notamment de semi-courant. Elle relève que les supermarchés tiennent d'ailleurs une place privilégiée dans la police des permis socio-économiques, d'implantations commerciales et des permis intégrés. Elle fait valoir que l'autorité a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, offrir aux supermarchés ce régime favorable consistant à considérer que, dès l'instant où ils consacrent la majorité de leur surface

commerciale nette à des produits alimentaires, l'offre doit être considérée comme portant sur des achats courants.

Elle expose que, selon l'article 1^{er}, 3°, du décret du 5 février 2015 précité, un projet « d'ensemble commercial » se définit comme un ensemble d'établissements de commerce de détail. Elle soutient que, même si la modification importante de la nature de l'activité commerciale peut concerner un ensemble commercial, il est évident que la nature de l'activité commerciale s'apprécie toujours au niveau de chaque établissement.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

16. La partie requérante souligne que ses chiffres n'ont jamais été contestés par le collège communal ni par l'auteur de l'acte attaqué, ni lors de la présente procédure, en sorte que les critiques formulées par la partie adverse dans son dernier mémoire sont tardives, outre qu'elles sont infondées.

Elle relève que les surfaces ont définitivement été autorisées par le permis socio-économique octroyé par le collège communal le 10 octobre 1995 portant sur l'extension du Maxi GB pour une surface commerciale nette accessible au public jusqu'à 9.800 m². Elle estime que la partie adverse, qui a connaissance de ce permis, ne peut pas contester les surfaces autorisées.

Elle conteste que les biens vendus par les supermarchés alimentaires doivent être classés dans le secteur « alimentaire – achats courants », insistant sur les grandes différences entre les supermarchés en ce qui concerne la gamme de produits offerts, ce qui peut induire une analyse différente des critères de délivrance des permis pour implantations commerciales. Elle distingue les offres d'un hypermarché Carrefour et d'un supermarché de type Carrefour Express.

Elle réfute que l'on puisse considérer que la situation des supermarchés est objectivement différente, faisant valoir qu'il n'y a pas de justification raisonnable pour une telle différence de traitement. Elle soutient que les mêmes produits ne peuvent évidemment pas être classés différemment selon qu'ils sont vendus dans un supermarché ou dans un magasin spécialisé.

Elle estime que l'interprétation préconisée ne pose aucune difficulté pour les supermarchés sachant qu'ils peuvent réorganiser leurs rayons à l'intérieur des surfaces autorisées et que seules les modifications importantes nécessitent un permis.

Elle s'autorise d'un arrêt du 21 novembre 2022 de la Cour d'appel de Liège quant à la notion de « modification importante de la nature de l'activité commerciale ».

V.2. Examen

17. En substance, la partie requérante critique l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué relative au critère de la « protection de l'environnement urbain » à ne pas distinguer les produits proposés par l'hypermarché Carrefour et à reprendre cet établissement de manière générale dans la catégorie « achat courant » lorsqu'il s'agit de prendre en compte la nouvelle implantation Medi-Market. Elle estime que, ce décidant, une erreur manifeste d'appréciation a été commise. Elle considère que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate, spécifiquement en réponse aux avis émis par le collège communal et l'observatoire du commerce.

18.1. L'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales prévoit ce qui 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 1^{er} 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'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale dispose comme suit :

« Le critère relatif à la protection de l'environnement urbain visé à l'article 44, alinéa 1^{er}, 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 ».

Il ressort du mode d'emploi de l'outil d'aide à la décision Logic ce qui suit :

« 3.1.2. Rédaction de la demande

[...]

Comme annoncé, cette procédure se réalise en trois temps :

- [...]
- Vous caractérisez votre projet en encodant des informations concernant notamment ses dimensions (surface de vente), l'emploi concerné et le mix commercial (répartition de la surface commerciale par grands types d'achats et par enseigne).

[...]

3.1.2.2. Étape 2 : Caractérisation du projet

[...]

