

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 262.465 du 24 février 2025

A. 234.328/XIII-9368

En cause :

1. F.V.,
2. E.C.,
3. A.M.,

ayant tous élu domicile chez
M^e Nathalie FORTEMPS, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 août 2021 par la voie électronique, les parties requérantes demandent, d'une part, l'annulation de la décision du 11 juin 2021 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales (CRIC) octroie à la société anonyme (SA) Immoterril un permis intégré pour la régularisation et l'extension d'un ensemble commercial existant, impliquant la création de nouvelles cellules commerciales destinées à la vente au détail, sur un bien sis rue Jean Jaurès 91 à Courcelles et, d'autre part, la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

L'arrêt n° 253.078 du 23 février 2022 a accueilli la requête en intervention de la SA Immoterril, rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 4 mars 2022 par les parties requérantes.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, 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.

Celles-ci ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 janvier 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 février 2025.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Nathalie Fortemps, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nathan Richir, *loco* M^e Fabrice Evrard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 253.078 du 23 février 2022. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe d'impartialité et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du défaut de motivation.

Les parties requérantes font valoir que J.H. est, d'une part, premier échevin de la commune de Courcelles ayant notamment en charge les permis socio-économiques et, d'autre part, manager régional de la société Hubo, dont une enseigne se trouve déjà dans l'ensemble commercial existant.

Elles soutiennent qu'il a participé aux délibérations des 21 mars 2019 et 18 décembre 2020 du collège communal de Courcelles relatives aux avis émis sur la demande de permis. Elles estiment que l'auteur de l'acte attaqué s'est appuyé sur ces avis favorables. Elles relèvent que, lors de l'audition devant la CRIC, la bourgmestre de Courcelles a déclaré que J.H. « avait oublié de sortir (du collège) lors des délibérations » relatives au projet.

Elles observent que l'auteur de l'acte attaqué a estimé que la commune de Courcelles n'avait émis qu'un avis qui ne pouvait, à lui seul, entraîner l'octroi du permis et font valoir que la seule voix d'un membre du collège ne pouvait, à elle seule, entraîner l'accord sous condition de la commune de Courcelles. Elles estiment cependant que le principe d'impartialité interdit qu'une personne soit à la fois juge et partie, soit qu'elle ait un intérêt personnel, soit qu'elle ait fait preuve de parti pris. Elles soutiennent que ce principe requiert que l'autorité soit effectivement impartiale (impartialité subjective) et offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective). De leur point de vue, s'agissant d'un organe collégial, la mise en cause de l'impartialité peut être retenue si, d'une part, des faits précis, légalement constatés, et de nature à faire planer un doute raisonnable quant à l'impartialité d'un ou plusieurs membres du collège peuvent être allégués, et si, d'autre part, il ressort des circonstances de la cause que la partialité de ce(s) membre(s) a pu influencer l'ensemble du collège. Elles ajoutent que le principe d'impartialité s'applique à tout organe de l'administration active même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis.

Elles estiment que, compte tenu de la qualité de manager régional auprès de la société Hubo, l'échevin J.H. avait un intérêt moral à la délivrance du permis.

Elles ajoutent que, si l'enseigne Hubo est déjà présente sur le site, le projet vise à renforcer le pôle constitué notamment par ce magasin dont l'activité a diminué. Elles relèvent encore que cet échevin a défendu le projet lors de la réunion d'information au public du 15 juin 2017 et qu'il ressort du procès-verbal de cette réunion que la bourgmestre a indiqué que J.H. ne participerait pas à la décision sur ce dossier.

Elles soutiennent que les avis du collège communal ont été déterminants pour la délivrance du permis, dès lors que la CRIC a estimé que le projet pouvait être autorisé moyennant les conditions définies par l'autorité communale.

Elles ajoutent qu'en écartant ce grief issu de leur recours administratif, l'acte attaqué est affecté d'un défaut de motivation interne et viole la loi du 29 juillet 1991 précitée.

B. Le mémoire en réponse

Selon la partie adverse, les parties requérantes ne démontrent pas que la prétendue partialité d'un échevin a pu influencer l'ensemble du collège communal. Elle fait valoir en particulier que le projet ne concerne pas uniquement le magasin Hubo et qu'il ne ressort pas de la délibération du collège communal que sa position a pu être influencée par les propos de cet échevin.

