

JURISPRUDENCE COMMENTÉE

L'AUTO-LIMITATION PAR L'ADMINISTRATION DE SON POUVOIR D'APPRÉCIATION DISCRÉTIONNAIRE : A PROPOS D'ACTES INDIVIDUELS À CARACTÈRE PERMISSIF

par

Pierre NIHOUL
Auditeur au Conseil d'Etat
Maître de conférences à la Faculté de Droit de l'U.C.L.

ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT

N° 107.819 (XIII), 13 juin 2002

MM. Hanotiau, Leroy et Mme Guffens (R.)

Aud. : M. Nihoul (avis conf.)

Pl. : M^{es} Boon et Paques, M^{es} Maisse et Joiris, et M^e Van der Mersch

e.c. : A.S.B.L. FONDS DE PENSIONS COMPLEMENTAIRES DE LA BANQUE BRUXELLES LAMBERT c/ Commune de Messancy et Etat belge, représenté par le ministre de l'Economie et le ministre des Classes moyennes.

- I. ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS** – Abstention – Cas particuliers – Commerce intérieur.
- II. COMMERCE INTERIEUR** – Implantations commerciales – Procédure – Recours au Comité interministériel de la distribution – Décision – Délai.
- III. COMPÉTENCE DES AUTORITES ADMINISTRATIVES** – Limitation dans le temps – Délai fixé par la loi – Délai de rigueur – Décision sur recours.

Le recours est irrecevable, à défaut d'objet, en tant qu'il est dirigé contre le rejet implicite par le Comité interministériel du recours introduit à la suite de l'autorisation conditionnelle. En effet, le délai de 45 jours visé au dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales est un délai de rigueur; lorsque le Comité interministériel n'a pas pris de décision dans ce délai, il perd la compétence d'encore statuer sur le recours dont il est saisi. En l'absence de dispositions législatives attachant un effet particulier à l'expiration de ce délai sans qu'une décision soit prise, son silence ne peut être interprété comme une décision implicite.

- IV. COMMERCE INTERIEUR** – Implantations commerciales – Généralités.
- V. COMPÉTENCE DES AUTORITES ADMINISTRATIVES** – Exercice du pouvoir d'appréciation – Obligation de l'exercer – Revirement d'attitude.

VI. CIRCULAIRES – Caractère obligatoire – Lignes de conduite.

La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales n'édicte pas de normes de conduite ou des préceptes généraux à prendre en considération par les autorités instituées par cette loi lors de l'examen des demandes d'autorisation; elle habilite, en son article 9, alinéa 1^{er}, le Roi à fixer les critères d'appréciation des demandes d'autorisation socio-économique. L'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à prendre en compte lors de l'examen des demandes d'implantation commerciale impose qu'une appréciation soit portée sur chacun de ces critères par le Comité socio-économique. Le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité peut se trouver limité par une ligne de conduite que l'autorité administrative se serait fixée elle-même préalablement à l'examen des demandes dont elle est saisie. L'existence d'une ligne de conduite dans le chef de l'autorité peut s'inférer d'une succession d'actes individuels adoptés antérieurement par cette autorité. Dans cette hypothèse, lorsque l'autorité administrative opère un revirement d'attitude, la décision elle-même doit contenir les raisons justifiant qu'elle s'écarte de sa position antérieure. Un revirement d'attitude serait ainsi injustifié si une décision individuelle s'écarterait d'une ou de plusieurs décisions individuelles antérieures et rapprochées relatives à un projet ou à un dossier identique.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 décembre 1997 par l'association sans but lucratif FONDS DE PENSIONS COMPLEMENTAIRES DE LA BANQUE BRUXELLES LAMBERT qui demande l'annulation des «actes administratifs suivants :

- l'autorisation délivrée sous conditions le 29 juillet 1997 par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Messancy à la requérante d'implanter différentes surfaces commerciales relativement au site



du «Triangle des Trois Frontières» à 6780 Wolkrange Messancy, rue des Ardennes, n^{os} 12 à 14;

- le rejet implicite du Comité interministériel du recours introduit par la requérante suite à cette autorisation sous conditions»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 30 juin 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la requérante et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 mars 2001;

(...)