Par ailleurs, plusieurs contrôles sont intégrés dans ce formulaire afin de vérifier la cohérence des informations encodées (et d'anticiper le caractère complet et recevable du dossier). Il vous est donc demandé de suivre les règles d'encodage suivantes :

[...]

- Composer / Décomposer de manière cohérente le mix commercial de votre projet :
 - o [...]
 - o Il convient de décomposer précisément dans le point dimensionnement la surface de vente nette du projet par grands types de produits de consommation. La surface de vente nette d'une enseigne concernée par deux voire par les trois grands types sera décomposée dans le point dimensionnement mais encodée totalement dans le point composition commerciale (comme dans l'exemple de la figure 17 où Decasport totalise 2000 m² de surface de vente nette dont 1500 consacrés aux produits de consommation semi-courants légers et 500 consacrés aux produits de consommation semi-courants lourds).

[...]

3.1.2.5. Variantes liées aux types de projets

Le type de projet influençant ses propres caractéristiques, le formulaire de l'étape 2 "Caractériser votre projet" se présente sous différents formats. Les variantes sont relativement mineures et concernent trois cas spécifiques par rapport à un projet de type "un nouvel établissement" : cas de l'ensemble commercial, de l'extension et du changement significatif de la nature commerciale.

[...]

C. Changement de nature

Dans le cas de projets de changement de nature, il est demandé de préciser la surface de vente nette pour un type d'achat avant le changement de nature. Ensuite, il faut préciser la surface de vente nette du nouveau type d'achat. La surface de vente nette totale avant le changement de nature doit être égale à celle après le changement de nature. Sinon la demande de [permis d'implantation commerciale (PIC)] n'équivaut pas à une demande de PIC pour un projet de changement de nature. La somme des surfaces des cellules doit valoir la surface de vente nette totale du projet après le changement de nature ».

Les consignes précitées en termes de mix commercial n'excluent pas les implantations de type hypermarché ou supermarché.

Le lexique du mode d'emploi précité comporte, quant à lui, les définitions suivantes :

« Achat courant / Produits de consommation courante :

Il s'agit essentiellement de commerces d'alimentation de type "supermarché" ayant pour caractéristiques un format important et la recherche d'une localisation à proximité de leur clientèle.

Achat semi-courant léger / Produits légers de consommation semi-courante :

Il s'agit essentiellement de commerces relatifs à l'équipement de la personne (vêtements, chaussures, accessoires, soins du corps, etc.), à l'équipement de la maison pour des produits légers (articles de ménage et décoration) et aux loisirs pour des produits légers (sports, librairie, multimédia, etc.) ».

18.2. 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 que celle-ci a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Par ailleurs, pour être adéquate, la motivation en la forme de l'acte attaqué doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande.

18.3. 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.

19.1. En l'espèce, dans sa décision du 2 juillet 2020, le fonctionnaire des implantations commerciales refuse de délivrer le permis d'implantation commerciale sollicité, estimant qu'une nouvelle cellule commerciale est créée au sein de l'hypermarché Carrefour avec l'enseigne Medi-Market, le premier étant spécialisé en achats courants, le second en achats semi-courants légers.

Dans son avis favorable du 12 juin 2020, le collège communal de Wavre expose ce qui suit :

« Nature commerciale

[...]

Considérant qu'avec l'enseigne Hypermarché-carrefour, l'ensemble commercial se dote d'une offre globale d'achat de type courant, semi-courant léger et semi-courant lourd ; qu'il est à noter que le projet ne [modifie pas] la nature commerciale mais entraîne sa réalisation (*sic*) ;

[...]

