

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

**n° 79.057 du 2 mars 1999
A. 77.974/XII-1224**

En cause : la SA LIMBURGSE RECONVERSIE MAATSCHAPPIJ,
ayant élu domicile chez
Me M. JEGERS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Royale 15

contre :

1. l'État belge, représenté par le Ministre de l'Économie,
ayant élu domicile chez
Me D. D'HOOGHE, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaerts 47-51,
2. la commune de Genk

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 mars 1998 par laquelle la SA LIMBURGSE RECONVERSIE MAATSCHAPPIJ (L.R.M.) demande la suspension de l'exécution de :

1. l'avis défavorable que le Comité socio-économique pour la distribution (ci-après CSED ou "Comité") a émis le 20 janvier 1998, conformément à la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, sur les demandes de la SA STADIUM FENIX relatives à l'implantation d'un établissement commercial à Genk (Waterschei);
2. la décision du collège des bourgmestre et échevins de Genk du 28 janvier 1998 refusant d'octroyer à la SA STADIUM FENIX un permis en vue d'implanter un établissement commercial à Genk (Waterschei);

Vu la requête introduite simultanément par laquelle la même partie requérante demande l'annulation de la même décision;

Vu les notes des parties défenderesses;

Vu le rapport de M. L. VERMEIRE, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 30 novembre 1998 fixant l'affaire à l'audience du 5 janvier 1999;

Entendu M. J. DE BRABANDERE, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Mes M. van DIEVOET et S. BUTENAERTS, avocats, qui comparaissent pour la partie requérante, Mes D. D'HOOGHE et C. COEN, avocats, loco Me E. VERVAEKE, avocat, qui comparaissent pour la première partie défenderesse, et Me M. CILISSEN, avocat, loco Me L. PANIS, avocat, qui comparaît pour la deuxième partie défenderesse;

Entendu M. L. VERMEIRE, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le projet dit "Fenix" est mis en place après la fermeture des mines de charbon du Limbourg. Ce projet entend, en collaboration avec le secteur privé,

promouvoir l'emploi et la reconversion de la province de Limbourg. Il vise au développement, à la réalisation et à l'exploitation d'un complexe de loisirs de qualité. Ce complexe comprendrait notamment un projet dit "festive retail", qui serait entièrement réalisé par la SA STADIUM FENIX, sur le territoire communal de Genk, et qui présenterait essentiellement les caractéristiques d'un centre commercial important. Le terme anglo-américain "festive retail" vise notamment "une forme de shopping qui se caractérise essentiellement par une visite des installations de loisirs existantes mettant nettement l'accent sur des activités de divertissement supplémentaires".

La L.R.M., actuelle partie requérante, a été créée le 1^{er} février 1994 et l'article 3 de ses statuts prévoit qu'elle a pour objectif de participer activement à des activités qui concourent directement ou indirectement au développement économique et/ou à l'emploi dans le Limbourg. Elle succède, sur ce plan, aux anciennes Kempische Steenkolenmijnen, dont la mission était limitée à la liquidation de l'infrastructure existante et à l'exécution des obligations découlant des CCT. La L.R.M. participe au projet Fenix par le truchement de FENIX, qui est sa filiale à 100 %. La SA. STADIUM FENIX a été créée le 4 juillet 1994 par la GmbH FENIX - PROJEKTENENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT et A.M. Wade et fait partie du groupe anglais Stadium.

1.2. Le 8 mai 1996, la SA STADIUM FENIX introduit une première demande d'autorisation en vue d'implanter un établissement commercial à Waterschei (Genk).

Il ressort du rapport socio-économique, qui fait partie de la demande, que celle-ci concerne la partie shopping appelée "festive retail" du "projet Fenix" envisagé.

1.3. Le 3 juillet 1996, le CSED émet un avis défavorable en ce qui concerne cette demande.

1.4. Le 17 juillet 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Genk adresse une lettre au président du CSED dans laquelle il fait savoir qu'il a bien reçu l'avis défavorable le 5 juillet 1996 et qu'il en a pris acte lors de la séance du 10 juillet 1996. Il n'est pas pris de décision de refus.

