CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.584 du 30 septembre 1999

A.73.045/XIII-262

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif FEDERATION NATIONALE DES UNIONS DE CLASSES MOYENNES,**
2. **la Société anonyme YVES BARE SPORTS,**
3. **la Société privée à responsabilité limitée WILMOTTE,**
4. **la Société anonyme LA MAISON DE LA CHASSE,**
5. **HORION** France,
6. **LAMURY** Eric,

ayant tous élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

1. **la Commune d'Ans,**

   ayant élu domicile chez
   Me Bruno COLLINS, avocat,
   boulevard Piercot 30
   4000 Liège,

2. **l'Etat belge,** représenté par le Ministre de l'Economie,

   ayant élu domicile chez
   Me François DAOUT, avocat,
   rue du Onze Novembre 9
   7000 Mons.

Partie intervenante :

la Société anonyme DECATHLON BELGIUM,

ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT, Michel SCHOLASSE
et Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

A.74.530/XIII-254

En cause : 1. **l'Association sans but lucratif FEDERATION NATIONALE DES UNIONS DE CLASSES MOYENNES,**

2. **la Société anonyme YVES BARE SPORTS,**

3. **la Société anonyme LA MAISON DE LA CHASSE,**

4. **HORION** France,

5. **LAMURY** Eric,

ayant tous élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Economie,

ayant élu domicile chez
Me François DAOUT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons.

Parties intervenantes :

1. **la Commune d'Ans,**

ayant élu domicile chez
Me Bruno COLLINS, avocat,
boulevard Piercot 30
4000 Liège,

2. **la Société anonyme DECATHLON BELGIUM,**

ayant élu domicile chez
Mes Francis HAUMONT, Michel SCHOLASSE et Bernard PAQUES, avocats,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 janvier 1997 par l'association sans but lucratif FEDERATION NATIONALE DES UNIONS DE CLASSES MOYENNES, la société anonyme YVES BARE SPORTS, la société privée à responsabilité limitée

WILMOTTE, la société anonyme LA MAISON DE LA CHASSE, France HORION et Eric LAMURY qui demandent l'annulation :

- de la décision du 4 septembre 1996 du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ans accordant à la société anonyme DECATHLON BELGIUM l'autorisation d'implanter rue du Commerce, 20 à Ans, un magasin pour la vente au détail d'articles de sport d'une surface bâtie brute de 3.575 m² et d'une surface commerciale nette de 2.995 m²;

- du rejet implicite du comité interministériel pour la distribution, du recours introduit à l'encontre de cette décision (A.73.045/XIII-262);

Vu la requête introduite le 2 juin 1997 par l'association sans but lucratif FEDERATION NATIONALE DES UNIONS DE CLASSES MOYENNES, la société anonyme YVES BARE SPORTS, la société anonyme LA MAISON DE LA CHASSE, France HORION et Eric LAMURY qui demandent l'annulation de la décision du comité interministériel pour la distribution du 28 février 1997 rejetant le recours introduit auprès de lui à l'encontre de la décision précitée du 4 septembre 1996 du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ans (A.74.530/XIII-254);

Vu la requête introduite le 8 août 1997 par laquelle la commune d'Ans demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans l'affaire A.74.530/XIII-254;

Vu l'ordonnance du 19 août 1997 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le 18 septembre 1997 par laquelle la société anonyme DECATHLON BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans l'affaire A.73.045/XIII-262;

Vu l’ordonnance du 24 septembre 1997 accueillant cette intervention;

Vu le mémoire en intervention;

Vu la requête introduite le 30 avril 1998 par laquelle la société anonyme DECATHLON BELGIUM demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans l’affaire A.74.530/XIII-254;

Vu l’ordonnance du 11 mai 1998 accueillant cette intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. THIBAUT, auditeur adjoint au Conseil d’Etat;

Vu l’ordonnance du 2 février 1999 joignant les affaires A.73.045/XIII-262 et A.74.530/XIII-254;

Vu l’ordonnance du 2 février 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des requérants et de la première partie adverse;

Vu l’ordonnance du 20 juillet 1999, notifiée aux parties, fixant l’affaire à l’audience du 23 septembre 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d’Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour les requérants, Me B. FRANCIS, loco Me B. COLLINS, avocat, comparaissant pour la commune d'Ans, Me Chr. LESSOYE, loco Me Fr. DAOUT, avocat, comparaissant pour le Ministre de l'Economie, et Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la société anonyme DECATHLON BELGIUM;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 28 février 1995, la S.A. DECATHLON BELGIUM dépose une demande d'autorisation socio-économique pour l'implantation, à Ans, d'un magasin d'articles de sport d'une surface bâtie au sol de 5.707 m² et d'une surface commerciale nette de 4.912 m². Le 29 mai 1995, le comité socio-économique pour la distribution émet un avis défavorable essentiellement motivé par l'importance du gabarit et de l'assortiment projetés, qui étaient de nature à perturber les liens et équilibres entre les commerces du centre de l'agglomération liégeoise et le point d'implantation en périphérie. Le 14 juin 1995, la commune d'Ans refuse le permis d'implantation commerciale sollicité.

Le 3 avril 1996, la S.A. DECATHLON BELGIUM dépose une nouvelle demande d'autorisation socio-économique pour l'implantation, à Ans, d'un magasin d'articles de sport d'une surface bâtie au sol de 3.575 m² et d'une surface commerciale nette de 2.995 m². Le 17 juillet 1996, le comité socio-économique pour la distribution, après avoir notamment rappelé les surfaces mentionnées à son avis antérieur défavorable, émet un avis favorable. Le 2 août

1996, la commission provinciale pour la distribution de la province de Liège est convoquée mais aucun représentant des organisations la composant n'est présent. Un avis défavorable écrit a toutefois été préalablement déposé par un représentant des classes moyennes. Cet avis défavorable est essentiellement motivé par l'absence de justification du «changement radical de position» opéré par rapport au précédent avis du comité socio-économique pour la distribution.

Le 4 septembre 1996, le collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Ans accorde à la S.A. DECATHLON une autorisation d'implantation commerciale pour un magasin de vente au détail d'articles de sport d'une surface commerciale nette de 2.995 m² et d'une surface bâtie brute de 3.575 m². Il s'agit du premier acte attaqué par la première requête (A.73.045/XIII-262). Cette délibération est motivée comme suit :

« Vu l'avis favorable du 17 juillet 1996 du comité socio-économique pour la distribution analysant les aspects négatifs et positifs du projet remanié;

Vu l'avis défavorable rendu par la commission provinciale en date du 2 août 1996;

Considérant la plus-value de satisfaction offerte par ce type de magasin consistant en une offre de qualité, large et profonde, mais groupée sous un même toit sur une grande surface hautement spécialisée;

Considérant que la formule de vente adoptée qui associe le service et le conseil présente une certaine complémentarité avec l'offre existante;

Considérant l'importante création d'emplois inhérente à ce projet;

Considérant que la spécialisation du demandeur consiste notamment dans la création d'articles de sa propre marque nécessitant de faire appel à des sous-traitants pour réaliser l'étude et la préparation de prototypes, ce qui ouvre la porte à un important emploi induit;

Considérant que les possibilités de comparaison de prix sont d'autant plus limitées pour le consommateur

que le demandeur distribue près de 40 % de produits sous sa marque de fabrication;

Considérant que tout risque de création d'un monopole peut être exclu compte tenu de l'existence de nombreux magasins de sport à Liège et dans son agglomération;

Pour ces motifs parmi lesquels certains critères largement développés dans l'avis précité du comité socio-économique pour la distribution».

Le 7 octobre 1996, le conseiller juridique de l'Union des classes moyennes liégeoises, également membre de la commission nationale pour la distribution, introduit un recours auprès du Ministre de l'Economie contre la décision du collège des bourgmestre et échevins d'Ans. Ce recours est enregistré le 8 octobre 1996. Le 22 octobre 1996, la commission nationale pour la distribution se réunit : deux avis défavorables et deux avis favorables sont émis. Le 2 décembre 1996, le Ministre de l'Economie avertit le collège des bourgmestre et échevins d'Ans, l'auteur du recours et la S.A DECATHLON que le comité interministériel pour la distribution n'a pas pris de décision dans le délai de 45 jours imparti par l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et que la décision du collège des bourgmestre et échevins est devenue exécutoire. La décision implicite déduite de ce silence est le deuxième acte attaqué par la première requête (A.73.045/XIII-262).

Le 15 janvier 1997, les requérants, invoquant l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, mettent le comité interministériel pour la distribution en demeure de statuer dans un délai de quatre mois. Le 2 avril 1997, le Ministre de l'Economie répond aux auteurs de la mise en demeure que «le comité interministériel a pris acte de ce (qu'ils estimaient) que cette mise en demeure devrait ouvrir un recours devant le Conseil d'Etat (...) (mais) ne partage pas (leur) analyse (...)» en raison de l'existence d'une disposition spéciale établissant des délais différents ou attachant des effets

différents au silence de l'autorité administrative. Le 13 mai 1997, à la suite d'une demande de copie de la «décision» du comité interministériel mentionnée, le Ministre de l'Economie répond à l'auteur du recours du 7 octobre 1996 que «le comité interministériel pour la distribution a examiné en date du 28 février 1997 les quatre mises en demeure» précédemment adressées. Cet examen du 28 février 1997 est l'acte attaqué par la seconde requête (A.74.530/XIII-254);

Considérant, quant à la recevabilité du premier recours en son second objet, que les requérants soutiennent, dans le mémoire en réplique et le dernier mémoire, que le délai dont dispose le comité interministériel est un délai d'ordre;

Considérant que l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est rédigé comme suit :

« Un recours contre les décisions visées (...) à l'article 11, §§ 3 et 4, et contre l'absence de décision visée à l'article 11, § 5, peut être formé par le demandeur ou par les membres de la commission nationale pour la distribution, pour des motifs fondés sur les intérêts qu'ils représentent au sein de cette commission.

Le Roi crée un comité interministériel chargé de statuer sur ce recours.

Le recours doit être introduit dans les 30 jours qui suivent la notification des décisions visées à l'article 11, §§ 3 et 4, ou dans les 30 jours qui suivent la date à laquelle le comité socio-économique est censé, conformément à l'article 11, § 5, n'avoir pas pris de décision.

Le recours est adressé, par pli recommandé, au Ministre des Affaires économiques. Celui-ci le transmet, dans les 8 jours de sa réception, à la commission nationale pour la distribution et au comité interministériel.

Le Ministre des Affaires économiques informe le demandeur de cette transmission.

Le recours est suspensif.

La commission nationale pour la distribution émet un avis motivé qui rencontre les critères mentionnés à

l’article 9 et reflète les différents points de vue exprimés par les membres présents. A leur demande, elle entend le demandeur ou son conseil. Elle transmet son avis au comité interministériel dans les 35 jours de la réception du recours.

Ce comité interministériel prend une décision en tout cas, même à défaut d’avis de la commission nationale pour la distribution, dans les 45 jours de la réception du recours et la notifie au demandeur, ainsi qu’au collège des bourgmestre et échevins. Copie de la décision est adressée au secrétaire de la commission nationale pour la distribution qui en informe les membres de cette commission»;

Considérant que le délai de 45 jours visé au dernier alinéa de cet article est un délai de rigueur; que lorsque le comité interministériel n’a pas pris de décision dans le délai, il perd la compétence d’encore statuer sur le recours dont il est saisi; qu’en l’absence de disposition législative attachant un effet particulier à l’expiration de ce délai sans qu’une décision soit prise, son silence ne saurait être interprété comme une décision implicite; qu’à défaut d’objet, le premier recours n’est pas recevable en son second objet;

Considérant, quant au second recours, que l’article 14, alinéa 2, devenu l’article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, n’est applicable que si l’autorité est «tenue de statuer», et en l’absence de disposition spéciale qui établisse un délai différent; qu’en l’espèce, l’article 12 de la loi du 29 juin 1975 établit un délai de 45 jours à l’expiration duquel le comité interministériel perd sa compétence, de sorte que, ne pouvant plus statuer, il ne peut en être «tenu»; qu’à deux titres, la procédure organisée par l’article 14, § 3, est inapplicable en l’espèce; que le second recours est irrecevable;

Considérant, sur le premier recours en son premier objet, que les requérants prennent un moyen de la violation de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, spécialement de son article 9, de la loi du

29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'ils estiment en substance ne pas apercevoir les motifs pour lesquels le collège des bourgmestre et échevins a estimé devoir s'écarter de l'avis défavorable de la commission provinciale pour la distribution et ne retenir que l'appréciation effectuée par le comité socio-économique pour la distribution; qu'ils ajoutent en réplique que même si l'avis de la commission provinciale pour la distribution était irrégulier en raison de la composition de cette commission, le collège des bourgmestre et échevins y a eu égard pour se prononcer sur la demande d'autorisation, que ce collège devait expliquer dans l'*instrumentum* les motifs pour lesquels il s'écartait de l'avis défavorable de la commission provinciale pour la distribution, que l'autorisation d'implantation ne révèle pas les motifs du choix opéré, que la reproduction de certaines considérations retenues par le comité socio-économique pour la distribution ne porte que sur certains des critères visés à l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales et ne saurait justifier le rejet des objections émises par la commission provinciale pour la distribution, et que le dossier administratif ne supplée d'ailleurs pas l'insuffisance de motivation formelle; que, dans le dernier mémoire, ils contestent que la motivation formelle puisse être adéquate par l'indication dans l'*instrumentum* des arguments retenus par l'avis favorable que l'autorité administrative considère comme supérieurs aux arguments défavorables issus de l'avis négatif, dès lors qu'il n'est pas indiqué pourquoi l'autorité a considéré lesdits arguments comme supérieurs; qu'ils soutiennent que si des avis ou propositions ont été émis en sens divers, l'auteur de l'acte doit expliquer pourquoi il a adopté tel avis ou proposition; qu'ils précisent qu'en cas d'avis favorable du comité socio-économique pour la distribution, le collège des bourgmestre et échevins dispose d'un large pouvoir d'appréciation, et qu'on ne pourrait considérer

que les arguments favorables retenus par le comité socio-économique seraient, par essence, «supérieurs» aux arguments défavorables émis par la commission provinciale pour la distribution;

Considérant que l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs impose d'indiquer dans l'*instrumentum* de l'acte ou dans un document qui fait corps avec lui les motifs qui ont déterminé l'autorité à prendre sa décision, mais n'oblige l'autorité ni à indiquer les raisons qui l'ont amenée à privilégier ces motifs-là, ni à indiquer celles pour lesquelles elle rejette des arguments en sens opposé qui ont été évoqués au cours de la procédure administrative;

Considérant qu'en l'espèce, la délibération attaquée contient des motifs, reproduits plus haut, relatifs à la qualité de l'offre, l'impact sur l'emploi et l'insertion du projet dans le tissus économique; que ces motifs sont de nature à justifier adéquatement la décision attaquée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes de bonne administration, notamment le principe d'administration raisonnable, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, spécialement de son article 9, de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoirs; que, dans une première branche, ils estiment qu'il appartenait au comité socio-économique pour la distribution d'émettre un avis après une délibération sur les appréciations des différents critères prévus à l'arrêté royal du 8 août 1975 et qu'une appréciation globale sommaire n'est pas suffisante;

que, dans une deuxième branche, ils exposent ne pas apercevoir les motifs pour lesquels le comité socio-économique pour la distribution a émis une appréciation positive pour deux critères (localisation spatiale et consommateurs) alors qu'il avait abouti à une précédente appréciation défavorable sur les mêmes critères à l'occasion de la première demande, sans que la diminution de la surface commerciale projetée puisse expliquer ce revirement d'attitude; que, dans une troisième branche, ils soutiennent qu'au vu des aspects négatifs que présentait le projet au plan de sa localisation et de ses répercussions sur le commerce existant, l'autorisation sollicitée devait nécessairement être refusée, qu'il en est d'autant plus ainsi que le projet n'a rien de novateur quant à l'offre proposée en raison de l'offre rendue par les commerces spécialisés existants, que les besoins des consommateurs sont nécessairement définis, que les retombées en matière d'emploi ne sont nullement garanties et qu'il devait être tenu compte des incidences négatives engendrées en matière d'emploi au sein des commerces existants;

Considérant, sur les première et troisième branches, que l'avis émis par le comité socio-économique pour la distribution examine les critères déterminés par l'arrêté royal du 8 août 1975 précité et que son analyse prend en compte tant les avantages que les inconvénients liés à la demande; que, pour chacun des onze critères à examiner, son avis porte une appréciation; que, même si les appréciations portées sont formulées en termes assez généraux, aucune n'apparaît inadéquate ou déraisonnable; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'entrer plus avant dans l'examen de la motivation; que si l'appréciation portée par le comité socio-économique et par le collège peut être discutée, elle relève du pouvoir d'appréciation qui appartient à l'autorité et ne pourrait être sanctionnée par le Conseil d'Etat que si elle apparaissait

manifestement déraisonnable, ce qui n'est en rien le cas en l'espèce;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'autorisation refusée en 1995 portait sur un projet substantiellement plus grand que celui qui fait l'objet de l'acte attaqué; que l'appréciation différente qui a été portée sur le nouveau projet ne constitue pas un revirement d'attitude qui devrait être spécialement justifié; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 74.000 francs, sont mis à charge de la société privée à responsabilité limitée WILMOTTE à concurrence de 4.000 francs et à charge des autres requérants à concurrence de 14.000 francs chacun.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le trente septembre 1900 nonante-neuf par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	LEROY,	conseiller d’Etat,
M^{mes}	GEHLEN,	conseiller d’Etat,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Chr. MALCORPS. M. HANOTIAU.