Schéma Communal de Développement Commercial

Considérant que l'ensemble commercial s'implante dans le nodule commercial de Bierges au niveau du pôle commercial "Carrefour" en entrée de ville, proche du centre-ville et avec un taux d'occupation de cellules de 100 % ;

Considérant que la nature de la demande, la situation du site et du type d'offre commerciale "inchangée" au sein du pôle, le projet ne va pas à l'encontre des recommandations du schéma communal de développement commercial qui vise globalement à privilégier l'attractivité du centre-ville [...] ».

L'observatoire du commerce expose notamment ce qui suit dans son avis favorable du 15 juin 2020 :

« La demande concerne la régularisation de l'ensemble commercial existant, suite à l'implantation de l'enseigne Medi-Market au sein du bâtiment de l'Hypermarché Carrefour et la régularisation de l'enseigne Auto 5.

Il résulte de ces changements, une réduction de la surface commerciale nette, laquelle passe de 10.800 m² à 9.662 m², soit une diminution de 1.138 m². Cette réduction est liée au fait que l'Hypermarché Carrefour exploite actuellement une surface inférieure à celle qui lui a été autorisée en 1995 par permis socio-économique.

L'implantation de Medi-Market au sein de l'hypermarché Carrefour n'affecte pas le mix commercial de l'ensemble étant donné qu'elle comble l'espace affecté à la catégorie "soins du corps" de l'enseigne Carrefour sur une superficie de 297 m² de surface commerciale nette ».

Dans son avis favorable du 25 août 2020, il expose notamment ce qui suit :

- « L’Observatoire du Commerce ne partage pas l’analyse du Fonctionnaire des implantations commerciales quant à la création d’une nouvelle cellule commerciale au sein de l’Hypermarché Carrefour par le fait que ce dernier serait spécialisé en achats courants et Medi-Market en achats semi-courants légers. En effet, les spécificités d’un Hypermarché est d’assurer un mix commercial. Par ailleurs, le dossier introductif de demande précise clairement que : “l’implantation de Medi-market au sein de l’Hypermarché Carrefour n’affecte pas le mix commercial de l’ensemble étant donné qu’elle comble l’espace affecté à la catégorie ‘soins du corps’ de l’enseigne Carrefour sur une superficie de 297 m² de surface commerciale nette”.

L’Observatoire du Commerce constate que les motifs pour lesquels le Fonctionnaire des implantations commerciales estime que les critères relatifs à la protection de l’environnement urbain ne sont pas rencontrés, sont basés sur le fait qu’il perçoit dans l’installation de Medi-Market la création d’une nouvelle cellule au sein de l’Hypermarché Carrefour ».

19.2. L’acte attaqué est motivé comme suit à cet égard :

- « Considérant que dans son avis du 12 juin 2020, le Collège communal de la Ville de Wavre analyse la nature commerciale de la manière suivante :

“[...]”

Considérant que la Commission de recours ne suit pas l’analyse du Collège communal concernant l’enseigne Hypermarché Carrefour ; qu’en effet, même si l’établissement de vente de détail se dote d’une offre globale d’achat de type courant, semi-courant léger et semi-courant lourd, cet établissement est repris de manière générale dans la catégorie “achat courant” ;

Considérant que comme le mentionne le Fonctionnaire des Implantations Commerciales dans sa décision de refus en page 4 : “Considérant que l’Hypermarché Carrefour constitue un établissement de commerce de détail spécialisé dans la vente de biens relevant du type courant compte tenu de la nature des biens vendus et de la fréquence d’achat des biens ; que cet établissement constitue avant tout un alimentaire ; que le fait que cet établissement propose d’autres biens que de l’alimentaire ne porte pas atteinte à sa qualification” ;

Considérant que la segmentation de l’équipement “soin du corps” au sein de l’établissement Hypermarché Carrefour relève dès lors dans son entièreté de la catégorie “achat courant” ;

[...]