1.5. L'actuelle requérante demande ensuite l'annulation et la suspension de l'avis défavorable (affaire G/A. 70.671/XII-618). La SA STADIUM FENIX ne demande que l'annulation (affaire G/A. 70.685/XII - 621).

Par arrêt n/ 64.144, du 22 janvier 1997, rendu dans la première affaire, cet avis défavorable est suspendu sur la base du moyen selon lequel la composition du CSED n'était plus régulière, un nombre restreint seulement de représentants ayant été renommé à l'expiration des derniers mandats, alors que le législateur avait voulu que la composition du CSED soit pluridisciplinaire afin de garantir le sérieux et l'objectivité de l'examen, de sorte qu'il faut admettre que lorsque certains départements ministériels ne sont plus valablement représentés, le CSED n'est plus en mesure d'émettre un avis examinant, en toute légalité et en tenant compte de la spécialité de chacun des départements concernés, tous les critères qui doivent permettre d'apprécier les aspects "localisation spatiale de l'appareil commercial", "consommateur", "emploi" et "incidence sur le commerce existant", visés dans l'arrêté royal du 8 août 1975 déterminant la composition du Comité socio-économique pour la distribution.

1.6. Par une lettre du 16 juin 1997, la SA STADIUM FENIX introduit, en application de l'article 9 in fine de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, une nouvelle demande auprès du CSED et demande à celui-ci d'examiner la demande du 8 mai 1996, au motif que, compte tenu de la suspension de l'avis défavorable, il n'aurait pas été émis d'avis dans le délai légal.

Dans une lettre du 18 juillet 1997, le président du CSED répond que l'article 7 de la loi du 29 juin 1975 est clair et doit être appliqué, et que la demande doit être adressée au collège des bourgmestre et échevins.

1.7. Le 14 août 1997, la commune de Genk transmet une nouvelle demande de la SA STADIUM FENIX du 13 août 1997 (introduite notamment au nom de la SA Florina II) au secrétaire du CSED.

1.8. Dès lors que le CSED n'avait pas émis d'avis dans le délai légal de 90 jours sur la demande de la SA STADIUM FENIX, celle-ci assigne l'État belge en référé devant le président du tribunal de première instance de Bruxelles.

Par une ordonnance amplement motivée du 18 décembre 1997, le président du tribunal de première instance de Bruxelles déclare la demande de la

SA STADIUM FENIX recevable et partiellement fondée et ordonne à la partie défenderesse que le CSED émette un avis valable et motivé sur la demande du 8 mai 1997, réintroduite le 16 juin 1996 dans les 60 jours de la notification de l'ordonnance, sous peine d'une astreinte de 30.000 francs par jour à compter de l'expiration de ce délai.

La partie défenderesse a interjeté appel de cette ordonnance.

1.9. L'arrêté royal du 16 décembre 1997 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1975 déterminant la composition du Comité socio-économique pour la distribution, modifie la composition visée à l'arrêté royal du 8 octobre 1975.

Un autre arrêté royal du 16 décembre 1997 nomme les membres du CSED conformément aux nouvelles règles en matière de composition.

1.10. Par requêtes séparées envoyées le 13 mars 1998 sous pli recommandé à la poste, la suspension de l'exécution et l'annulation de l'arrêté royal du 16 décembre 1997 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1975 déterminant la composition du Comité socio-économique pour la distribution, publié au Moniteur belge du 15 janvier 1998, sont demandées au nom de la SA LIMBURGSE RECONVERSIE MAATSCHAPPIJ (G/A. 77.852/XII-1160).

Par requêtes séparées envoyées le 16 mars 1998 sous pli recommandé à la poste, la suspension de l'exécution et l'annulation de cet arrêté royal du 16 décembre 1997 sont également demandées au nom de la SA STADIUM FENIX (G/A. 77.879/XII-1125).