Enfin, elle insiste sur le fait que le collège communal n'émet qu'un avis purement consultatif et qu'il n'est pas l'auteur de la décision attaquée.

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante soutient que l'échevin J.H., en sa qualité d'employé de la société Hubo, ne devait pas être exclu de l'élaboration des deux avis émis par le collège communal.

À son estime, les parties requérantes ne rapportent aucun fait précis de nature à faire planer un soupçon de partialité dans le chef de l'échevin. Elle considère que la seule qualité d'employé de la société Hubo ne permet pas de mettre en cause son impartialité objective dès lors qu'il n'a aucun intérêt personnel ou financier à voir le projet aboutir.

Elle soutient que le procès-verbal de la réunion d'information au public du 15 juin 2017 n'est pas probant, dès lors qu'il y est mentionné que l'échevin J.H. a précisé qu'il ne défendait pas le projet et que la décision sera prise en fonction des avis de chacun.

Elle ajoute qu'il ne peut être reproché à l'échevin de faire objectivement état de la situation financière de la société Hubo, outre que cette mention ne sous-entend pas que le projet aura un impact sur ce chiffre d'affaires.

Selon elle, même à considérer que l'extension de l'ensemble commercial est de nature à accroître la rentabilité des enseignes déjà présentes sur le site (Hubo et Lidl), une telle augmentation profitera à l'employeur de J.H. et non à ce dernier.

Elle est également d'avis que les circonstances de l'espèce ne permettent pas d'établir que la partialité alléguée de l'échevin a pu influencer l'ensemble du collège communal de Courcelles.

Elle rappelle en outre que bien que ce collège ait émis deux avis, il n'était pas l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis intégré. À son estime, les conditions fixées dans l'acte attaqué ne proviennent pas uniquement des avis précités, de sorte qu'il ne peut en être déduit que ceux-ci ont été déterminants.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que l'échevin J.H. n'a aucun intérêt personnel à la délivrance de l'acte attaqué dans la mesure où il est uniquement employé de la société Hubo – et non actionnaire ou directeur financier – et ne tire aucun avantage de l'extension de l'ensemble commercial existant.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante fait valoir que le magasin Hubo est une enseigne spécifique qui attire une clientèle particulière et que, « de toute évidence », les avis du collège communal n'ont pas été déterminants pour la délivrance du permis litigieux.

Elle n'aperçoit pas quel intérêt personnel J.H. aurait pu avoir à orienter le sens de la décision attaquée.

F. Le dernier mémoire des parties requérantes

Les parties requérantes insistent sur le fait que l'échevin J.H. est également manager régional de l'enseigne Hubo. Elles déduisent de cette qualité qu'il avait un intérêt personnel à voir l'autorisation délivrée afin de renforcer la position de son employeur.

Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de cassation dont elles infèrent que l'existence d'un lien professionnel ou personnel avec une partie en litige est de nature à inspirer aux autres parties ou aux tiers une suspicion légitime quant à l'impartialité d'un juge.

IV.2. Examen

1. Le principe général d'impartialité implique que les personnes appelées à intervenir dans une décision administrative examinent la situation de manière objective, sans préjugé ni idées préconçues. Ce principe doit être appliqué à tout organe de l'administration active et ce, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision.

Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter un doute légitime quant à l'aptitude à aborder la cause en toute impartialité. L'impartialité subjective s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure. Il appartient à celui qui allègue que cet acteur n'a pas agi avec impartialité d'en apporter la preuve. Le reproche du défaut d'impartialité doit reposer sur des faits précis, légalement constatés, et de nature à faire planer un doute raisonnable quant à l'absence de parti pris dans le chef de ce dernier. L'impartialité objective exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même.

Le principe général d'impartialité ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. En particulier, la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi.

Enfin, l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis, qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège, peuvent être légalement constatés et que, d'autre

part, il ressort des circonstances de l'espèce que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

2. En l'espèce, il n'est pas contesté que J.H. est, d'une part, premier échevin de la commune de Courcelles, ayant notamment dans ses attributions le développement économique et commercial ainsi que les permis socio-économiques et, d'autre part, manager régional pour la société Hubo.