Que la Commission de recours estime, comme développé en *supra*, que le projet ne vise pas à transférer une offre commerciale existante en une offre équivalente au sein d’un même pôle commercial ; qu’au contraire, l’offre totale de produits de type semi-courant léger modifie l’activité commerciale au sein du complexe commercial dans lequel se situe le projet sollicité ; que les 297 m² cédés par l’établissement Hypermarché Carrefour à l’enseigne Medi-Market ne peuvent être considérés comme faisant partie de la catégorie d’achat semi-courant léger puisque les 367 m² dédiés au “soin du corps” de l’hypermarché fait partie intégrante de la catégorie “achat courant” ; que dès lors les biens

pharmaceutiques n'ont pas leurs places au sein de l'enseigne " Hypermarché Carrefour " ;

[...]

Qu'au regard de ce qui précède, l'implantation de l'enseigne Medi-Market au sein de l'établissement Hypermarché Carrefour implique un déséquilibre de la répartition des segments existants au sein du complexe commercial et déséquilibre dès lors le rôle de soutien du nodule avec le centre principal d'agglomération ; que [...] la division de l'établissement Hypermarché Carrefour en la création d'une nouvelle cellule pour y implanter un autre établissement de commerce, ne permet pas de conserver un équilibre spatial au sein du nodule de Bierges, préconisé par les recommandations du SRDC ; que le fait que l'hypermarché cède 297 m² de sa surface commerciale à l'enseigne Medi-Market ne favorise pas le transfert d'offre puisque les biens vendus par l'enseigne parapharmaceutique ne correspondent nullement à la catégorie d'achat courant que représente l'enseigne Hypermarché Carrefour ; que l'implantation de Medi-Market sur la commune de Wavre est considérée comme un nouveau développement commercial qui se situe non pas au centre de l'agglomération mais en périphérie de celle-ci ; que dès lors le projet sollicité ne répond pas favorablement aux recommandations du Schéma Régional de Développement commercial ».

Par ces motifs, l'auteur de l'acte attaqué expose qu'il ne partage pas l'appréciation émise par le collège communal et l'observatoire du commerce mais bien celle retenue par le fonctionnaire des implantations commerciales, en considérant que le projet litigieux vise à ajouter à l'offre existante « alimentaire – achats courants » de l'hypermarché Carrefour l'offre de l'implantation de Medi-Market de type « achat semi-courant léger, soins du corps ». Une telle appréciation consiste à appréhender l'offre de l'hypermarché Carrefour comme formant un tout uniforme d'achats courants, au contraire de ce que préconise l'observatoire du commerce sur la base, implicitement, des consignes, reprises dans le mode d'emploi de Logic, qui invitent les demandeurs à caractériser leur projet en termes de mix commercial.

Les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi son auteur s'est forgé une telle appréciation, au rebours des avis précités et des instructions du mode d'emploi de Logic relatives au mix commercial. L'autorité compétente disposant d'un pouvoir discrétionnaire, elle doit expliciter à suffisance les éléments concrets qui fondent son raisonnement divergent, ceci afin de pouvoir exclure l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans son chef alors que, tout à la fois, le mode d'emploi de l'outil Logic invite à appréhender les projets dans une logique de mix commercial et, par ailleurs, définit l' « Achat courant / Produits de consommation courant » en renvoyant essentiellement aux « commerces d'alimentation de type "supermarché" ». Les éléments d'explication formulés à cet égard dans le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse ne peuvent pallier les lacunes de la motivation formelle de l'acte attaqué.

La première branche du premier moyen est fondée dans la mesure qui précède.

VI. Indemnité de procédure

20. La partie requérante 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 1^{er}.

Est annulée la décision du 22 octobre 2020 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales refuse de délivrer le permis d'implantation commerciale visant la régularisation d'un ensemble commercial composé des établissements de commerce Medi-Market, Hypermarché Carrefour et Auto 5, d'une surface commerciale nette totale de 9.662 m², situé boulevard de l'Europe, 3 à Wavre, sur un bien cadastré division 3, section D, n° 173h.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 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 350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 29 janvier 2025, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

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

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Colette Debroux