Par requêtes séparées également envoyées le 13 mars 1998 sous pli recommandé à la poste, la suspension de l'exécution et l'annulation de l'arrêté royal du 16 décembre 1997 portant nomination de membres du Comité socio-économique de la distribution sont aussi demandées au nom de la SA LIMBURGSE RECONVERSIE MAATSCHAPPIJ (G/A. 77.853/XII-1124).

Par requêtes séparées envoyées le 16 mars 1998 sous pli recommandé à la poste, la suspension de l'exécution et l'annulation de cet arrêté royal du 16 décembre 1997 sont également demandées au nom de la SA STADIUM FENIX (G/A. 77.880/XII-1126).

L'arrêt n/ 76.507, du 20 octobre 1998, joint les quatre affaires précitées (G/A. 77.852, 77.853, 77.879 et 77.880) et rejette la demande dans ces quatre affaires au motif que la condition du préjudice grave difficilement réparable à laquelle est subordonnée la suspension n'est pas remplie; dans les deux premières

affaires, parce qu'aucun élément du préjudice invoqué par la requérante, en substance le risque que le projet "festive retail" et donc l'ensemble du projet Fenix ne puisse se réaliser, ne peut être réparé par la suspension du (deuxième) avis défavorable émis le 20 janvier 1998 par le CSED, nouvellement composé, dont la L.R.M. demande également, notamment dans les mêmes moyens, la suspension et l'annulation dans l'affaire présentement examinée, objet du présent arrêt.

1.11. Le 20 janvier 1998, le CSED émet un avis sur les demandes introduites les 14 mai 1996, 16 juin 1997 et 14 août 1997, en tenant compte de l'ordonnance exécutoire rendue en référé et sous réserve du recours en appel contre celle-ci.

Le 28 janvier 1998, le collège des bourgmestre et échevins décide, vu le caractère contraignant de cet avis défavorable et de l'article 10 de la loi du 29 juin 1975, de rejeter la demande;

1.12. Le 23 mars 1998, la SA LIMBURGSE RECONVERSIE MAATSCHAPPIJ forme le présent recours en suspension et en annulation contre cet avis défavorable et cette décision de refus. Le 30 mars 1998, la SA STADIUM FENIX, quant à elle, ne demande que l'annulation;

2. De la recevabilité de la demande

2.1. Considérant que la partie défenderesse dénie à la requérante la qualité requise pour introduire la présente demande au motif que ce n'était pas la requérante mais la SA STADIUM FENIX qui avait demandé le permis refusé par le collège des bourgmestre et échevins de la deuxième partie défenderesse sur avis du Comité socio-économique de la distribution et que le demandeur précité n'a pas lui-même formé de recours en suspension;

2.2. Considérant que la requérante soutient, en premier lieu, qu'elle justifie de l'intérêt à la demande, puisque son objet social est de contribuer activement au développement économique et à l'emploi dans la province de Limbourg et qu'elle doit, à cette fin, concrétiser l'ensemble du projet Fenix et ses différentes parties avec le concours d'investisseurs privés et que l'avis défavorable du CSED ainsi que le refus de délivrer le permis portent un coup d'arrêt à la composante "festive retail", à laquelle elle participe par le truchement de la SA