3. J.H. a participé à la délibération du 21 mars 2019 par laquelle le collège communal a émis un avis favorable conditionnel sur le projet litigieux.

De plus, il a participé à la délibération du 18 décembre 2020 par laquelle le même collège a donné un second avis favorable conditionnel, lequel est joint en annexe de l'acte attaqué et dont les conditions sont imposées par l'auteur de celui-ci.

4. Suivant l'avis de l'observatoire du commerce du 29 mars 2021, « [i]l résulte des éléments soulevés lors de l'audition que l'objectif du projet vise à renforcer le pôle constitué par Hubo et Lidl » et que « le projet, par l'ajout d'enseignes supplémentaires, permettra de renforcer l'attractivité de cet ensemble ».

5. Il résulte de ce qui précède que le projet autorisé par l'acte attaqué est de nature à renforcer l'attractivité du complexe commercial qui comprend une enseigne Hubo dont J.H. est le manager régional. Il découle également des éléments précités que J.H. est l'échevin en charge des permis socio-économiques et a participé aux délibérations ayant conduit le collège communal à donner deux avis favorables conditionnels au projet litigieux.

Ces faits précis sont de nature à mettre en doute l'impartialité, à tout le moins subjective, de J.H. En effet, ces différents éléments ont pu susciter un doute légitime quant à l'aptitude de l'échevin à aborder la demande de permis en toute objectivité.

6. Le fait que l'autorité communale a, au cours de la procédure, donné uniquement un avis importe peu dès lors que le principe d'impartialité s'applique à tout organe de l'administration active même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif.

Par ailleurs, la circonstance que l'échevin J.H. soit précisément l'échevin en charge du développement commercial et des permis socio-économiques est un fait précis qui conduit à conclure que son intervention a pu influencer l'ensemble du collège.

Pour le surplus, le fait que l'auteur de l'acte attaqué impose les conditions suggérées par l'autorité communale ne permet pas d'établir que l'avis de celle-ci a été sans influence sur la décision de la CRIC, c'est-à-dire que celle-ci aurait de toute façon porté la même appréciation sur le projet et qu'elle aurait finalement choisi de statuer comme elle l'a fait si elle n'avait pas reçu cet avis.

Il s'ensuit que le grief pris de la violation du principe d'impartialité est fondé.

7. Par ailleurs, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant le second moyen développé par Maître [F.], conseil de Mesdames [C.] et [V.] ainsi que par Monsieur [M.] ; que ce moyen invoque l'irrégularité de l'avis du collège communal de Courcelles en raison de l'absence d'impartialité et de conflit d'intérêt de la part de M. l'échevin [H.] ;

Considérant que la commune de Courcelles remet un avis ; que cette dernière n'est pas l'autorité compétente pour statuer sur le dossier ; que cet avis à lui seul n'a pas entraîné l'octroi sous conditions du permis intégré demandé par la société Immoterril ; que les fonctionnaires des implantations commerciales et délégué se sont basés sur tous les avis en leur possession afin d'octroyer conditionnellement ce permis ;

Considérant encore que la décision prise par le collège communal de Courcelles est une décision collégiale, décision prise par tous les membres composant le collège ; que la voix seule de l'échevin du commerce n'a pu, à elle seule, entraîner l'accord sous conditions de la commune de Courcelles ; que la Commission de recours estime dès lors que ce moyen n'est pas fondé ».

Comme relevé ci-avant, les différents éléments mis en exergue par l'auteur de l'acte attaqué ne permettent pas de remédier au grief mettant en cause l'impartialité de l'échevin ni de conclure que cette situation aurait été sans influence sur la décision finale.

Il s'ensuit que le grief est fondé en tant qu'il met en cause la motivation du permis litigieux.

8. En conclusion, le deuxième moyen est fondé.

V. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 11 juin 2021 par laquelle la CRIC octroie à la SA Immoterril un permis intégré pour la régularisation et l'extension d'un ensemble commercial existant, impliquant la création de nouvelles cellules commerciales destinées à la vente au détail, sur un bien sis rue Jean Jaurès 91 à Courcelles.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée aux parties requérantes, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 40 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 1350 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 1200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 février 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay