

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 97.612 du 10 juillet 2001

A.60.159/XIII-1899

En cause : **la Société anonyme I.T.M. BELGIUM,**
 ayant élu domicile chez
 Me Bruno VAN DORPE, avocat,
 Beverlaai 10
 8500 Courtrai,

 contre :

 la Députation permanente du
 Conseil provincial de Liège.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 octobre 1994 par la société anonyme I.T.M. BELGIUM qui demande l'annulation de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 16 juin 1994 déclarant recevable mais non fondé le recours qu'elle a formé contre l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de Grâce-Hollogne du 24 janvier 1994 lui refusant l'autorisation d'établir à l'angle de la rue Sainte-Anne et de la chaussée de Liège, une surface commerciale alimentaire comprenant une boulangerie-pâtisserie, un débit de viande avec atelier, un département traiteur avec atelier de fabrication de produits alimentaires (viandes, poissons, gibier, volaille) et confirmant celui-ci;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} LEYSEN, auditeur adjoint au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 octobre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 17 mai 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 juin 2001;

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

Entendu, en leurs observations, Me B. VAN DORPE, avocat, comparaissant pour la requérante, et M^{me} M. COELMONT-HUTOIS, directrice, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} LEYSEN, auditeur adjoint;

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 6 septembre 1993, le collège des bourgmestre et échevins de Grâce-Hollogne délivre à la requérante, la S.A. I.T.M. BELGIUM, un permis de bâtir une surface commerciale alimentaire, sur avis favorable du fonctionnaire délégué. Le projet est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

Le 23 septembre 1993, la requérante introduit une demande d'autorisation d'exploiter le même immeuble, en tant qu'il constitue un établissement qui relève de la classe 2 (rubrique 12 a de la liste B et de la rubrique 69 de la

liste A) de la nomenclature des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes par le règlement général pour la protection du travail. L'enquête de commodo et incommodo a suscité une réclamation du directeur de vente de la succursale CENTRAL CASH de la S.A. ECHO, spécialisée dans l'alimentation en gros, vins et spiritueux, fondée sur la concurrence que l'établissement projeté créerait pour les commerces existants. Le 4 novembre 1993, le fonctionnaire délégué de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement informe le bourgmestre qu'il est d'avis que l'autorisation peut être accordée pour un terme de trente ans moyennant le respect de prescriptions qu'il énumère. Le 4 janvier 1994, le fonctionnaire délégué de la direction générale de l'aménagement du territoire et du logement informe l'administration communale que le projet ne suscite aucune objection de sa part.

Le 24 janvier 1994, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis sollicité pour les motifs suivants :

« Considérant que les revenus de la population locale sont parmi les plus faibles de l'arrondissement de Liège;

Considérant les importantes difficultés économiques que les grandes et moyennes surfaces de distribution alimentaire rencontrent sur le territoire communal, dans les communes circonvoisines ainsi que dans la région;

Considérant plus particulièrement les problèmes dramatiques de restructuration que rencontre le secteur et principalement la chaîne des grands magasins "MATCH" dont une unité est implantée sur le territoire communal;

Considérant que ces problèmes aboutiront déjà plus que probablement à des pertes d'emploi et des licenciements; qu'autoriser l'exploitation d'une nouvelle et importante surface de distribution sur le territoire communal dans un contexte économique particulièrement défavorable rendra la situation encore plus préoccupante et plus critique pour le commerce existant tout en n'offrant que peu de chance de réussite à cette nouvelle implantation dans un secteur où la clientèle potentielle n'augmentera pas (...).».

Cette décision est adressée à la requérante le 9 février 1994 et réceptionnée le 16. Le 21 février 1994, celle-ci introduit un recours auprès de la députation permanente

du conseil provincial de Liège. Le 7 mars 1994, le collège des bourgmestre et échevins précise, au sujet de la délibération du 24 janvier 1994, que la référence aux problèmes rencontrés par le grand magasin MATCH implanté à Grâce-Hollogne n'a été choisie qu'à titre d'exemple parce que connue et symptomatique de la situation, que les réserves émises dans le préambule de sa résolution susvisée du 24 janvier 1994, en ce qu'elle conclut au refus d'octroi de l'autorisation sollicitée, ont pour but de préserver autant les intérêts de la demanderesse que ceux des magasins déjà installés sur le territoire de la commune, et que sa neutralité ne doit en aucun cas être mise en doute dans cette affaire.

Le 14 avril 1994, le fonctionnaire délégué de la direction générale de l'aménagement du territoire et du logement informe le gouverneur de la province de Liège que :

- l'exploitation en cause n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 170.1.0 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP);
- le projet n'est pas susceptible de nuire de manière sensible aux intérêts des voisins immédiats;
- tant les arguments figurant dans la réclamation faisant suite à l'enquête de commodo et incommodo que les motifs du refus du collège sont de nature économique, sociale et commerciale et non urbanistique;
- le nouveau dossier ne contient aucun élément nouveau d'information d'ordre urbanistique par rapport au dossier de demande initiale;
- qu'il maintient l'avis favorable qu'il avait émis le 4 janvier 1994 au sujet de la demande initiale.

Le 17 mai 1994, la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement - division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol - informe le Gouvernement provincial que, selon elle, le permis d'exploiter peut être accordé moyennant le respect des conditions déjà proposées au collège dans le rapport qui lui a été adressé le 4 novembre 1993.

Le 16 juin 1994, la députation permanente déclare le recours recevable mais non fondé et confirme l'arrêté du 24 janvier 1994 du collège. Il s'agit de l'acte attaqué. Outre le visa des dispositions sur lesquelles il se fonde, et notamment celui du règlement général pour la protection du travail, ainsi que celui des avis recueillis au cours de la procédure, il comporte le motif suivant :

« Considérant ainsi que repris aux considérations émises par le Collège échevinal dans sa décision du 24 janvier 1994 confirmée le 3 mars 1994, que :

- le contexte économique dans lequel se débattent les grandes et moyennes surfaces de distribution alimentaire sur le territoire communal, dans les communes voisines et dans la région est particulièrement dégradé;
- d'importants problèmes de restructuration se posent actuellement dans le secteur et sont vecteurs de pertes d'emploi et de licenciements;
- les revenus de la population locale sont parmi les plus faibles de l'arrondissement de Liège;
- l'implantation d'une nouvelle et importante surface de distribution dans un climat socio-économique peu favorable, alors que la zone de chalandise n'est pas définie risque d'altérer encore plus celui-ci en créant une situation critique pour les nombreux commerces existant, tout en n'offrant que peu de chance de réussite à ce nouveau projet».

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 10, 11 et 13 du règlement général pour la protection du travail et des articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs,

en ce que l'acte attaqué est fondé uniquement sur des motifs d'ordre socio-économique, sans référence à l'aspect éventuellement dangereux, insalubre ou incommode de l'établissement;

alors que, première branche, la compétence légale de la députation permanente pour statuer dans le cadre de l'article 13 du règlement est limitée à l'examen de l'aspect éventuellement dangereux, insalubre ou incommode de l'établissement, la décision ne pouvant être fondée sur des considérations d'ordre économique ou social,

et alors que, seconde branche, l'acte attaqué, qui n'a pas répondu à l'argumentation développée dans la requête d'appel quant à ce, n'est pas légalement motivé;

Considérant que la partie adverse répond comme suit :

« En l'espèce, l'autorité de recours a fait une exacte appréciation de la notion d'intérêt général; dans le cadre du pouvoir discrétionnaire d'appréciation qui lui est dévolu, la Députation permanente a retenu la motivation de l'arrêté du Collège échevinal du 24 janvier 1994 après avoir sollicité de celui-ci sa position eu égard aux arguments présentés au texte du recours introduit. Par délibération du 7 mars 1994, le Collège échevinal a apporté les précisions utiles afin de permettre à l'autorité d'appel de statuer en toute connaissance de cause.

On notera également que les références jurisprudentielles relatives à la justification à caractère économique et/ou social sur lesquelles le requérant (sic) base son argumentation sont de 1965 et 1975 et que c'est précisément à partir de cette année 1975 que le législateur a entendu (sic) structurer le domaine des implantations commerciales, ce qui s'est traduit par la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales mais également par l'arrêté royal du 23 juin 1994 (M.B. 19.07.94) présentant de récentes modifications des normes de surfaces. Il ne peut dès lors plus être dénié, en 1995, que la motivation exprimée pour la Collège scabinal (sic) et retenue par la Députation permanente présente un caractère d'intérêt général bien compris dans le contexte de la réalité socio-économique d'un quartier déterminé»;

Considérant que la décision attaquée a été prise à la suite d'une demande d'autorisation introduite en application du règlement général pour la protection du travail; que ce règlement dresse la liste des établissements

qu'il vise et précise pour chacun, l'indication de la nature de ses inconvénients et les services à consulter à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisation; qu'il répartit ces établissements en deux classes, selon le degré de gravité des inconvénients qu'ils peuvent causer; qu'il a pour objet de prévenir le danger, l'insalubrité et l'incommodité qui peuvent résulter de l'exploitation de certaines entreprises;

Considérant que l'autorité appelée à statuer sur une demande d'autorisation introduite en application du règlement général pour la protection du travail ne peut tenir compte que des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'insécurité, l'insalubrité et l'incommodité; qu'elle n'a pas à s'interroger sur l'impact économique de l'entreprise qui sollicite une autorisation, sur les autres agents économiques, ni sur la viabilité de cette entreprise; que la décision attaquée est fondée exclusivement sur des considérations socio-économiques, et non sur des motifs relatifs à la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la commodité publiques, à l'aménagement des lieux ainsi qu'à la protection de la santé, de la sécurité et de la commodité des travailleurs; qu'il s'agit là de considérations qui peuvent être prises en compte pour la délivrance des permis socio-économiques dont certaines entreprises doivent être titulaires en application de la loi du 19 juin 1975 relative aux implantations commerciales, mais non pour les autorisations d'exploiter demandées en application du règlement général pour la protection du travail; que la décision attaquée repose sur des motifs que l'autorité ne pouvait prendre en considération; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'autre branche du moyen qui, à la supposer fondée, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 16 juin 1994 déclarant recevable mais non fondé le recours que la société anonyme I.T.M. BELGIUM a formé contre l'arrêté du collège des bourgmestre et échevins de Grâce-Hollogne du 24 janvier 1994 lui refusant l'autorisation d'établir à l'angle de la rue Sainte-Anne et de la chaussée de Liège, une surface commerciale alimentaire comprenant une boulangerie-pâtisserie, un débit de viande avec atelier, un département traiteur avec atelier de fabrication de produits alimentaires (viandes, poissons, gibier, volaille) et confirmant celui-ci.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix juillet deux mille un par :

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	président de chambre,
M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. SCOHY,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

G. SCOHY.

M. HANOTIAU.