H.W.P., qui est sa filiale à 100 %; qu'elle fait valoir, notamment, qu'elle ne pourra pas, de ce fait, réaliser son objet social, qu'elle devra essuyer d'importantes pertes financières, qu'elle ne pourra pas créer de plus-value sur l'ancien site minier de Waterschei, qu'elle ne pourra pas créer les emplois prévus, que sa crédibilité aux yeux des investisseurs est affectée et qu'elle doit, du reste, rembourser aux co-investisseurs les frais substantiels que ceux-ci ont déjà engagés; qu'en ce qui concerne la qualité requise, qu'elle définit comme étant le lien suffisamment individualisé devant exister entre l'intérêt personnel et direct invoqué et la personne qui s'en prévaut ainsi qu'entre celle-ci et les décisions attaquées, la requérante expose que l'avis défavorable et la décision de refus impliquent que le projet "retail festive" ne peut se concrétiser et que, par conséquent, l'ensemble du projet est devenu irréalisable et qu'elle est tenue à une obligation de garantie; qu'elle aurait dès lors, plus que quiconque, un lien individualisé avec la décision attaquée; qu'elle souligne qu'en l'espèce, le lien requis trouve même sa source dans des règles légales, puisque l'article 11 des prescriptions urbanistiques complémentaires prévues au plan de secteur modifié Genk-Hasselt, fixé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 avril 1994 exige, pour la zone visée en l'espèce, que l'ensemble du projet soit réalisé globalement conformément au plan de réalisation et que, selon la requérante, la non-concrétisation du projet "festive retail" impliquera par conséquent qu'il sera légalement impossible de délivrer encore un permis de bâtir pour le projet, de sorte que la requérante sera la seule partie lésée, puisque c'est elle qui répond des conséquences si le projet n'aboutit pas;

2.3.1. Considérant que l'on peut raisonnablement se rallier à l'exposé de la requérante selon lequel elle a intérêt, en tant qu'acteur principal de la reconversion liée à la fermeture des mines du Limbourg, à ce qu'un des éléments importants de cette reconversion - l'implantation d'un établissement commercial dans le cadre du projet Fenix - puisse être réalisé et selon lequel une des conditions prévues à cet effet serait que le permis nécessaire à cette fin soit délivré, ce qui requiert l'avis favorable du CSED; que toutefois, l'exception soulevée par la première partie défenderesse porte sur la question de savoir si la requérante possède la qualité requise à cet effet;

2.3.2. Considérant que l'on peut introduire des demandes en justice qui poursuivent des objectifs différents; que la demande dont le but spécifique est l'obtention d'un avantage refusé ne peut être introduite, en principe, que par la

personne qui y a droit; que celle-ci est en effet la seule qui à qui cet avantage peut être octroyé;

2.3.3. Considérant qu'en l'espèce, c'est la SA STADIUM FENIX qui a demandé le permis refusé; que l'objet de la demande de suspension, en tout cas, est que le permis puisse encore être obtenu; qu'en conséquence, cette demande ne peut être introduite, en principe, que par la SA précitée; que l'intérêt qu'expose l'actuelle requérante justifie certainement qu'elle soutienne la SA STADIUM FENIX dans la poursuite de son objectif et qu'elle intervienne, à cette fin, dans une procédure introduite par cette société; que toutefois, la requérante ne peut pas introduire elle-même de demande visant à concrétiser encore un droit qui ne lui appartient pas, à savoir l'obtention du permis litigieux; qu'en juger autrement impliquerait que des tiers intéressés pourraient obtenir la délivrance de ce permis et même, le cas échéant, contre la volonté du demandeur initial, que l'on peut considérer comme modifiée puisque, n'ayant pas attaqué en justice le refus du permis, il peut être réputé ne plus rechercher le bénéfice de ce permis; que ce raisonnement peut également être appliqué, moyennant les adaptations nécessaires, à une demande de suspension;

2.3.4. Considérant que l'on peut certes concevoir l'hypothèse selon laquelle ce n'est pas le demandeur du permis refusé qui attaque le refus de délivrer celui-ci, mais une personne qui a un avantage direct à cette délivrance, sans avoir elle-même la qualité requise pour la demander; que cette hypothèse ne peut toutefois être retenue que si le tiers intéressé peut lui-même retirer un avantage appréciable et direct de la délivrance du permis et, partant, faire valoir un intérêt direct distinct de celui du demandeur; qu'en l'espèce, cette hypothèse n'est toutefois pas pertinente, dès lors que même si l'intérêt de l'actuelle requérante à l'obtention du permis d'ouvrir un établissement commercial ne se confond pas avec l'intérêt de la SA STADIUM FENIX, il ne peut toutefois en être dissocié;

2.4. Considérant dès lors que la demande de suspension est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le deux mars 1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A.VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

S. DOMS

Le président,

J. DE BRABANDERE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.