

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 98.263 du 13 août 2001

A.104.221/XIII-2165

En cause : **la Société anonyme CHAUSSURES MANIET,**

ayant élu domicile chez
Mes Sabine SZULANSKI
et Philippe COENRAETS, avocats,
avenue F.D. Roosevelet 84/3
1050 Bruxelles,

contre :

1. **la Ville de Wavre,**
2. **le Comité socio-économique pour
la distribution,**
3. **l'Etat belge,** représenté par
le Ministre de l'Economie,

ayant tous deux élu domicile chez
Me Jean-Paul LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la demande introduite le 3 mai 2001 par la société anonyme CHAUSSURES MANIET, tendant à la suspension de l'exécution "d'une part, (de) l'avis défavorable donné le 15 février 2001 par la seconde partie adverse et, d'autre part, (de)

la décision de la première partie adverse, du 27 février 2001, de refuser la demande introduite par la requérante en vue d'exploiter un magasin de chaussures situé boulevard de l'Europe, 145 B, à 1301 Bierges";

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation des actes précités;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la première partie adverse;

Vu le rapport de M. NIHOUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2001 fixant l'affaire à l'audience du 27 juillet 2001 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me G. GENERET, loco Mes S. SZULANSKI et Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties adverses;

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

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

Considérant que les faits de la cause se présentent comme suit :

1. La demanderesse en suspension est une société anonyme constituée le 18 avril 1985, qui a pour objet "l'importation, l'exportation, le commerce et la vente

de chaussures, de maroquinerie et d'accessoires divers en gros, en demi-gros, et au détail, sous toutes ses formes".

2. A la suite d'une cession de fonds de commerce entre la S.A. BELGA SHOE et la demanderesse, celle-ci exploite depuis le 1^{er} septembre 1989 un commerce de chaussures à l'enseigne "LUXUS" situé rue de la Wastinne à Bierges d'une surface nette de vente de 700 m² environ .

Cette implantation n'avait pas à l'époque nécessité de permis socio-économique sur le vu de sa superficie et des critères de surface commerciale alors visés par la réglementation applicable en vertu de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

3. Un bail commercial relatif à ce commerce a été conclu pour une période de 9 ans, commençant le 5 août 1989 pour prendre fin le 4 août 1998, entre la S.A. IMMEURINCO, propriétaire des lieux, et la demanderesse.

Un certain nombre de troubles de jouissance (problèmes de stabilité du bâtiment, infiltrations d'eau, etc ...) ont affecté l'exploitation normale de ce commerce dès 1990 et ont donné lieu à diverses procédures notamment judiciaires.

4. Par lettre recommandée du 30 avril 1997, la demanderesse sollicita de la S.A. IMMEURINCO le renouvellement dudit bail commercial et ce, "aux clauses et conditions actuellement en vigueur, pour une période de 9 ans prenant cours le 5 août 1998 pour y exercer le commerce actuellement exercé".

Par lettre recommandée du 26 juin 1997, la S.A IMMEURINCO subordonna le renouvellement du bail commercial à six conditions relatives au paiement d'arriérés, à la renonciation aux procédures tant judiciaires qu'amiables résultant des troubles précités de jouissance et à la constitution d'une garantie locative.

Par lettre recommandée du 11 juillet 1997, la demanderesse fit savoir que "dans ces conditions, nous nous désistons de notre droit au renouvellement du bail qui nous lie. Le bail en cours prendra donc fin le 4 août 1998 et ne sera pas renouvelé".

5. Le 19 décembre 1997, la demanderesse a conclu avec la S.A. ARPAL, représentée par Pascale MANIET, par ailleurs administrateur de la société requérante, un bail commercial portant sur un bien situé boulevard de l'Europe, 145B à Bierges pour une durée de 9 ans prenant cours le 1^{er} août 1997 pour finir au plus tard et de plein droit le 31 juillet 2006.

Il ressort de la première demande d'autorisation socio-économique et des procès-verbaux dressés à charge de la demanderesse que celle-ci a transféré son commerce de chaussures dès le mois d'août 1997 et en a commencé l'exploitation le 28 août 1997.

La surface totale nette de vente accessible au public de la nouvelle location s'élève à 704 m² (surface brute de 1138 m²).

6. L'installation d'un commerce de détail de vente avec une superficie commerciale nette supérieure à 400 m² nécessitant, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 23 juin 1994, un permis socio-économique, et "à la suite de l'ouverture en 1997 à Wavre d'un magasin de chaussures "LUXUS" dans les anciens établissements "TOYOTA""⁶, les services de l'inspection économique du ministère des Affaires économiques ont effectué le 5 septembre 1997 une visite des lieux, ont entendu le 11 septembre 1997 l'administrateur délégué de la demanderesse, ont dressé le 1^{er} octobre 1997 procès-verbal à charge de l'administrateur délégué de la partie demanderesse pour contravention à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a, 4^o, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et ont transmis ledit procès-verbal le 9 octobre 1997 au procureur du Roi de Nivelles.

A cette occasion, l'administrateur délégué de la partie demanderesse a déclaré : "Dans mon esprit, le fait de changer de bâtiment de même surface dans la

même localité n'imposait pas l'obligation d'introduire un dossier socio-économique. J'ignorais totalement l'obligation de cette démarche lorsque l'on changeait la destination commerciale. Nous allons introduire un dossier de régularisation auprès du Comité socio-économique dans le plus bref délai”.

7. Le 9 janvier 1998, une société MANEXCO, dont le siège social est établi au siège administratif de la demanderesse, introduisit auprès de la ville de Wavre une demande de permis de bâtir tendant "à l'extension d'un bâtiment industriel". Il faut souligner que le bien en question est situé au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez en zone d'aménagement différé à caractère industriel (anciennement zone d'extension d'industrie).

Le 26 mai 1998, le Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre délivra le permis de bâtir, après l'avis favorable du fonctionnaire délégué, aux motifs que "le projet présenté ne compromet pas l'équilibre architectural de l'immeuble existant ; que l'extension projetée s'inscrit dans la configuration bâtie du quartier ; que les matériaux utilisés sont compatibles avec les matériaux de l'immeuble existant".

Il ressort de la première demande d'autorisation socio-économique que le projet de la demanderesse portait sur une extension de la surface totale nette de vente accessible au public de 630 m² (surface totale brute de 714 m²) , ce qui aurait eu pour effet de porter la surface totale nette de vente accessible au public à 1334 m² (surface totale brute de 1852 m²) .

Ce permis d'urbanisme n'a apparemment jamais été mis en oeuvre et à l'heure actuelle doit être considéré comme périmé.

8. En l'absence d'introduction d'une demande de régularisation d'autorisation socio-économique, les services de l'inspection économique ont le 23 juillet 1998 effectué à nouveau une visite des lieux et ont rencontré le 8 septembre 1998 le fondé de pouvoirs de la demanderesse, lequel a déclaré que "le dossier socio-économique serait introduit prochainement par l'intermédiaire de son avocat".

9. Par lettre du 22 juin 1999, la demanderesse fit savoir que son dossier est "en préparation".

10. Le 16 novembre 1999, la demanderesse introduisit une première demande d'autorisation socio-économique de régularisation pour l'exploitation existante du commerce de chaussures, et d'extension de son commerce en vue d'augmenter la surface totale nette de vente de 630 m² pour la porter à 1334 m².

11. Le 30 mars 2000, le Comité socio-économique pour la distribution "émet un avis collégial défavorable à l'égard de la demande introduite par (les) chaussures Maniet (...) visant la régularisation et l'extension d'un magasin de chaussures (...)".

12. Cet avis a été transmis au Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre, lequel a rejeté, par délibération du 11 avril 2000, la première demande de permis socio-économique introduite par la demanderesse.

13. Le refus de permis d'implantation ainsi que l'avis collégial défavorable émis par le Comité socio-économique pour la distribution ont fait l'objet de la part de la demanderesse d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

Par arrêt n° 88.976 du 13 juillet 2000, le Conseil d'Etat a rejeté la demande de suspension pour défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le recours en annulation a donné lieu à un arrêt n° 91.136 du 28 novembre 2000 décrétant le désistement d'instance, la demanderesse n'ayant pas sollicité la poursuite de la procédure après la notification de l'arrêt précité du 13 juillet 2000.

14. Le 16 novembre 2000, la demanderesse a introduit, pour la même implantation, une nouvelle demande d'autorisation socio-économique limitée cette fois à la régularisation de l'exploitation existante du commerce de chaussures.

Le 15 décembre 2000, le dossier de demande d'autorisation socio-économique a été déclaré complet par la troisième partie adverse

15. Le 15 février 2001, le Comité socio-économique pour la distribution "émet un avis collégial défavorable à l'égard de la demande introduite par Chaussures Maniet s.a. visant la régularisation de la relocalisation d'un magasin de chaussures et accessoires (...). Il s'agit du premier acte attaqué.

16. Cet avis a été transmis au Collège des bourgmestre et échevins de la ville de Wavre, lequel a rejeté, par délibération du 27 février 2001, la nouvelle demande de permis socio-économique introduite par la demanderesse . Il s'agit du second acte attaqué.

17. Les deux actes précités ont été notifiés à la demanderesse respectivement le 6 mars 2001 et le 14 mars 2001 sans toutefois que la mention prescrite par l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'y figure;

Considérant que la demande en référé a été introduite régulièrement et conformément aux statuts de la société requérante;

Considérant que la requérante expose comme suit le préjudice grave et difficilement réparable que risque de lui causer l'exécution immédiate de l'acte attaqué :

“ La requérante entend préciser d'emblée qu'elle n'entend évidemment pas faire valoir, ici, l'existence de préjudices qui découleraient d'une situation infractionnelle que la requérante entend régulariser par une demande de permis socio-économique. En effet, dans un arrêt n° 88.976 du 13 juillet 2000 statuant sur la demande de suspension de l'exécution de la décision de refus opposée à la requérante dans le cadre de sa première demande de permis socio-économique, votre Conseil a considéré que le risque de préjudice n'était pas établi aux motifs que: "le préjudice allégué par la requérante résulte de l'exploitation depuis le 28 août 1997 d'un commerce non couvert au préalable par l'autorisation requise par la loi du 29 juin

1975 relative aux implantations commerciales; que, dès lors, le préjudice invoqué trouve directement son origine, non dans le refus de la demande de régularisation de l'activité litigieuse, mais dans le propre comportement de la requérante; qu'en s'étant mise délibérément dans l'illégalité, la requérante a pris le risque de ne pas obtenir le permis de régularisation". Ces considérations étaient complétées par la circonstance que.- "la requérante ne peut invoquer l'obligation de relocaliser son implantation commerciale afin de préserver ses activités; qu'en effet, c'est un an avant la fin du bail commercial auquel elle a renoncé, soit à un moment où n'existait aucune urgence de relocalisation, qu'elle a transféré son implantation commerciale sans demander au préalable d'autorisation socio-économique, celle-ci n'ayant de surcroît été introduite que plus de deux ans après le transfert de ses activités".

La requérante, tenant compte de la jurisprudence de votre Conseil, entend cependant souligner que si, juridiquement parlant, elle n'était évidemment pas contrainte de déguerpir des lieux où son activité se situait, les conditions matérielles dans lesquelles elle se déroulait allaient faire périliter ses affaires. En effet, on ne peut ignorer l'existence de procédures judiciaires, notamment devant le Juge de Paix du canton de Wavre, pour troubles graves de jouissance empêchant la poursuite de l'exécution du contrat de bail. A cet égard, la requérante entend souligner que si elle a obtenu gain de cause dans ces procédures et l'allocation de dommages-intérêts, elle ne pouvait contraindre le propriétaire à exécuter des travaux auquel il ne voulait pas consentir. Si la requérante a pris l'option de relocaliser son activité à proximité immédiate de son magasin précédent, ce n'est donc pas sur une base parfaitement libre, mais en vue de préserver la continuité de son activité commerciale. Il ne saurait sérieusement être soutenu que la requérante était à l'origine des troubles qu'elle dénonçait ou qu'elle aurait dû les subir indéfiniment, sans songer à trouver une autre solution pour abriter ses activités.

Le seul grief que l'on peut adresser à la requérante est, sans doute, de ne pas avoir sollicité, préalablement à sa relocalisation, un permis socio-économique et d'avoir, ensuite, tardé à solliciter celui-ci.

Il n'en demeure pas moins qu'abstraction faite de ce contexte et sans perdre de vue le caractère nécessairement préalable de l'obtention du permis socio-économique, les actes attaqués créent, par eux-mêmes, une situation génératrice d'un risque de préjudice grave, difficilement réparable, en tout point comparable à celle qui aurait résulté d'une décision de refus sur une demande de permis préalable, à savoir:

- l'obligation de procéder sans tarder au licenciement du personnel qui travaillait dans l'ancien magasin et qui avait été transféré en même temps que les activités;
- la perte irrémédiable de la clientèle qui avait été fidélisée sous l'ancienne enseigne et qui était demeurée fidèle au magasin après son déménagement à proximité de l'implantation initiale;
- les pertes financières importantes résultant de la fermeture du magasin de Wavre entraînant une perte de plus de la moitié du capital de l'entreprise.

A. Le sort du personnel de l'entreprise

Il s'agit là d'un préjudice subi par les tiers et qui, à ce titre, n'est pas susceptible d'encourir la critique relative au comportement personnel de la requérante dans la gestion de ses affaires et les conséquences qu'elle doit en supporter. Si, en effet, c'est en vue de préserver la viabilité de son magasin de Wavre et par voie de conséquence le nombre d'emplois dans l'entreprise que la requérante a pris la décision de relocaliser ses activités, il serait paradoxal que la décision de refus de permis socio-économique contraigne la requérante à fermer un point de vente et à licencier son personnel (quatre temps plein et quatre mi-temps, et, en outre, la suppression d'un ou deux emplois administratifs au siège de la société).

A cet égard, votre Conseil a admis que la nature objective du recours en annulation et de la demande de suspension permet d'avoir égard non seulement au préjudice propre à une maison d'hébergement de jeunes, mais aussi au préjudice subi par ces derniers en cas de fermeture de ladite maison (C.E., 11 juin 1997, A.S.B.L. La Tramontane, n°66752).

On n'aperçoit du reste pas la raison pour laquelle il y aurait lieu de considérer que la perte d'emploi constitue un risque de préjudice grave et difficilement réparable lorsqu'elle est subie par le requérant lui-même (C.E., 14 juin 1999, Devleminck, n° 80944) et qu'il n'en irait pas ainsi lorsque le préjudice est subi, par répercussion, par le personnel de l'entreprise.

L'exécution des actes attaqués mettra donc en cause des tiers - les travailleurs de l'entreprise - qui subiront, dans leur vie privée, les conséquences difficiles d'un licenciement. La jurisprudence de votre Conseil a retenu l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable lorsque l'acte attaqué pouvait, par son exécution, entraîner le licenciement du personnel employé par la requérante (voyez, en plus de la jurisprudence citée à propos de la fermeture de maisons de repos, C.E., 12 avril 1995, n° 52.788, S.A. C.I.A. Security International). Or l'impossibilité de poursuivre les activités du magasin de la requérante entraînera le licenciement du personnel qui y est occupé.

B. Les pertes de clientèle

Comme déjà précisé, la relocalisation du magasin de Wavre était clairement dictée par les troubles de jouissance subis par la requérante et les problèmes de sécurité des lieux. C'est donc dans un souci légitime de préserver l'intégrité de son activité que la requérante a pris la décision de ne pas rester dans les lieux de la rue de la Wastinne.

En considérant fictivement que la requérante aurait sollicité un permis préalable, elle se serait de toute manière exposée, en cas de refus, à une perte de clientèle résultant

des troubles de jouissance subis par son magasin de la rue de la Wastinne. Or une perte de clientèle qui se détourne d'un magasin pour se rendre à la concurrence est considérée par votre Conseil comme constitutive d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable (C.E., 18 juin 1997, Laffineur, n° 66854). Dans un arrêt n° 66.854 du 18 juin 1997, en cause de Werenne, votre Conseil a retenu l'existence d'un préjudice grave, difficilement réparable, découlant d'une perte de clientèle risquant bien d'être définitive. Cette perte résultait d'un refus d'accorder à un kinésithérapeute l'agrément requis pour exercer sa profession; situation comparable à celle de la requérante puisque l'autorisation d'implantation constitue un préalable nécessaire à l'exercice de ses activités et que le refus d'autorisation aura un caractère pratiquement irrémédiable (voyez également votre jurisprudence en matière de fermeture d'établissements de repos pour personnes âgées: C.E., 28 septembre 1994, S.A.. Home Renaissance, n° 49.312; C.E., 5 février 1996, SP.R.L. "Résidence Chenonceaux", n° 57.994). Par ailleurs, dans un arrêt n° 78.834, Athanassiadis et consorts, du 19 février 1999, votre Conseil a considéré que la perte de clientèle subie ensuite d'un arrêté de fermeture d'un établissement de type taverne constituait un risque de préjudice grave difficilement réparable. Il est exact que, s'agissant d'une activité commerciale, le caractère attractif d'un commerce disparaît bien vite lorsque celui-ci est fermé pour une période dépassant celle de simples congés annuels. La clientèle se détourne alors rapidement d'un commerce pour s'orienter vers d'autres. Or, comme le dossier de demande de permis socio-économique le mentionne, la requérante n'est pas seule sur le marché de la chaussure dans la région concernée. Il est donc à craindre que la clientèle ne s'oriente très rapidement vers d'autres commerçants à même de répondre à ses demandes.

Cette perte-là, inhérente au refus de permis, mérite d'être prise en considération afin d'apprécier la nature du préjudice que la requérante aurait subi ensuite de la prolongation forcée de ses activités rue de la Wastinne. Certes, on répliquera que cette perte résulte non pas de l'acte attaqué, mais des troubles de jouissance subis par la requérante. Si cela ne peut être contesté, il y a lieu, pour être complet, d'ajouter que la décision de refus empêche la requérante d'enrayer cette perte et donc contribue de manière significative au dommage qu'elle subit.

C. Le risque de faillite de l'entreprise

Dans le droit fil de ce qui vient d'être dit relativement aux conséquences d'une perte de clientèle, votre Conseil a considéré qu'est difficilement réparable la perte de la moitié des recettes d'un restaurant en raison du retrait de son autorisation de terrasse, fait qui pourrait le contraindre à la faillite (C.E., 8 août 1997, S.P.R.L. Phenix Resto, n° 67695).

Si on analyse l'impact de la fermeture du magasin de Wavre sur le capital de l'entreprise S.A. Chaussures Maniet, force est de constater que les conséquences seraient pratiquement dramatiques. En effet, il ressort que la fermeture de ce magasin impliquerait le licenciement de tout le personnel - dont coût 5 millions BEF - ainsi que des amortissements exceptionnels de 9 millions BEF.

A cela vient s'ajouter la perte résultant du manque à gagner en raison du bénéfice généré par le magasin, soit 15 millions BEF/an. Enfin, il convient d'y ajouter la gestion d'un stock devenu excédentaire du fait de la fermeture: sur un stock évalué à 15 millions BEF, et après promotions et diminution de la trésorerie et du cash flow, la perte supplémentaire sera de l'ordre des 5 millions BEF.

Au total, on aboutit à une perte sèche et immédiate de 34 millions BEF, soit plus de la moitié du capital et des fonds propres de la société qui s'élèvent à environ 56 millions. Dans ces circonstances, les lois sur les sociétés commerciales font obligation au conseil d'administration de convoquer une assemblée générale pour se prononcer sur la poursuite des activités de la société. C'est dire si la situation d'une perte de plus de la moitié du capital est considérée comme grave par le législateur lui-même. En effet, dans ces circonstances, c'est la survie même de l'entreprise qui est directement en cause. Le stade du simple préjudice financier est dépassé.

Les préjudices vantés ici, tout en étant graves, ne sont pas purement financiers et donc "facilement réparables". Pour toutes ces raisons, il y a lieu de retenir, en l'espèce, l'existence d'un risque de préjudice grave, difficilement réparable”;

Considérant que les trois préjudices invoqués par la demanderesse, à savoir la perte d'emploi, la perte de clientèle et le risque de faillite, sont les mêmes que ceux qui étaient avancés par la même demanderesse à l'appui de sa première demande de suspension dans la mesure où ils découlent selon la demanderesse, non pas du même acte, mais de deux actes différents dont le dispositif est identique - un refus d'autorisation socio-économique - et dont les effets juridiques sont les mêmes - l'interdiction de poursuivre l'exploitation d'une implantation commerciale entamée sans autorisation et donc illégalement;

Considérant que le préjudice allégué par la requérante résulte de l'exploitation depuis le 28 août 1997 d'un commerce non couvert au préalable par l'autorisation requise par la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales; que, dès lors, le préjudice invoqué trouve directement son origine, non dans le refus de la demande de régularisation de l'activité litigieuse, mais dans le propre comportement de la requérante lequel est sanctionné par la loi; qu'en s'étant mise délibérément dans l'illégalité, la requérante a pris le risque de ne pas obtenir le permis de régularisation;

Considérant, au surplus, que la requérante ne peut invoquer l'obligation de relocaliser son implantation commerciale afin de préserver ses activités; qu'en effet, c'est un an avant la fin du bail commercial auquel elle a renoncé, soit à un moment où n'existait aucune urgence de relocalisation, qu'elle a transféré son implantation commerciale sans demander au préalable d'autorisation socio-économique, celle-ci n'ayant de surcroît été introduite que plus de deux ans après le transfert de ses activités.

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^{ème} chambre des vacations, siégeant en référé, le treize août deux mille un par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M.	SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.