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

1. Le 22 février 1990, il est accusé réception d'une demande d'autorisation socio-économique introduite par la S.P.R.L. PROMETRA, promoteur, en vue d'implanter sur les parcelles litigieuses un complexe commercial de neuf bâtiments d'une surface bâtie brute de 8.700 m² et d'une surface commerciale nette de 6.660 m².

2. Le 8 mai 1990, le gérant de la S.P.R.L. PROMETRA fait savoir au Comité socio-économique pour la distribution que cette société «renonce à présenter son dossier à l'examen du Comité socio-économique pour la distribution» et qu'«en conséquence le dossier «le Triangle» que (la société a) adressé concernant la demande d'implantation commerciale à 6780 Messancy, Route des Ardennes est sans objet».

3. Selon les renseignements fournis en date du 15 juillet 1991 par le bourgmestre de Messancy à la troisième partie adverse, la commune de Messancy a délivré, du 28 novembre 1989 au 13 novembre 1990, à huit sociétés différentes et à une personne physique neuf permis de bâtir relatifs à l'érection de halls commerciaux sur le site litigieux. Par ailleurs, il ressort des annexes de la demande d'autorisation socio-économique que des permis de bâtir modificatifs ont été délivrés par la commune de Messancy le 16 avril 1991 en ce qui concerne les lots 1, 3 et 5, et le 12 avril 1991 en ce qui concerne le lot 2.

Au 9 août 1991, date du rapport des services d'inspection de la troisième partie adverse, «les travaux de construction des 9 halls sont terminés. 7 de ces halls sont occupés par des commerces de détail».

Du 18 juin 1991 au 15 décembre 1992, la requérante acquiert séparément les 9 immeubles à usage commercial construits sur le site litigieux sous la dénomination «Triangle des Trois Frontières». Quant au lot n^o 10, il est acquis par la commune de Messancy par acte notarié du 13 mai 1992 pour le prix de 1 franc moyennant la constitution sur cette parcelle d'«une servitude de passage en

tout temps et à toute heure, pour tous véhicules et piétons, sans restriction aucune, au profit des propriétaires des lots 1 à 9 comme figurant audit plan».

4. Il ressort des différents extraits de presse versés au dossier que la construction de ce complexe commercial et surtout son exploitation sans permis d'implantation au sens de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales ont fait l'objet de diverses réactions dont une plainte auprès des services de la deuxième et de la troisième parties adverses et auprès du procureur du Roi d'Arlon.

Le 26 mars 1997, le tribunal correctionnel d'Arlon a jugé que les infractions à la loi du 29 juin 1975 précitée n'étaient pas établies dans le chef des prévenus au motif qu'«il ne ressort pas du dossier répressif que les implantations commerciales réalisées constituent un complexe commercial structuré», «qu'en effet, chaque module, dont la superficie brute ou nette est inférieure aux dimensions fixées par la loi, dispose de sa propre entrée, étant, en outre, donné en location à des personnes juridiques différentes qui y exploitent des commerces différents».

Ce jugement a été réformé par la cour d'appel de Liège par un arrêt du 26 juin 1998, lequel a condamné les prévenus au motif que les implantations commerciales complexes dénommées LA BULLE & LE TRIANGLE D'OR étaient bien un ensemble commercial structuré dépendant d'un même promoteur, étant un des prévenus.

5. A la suite de ces différentes actions et contestations, la requérante introduit, «sans aucune reconnaissance préjudiciable», d'abord le 19 juillet 1996, ensuite le 14 mai 1997, une demande de régularisation d'implantation commerciale relativement au site «Triangle des Trois Frontières».

Cette demande concerne 9 bâtiments pour 13 surfaces commerciales, ainsi définies :

Décoration (Heytens Decor)	969 m ² bruts	819 m ² nets
Alimentation spécialisée dans la surgélation (Gel 2000)	375 m ² bruts	325 m ² nets
Electroménager - équipement du foyer (Eldi)	396 m ² bruts	258 m ² nets
Cuisines équipées (Prikit)	193 m ² bruts	142 m ² nets
Equipement du home (Sofa-L and) tels meubles, salons	583 m ² bruts	496 m ² nets
Articles/mobilier pour bébé (Top Bébé)	383 m ² bruts	383 m ² nets
Literie (Sud Literie)	969 m ² bruts	806 m ² nets
Jouets (Maxi-Toys)	969 m ² bruts	808 m ² nets
Chaussures (Brantano)	967 m ² bruts	759 m ² nets
Textile (Pecotex)	969 m ² bruts	808 m ² nets
Textile (JBC)	969 m ² bruts	871 m ² nets
Aménagement du logis		
* Girafe	771 m ² bruts	630 m ² nets
* Tic Tac Mode	196 m ² bruts	196 m ² nets

6. Le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique pour la distribution donne un avis favorable conditionnel dont le dispositif est libellé comme suit :

«Compte tenu de l'analyse du dossier au regard des critères prévus à l'arrêté royal du 8 août 1975 telle qu'elle a été développée ci-dessus, le Comité socio-économique pour la Distribution après pondération des aspects positifs et négatifs du projet, émet un avis favorable sous conditions envers la demande de l'asbl Pensions complémentaires de la Banque Bruxelles-Lambert, avenue Marnix, 24 à 1000 Bruxelles. La surface bâtie au sol du complexe est régularisée à 8.775 m².

Divers modules dont les assortiments (et à titre d'information, les enseignes), les surfaces commerciales brutes et surfaces de vente, accessibles au public, sont ci-après définis, obtiennent une autorisation socio-économique; il s'agit des modules :

-	Décoration (Heytens Décor)	969 m ² bruts	819 m ² nets
-	Alimentation spécialisée dans la surgélation (Gel 2000)	375 m ² bruts	325 m ² nets
-	Electroménager-équipement du foyer (Eldi)	396 m ² bruts	258 m ² nets
-	Cuisines équipées (Prikitt)	193 m ² bruts	142 m ² nets
-	Equipement du home (Sofa-Land) tels meubles, salons	583 m ² bruts	496 m ² nets
-	Articles/Mobilier pour bébés (Top Bébé)	383 m ² bruts	383 m ² nets
-	Literie (Sud Literie)	969 m ² bruts	806 m ² nets

Les autres modules de vente (voir point 9 de la fiche technique) n'obtiennent pas d'autorisation socio-économique. Endéans un délai de deux ans à dater du présent avis, la commercialisation de leurs assortiments telle qu'elle existe pour l'heure, devra avoir cessé.

Il va de soi que toute nouvelle affectation d'un, de plusieurs et in fine, de l'entièreté de ces derniers modules est soumise à autorisation socio-économique».

Les motifs en sont les suivants :

«CRITÈRE I. : LOCALISATION SPATIALE DE L'APPAREIL COMMERCIAL

a) Corrélation entre le point de vente projeté et la commune d'implantation

La demande introduite par l'asbl «Pensions complémentaires de la Banque Bruxelles Lambert» avenue Marnix, 24 à 1000 Bruxelles vise la régularisation d'un complexe commercial existant dénommé «Triangle des Trois Frontières» rue des Ardenes, 12 à 6780 Messancy. Le terrain accueillant ce complexe développe 55.000 M². Sa surface bâtie au sol se monte à 8.775 M². En surface commerciale brute, il atteint 8.709 M². La surface de vente, accessible au public, des 13 modules de vente que compte cette infrastructure commerciale, développe 7.301 M². Ce complexe est situé le long de la régionale 81 Arlon-Longwy et voisine d'autres surfaces commerciales dont un hypermarché avec galerie commerciale, un magasin de bricolage ...

Messancy est une commune de 6.800 habitants environ insérée dans les zones d'attraction des centres supralocaux d'Arlon et d'Athus. Elle-même ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supralocal.

Cette localisation n'épouse donc pas le principe d'une bonne adéquation entre la hiérarchie urbaine et la localisation fonctionnelle de tout équipement commercial. A la rigueur, elle pourrait convenir à des surfaces de vente offrant des assortiments de type autonome, éventuellement de type semiautonomie, qui souvent requièrent la disponibilité d'un site bien visible à partir d'une voie de circulation bien achalandée, éléments qui les aident à créer leur propre zone de chalandise.

b) Equilibre entre le centre et la périphérie

La régularisation dans toutes ses composantes du complexe périphérique décrit par le demandeur serait destructrice de la recherche d'une once d'équilibre avec la commune d'implantation.

En sus, elle risquerait fort d'entraver des centres supralocaux voisins tels p.ex. Arlon, Athus ... dans l'exercice de leur fonction supralocale.

Critère II. Les consommateurs

a) Les besoins et les habitudes d'achat des consommateurs concernés

La demande scinde sa zone de chalandise en quatre parties :

Zone 1.	Arlon, Messancy, Musson, Aubange, St-Léger : 52.000 habitants environ ainsi que ± 17.000 habitants du Grand Duché et ± 31.500 habitants de la France.
Zone 2.	Virton, Meix-Devant-Virton, Tintigny, Habay, Etalle, Chiny, Attert, Martelange, Rouvrois : 39.000 habitants ainsi que ± 45.000 habitants du Grand Duché de Luxembourg et 14.000 habitants de la France.
Zone 3.	Herbeumont, Neufchâteau, Léglise, Fauvillers, Florenville : ± 18.300 habitants, ± 73.500 habitants au Grand Duché de Luxembourg, ± 35.500 habitants en France.

L'ensemble de la zone totalise 320 mille habitants environ.

Les courants d'achat dont les magasins du complexe examinés ont bénéficié au départ, étaient ceux qui avaient été initiés par l'hypermarché et le magasin de bricolage. Dans la mesure où des assortiments fort semblables ne se retrouveraient pas sur ce site à travers d'autres surfaces commerciales déjà implantées à Messancy, certains modules du complexe pourraient élargir le choix du consommateur de sorte que leur présence pourrait se justifier du strict point de vue de ce critère.

b) Accessibilité du point de vente

Situé le long de la régionale 81 Arlon-Longwy, les magasins de ce complexe bénéficient d'une bonne visibilité; l'accessibilité est également bonne. Le consommateur motorisé dispose de 346 emplacements. Toutefois cer-

tains modules offrent des assortiments qui en eux-mêmes ne devraient pas astreindre le consommateur à effectuer un déplacement jusqu'au sein de ce site périphérique pour pouvoir comparer et jauger si l'offre qui y est présentée correspond bien à ses desiderata.

c) L'influence du point de vente sur le niveau des prix dans la région

L'offre globale découlant des modules du complexe aiguillonne sûrement la concurrence et, partant, exerce une influence favorable sur le niveau des prix. Certaines des enseignes présentes sont connues pour pratiquer la concurrence par les prix et accentuent donc la pression sur ceux-ci.

d) Le risque de position monopolistique dans la région

Bien que l'offre générée par le complexe examiné soit loin d'être négligeable, il n'est pas de nature à engendrer un monopole. Néanmoins ce complexe, additionné aux autres équipements commerciaux que recèle le site, fait que ce dernier étend ses tentacules dans toute la région du sud Luxembourg et atteint une position pour le moins, très forte, dans cette région.

Critère III. L'emploi

a) Les prévisions du projet au regard de l'emploi

Le complexe a permis l'engagement de 43 personnes dont 16 à temps partiel.

b) La qualité de l'emploi

Le personnel employé par les enseignes Brantano, Heytens et Giraffe ressortit à la commission paritaire n° 311 des grands magasins de vente au détail.

Celui des enseignes Maxitoys, Pecotex, JBC et Sud Lingerie ressortit à la commission paritaire n° 201 du commerce de détail indépendant, celui de Gel 2000 ressortit à la commission paritaire n° 202 des magasins d'alimentation à succursales multiples; les commissions paritaires auxquelles ressortissent les enseignes Tendance, Eldi, Priket, Top Bébé et Sofaland ne sont pas communiquées.

Les conventions collectives conclues au sein des commissions citées garantissent une certaine qualité de l'emploi et déterminent le niveau des salaires.

c) La qualité du travail

Les conditions de travail peuvent être considérées comme équivalentes à celles rencontrées dans les enseignes mentionnées ou à celles rencontrées dans des points de vente similaires.

Critère IV. Les repercussions concurrentielles sur le commerce existant

a) Relations avec les équipements commerciaux existants

La demande vise à régulariser un complexe commercial comportant 13 modules de vente dont la surface bâtie au sol est de 8.775 m² et dont la surface de vente, accessible au public, est de 7.301 m². Une partie de ces

modules de vente sont tournés vers les articles d'équipement et d'aménagement du home. L'autre partie de ces modules touche l'équipement de la personne. Il faut aussi mentionner un magasin d'alimentation tout à fait spécialisé dans le surgelé ainsi qu'un magasin de jouets. (voir liste point 9 fiche technique)

L'équipement commercial de Messancy comporte outre un hypermarché avec une importante galerie, un magasin de bricolage et plusieurs moyennes surfaces qui offrent au moins partiellement ce qui est offert dans ce complexe.

Il sied aussi de tenir compte de l'équipement commercial dont disposent des centres tels Athus, Arlon, Virton ... où une partie des assortiments du complexe sont largement représentés notamment ceux touchant l'équipement de la personne. Les modules commercialisant ce type d'assortiment tendent à vider les noyaux de villes «voisines» d'une partie de leur substance en drainant et en incitant une partie de leurs chalandiers naturels à moins d'assiduité en leur proposant des assortiments d'équipement de la personne alors que leur déplacement sur le site de Messancy visait en premier l'achat d'articles semi-autonomes ou autonomes (bricolage, équipement de la maison ...). Le Comité estime donc que les repercussions concurrentielles en ce qui concerne les articles de type non autonome comme l'équipement de la personne, les jouets sont perturbantes. Le module offrant des articles surgelés est une surface alimentaire tout à fait spécialisée dans un fragment particulier de l'offre alimentaire et peut, à ce titre, être toléré dans ce complexe, sans que ne soient engendrées des repercussions concurrentielles trop perturbantes.

b) L'équilibre centre périphérie

La présence de ce complexe commercial telle que présentement constitué est déséquilibrant vis-à-vis de plusieurs centres supralocaux.

Si des assortiments de type autonome ou à la rigueur semi-autonome peuvent être tolérés dans ce complexe sans que les équilibres existants n'en soient trop perturbés, il n'en va pas de même pour les modules commercialisant des articles non autonomes. En effet, dans cette hypothèse, plusieurs centres supralocaux dont l'offre – notamment dans le domaine de l'équipement de la personne – existe de façon satisfaisante pour le consommateur, ressentent les retombées négatives de ce complexe à leur égard».

7. Saisie le 14 juillet 1997, la Commission provinciale pour la distribution de la province de Luxembourg tient le 24 juillet 1997 sa réunion dont le procès-verbal indique que «le comité n'est pas en nombre pour siéger. Les membres présents émettent cependant un avis», à savoir un avis défavorable de la délégation des Classes moyennes et un avis défavorable de la délégation de l'Agriculture.

8. Le 29 juillet 1997, le collège des bourgmestre et échevins de Messancy délivre à la requérante un permis

d'implantation commerciale aux conditions prévues par l'avis précité du Comité socio-économique pour la distribution. Il s'agit du premier acte attaqué. Cette décision est notifiée le 31 juillet 1997 à la requérante et le 6 août 1997 aux membres de la Commission nationale pour la distribution.

9. Par lettre recommandée du 29 août 1997, la requérante introduit un recours auprès du Comité interministériel pour la distribution en vue de revoir la condition imposée dans la décision précitée du 29 juillet 1997 et de faire porter l'autorisation également sur les surfaces refusées en première instance.

Le même jour, un recours est également introduit par l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique en vue de réformer la décision communale et de refuser l'ensemble des surfaces commerciales faisant l'objet de la demande.

Lesdits recours sont réceptionnés le 1^{er} septembre 1997 de sorte que la décision du Comité interministériel doit intervenir, conformément à l'article 12, alinéa 7, de la loi du 29 juin 1975, au plus tard le 12 octobre 1997.

10. Le 17 septembre 1997, se tient une audition devant la Commission nationale pour la distribution, laquelle émet le même jour les conclusions suivantes : *«Avis groupe «classes moyennes» : défavorable. Avis groupe «commerces intégrés» : favorable»*.

11. Par lettre du 30 octobre 1997, la deuxième partie adverse écrit en ces termes à la requérante, à l'Union syndicale des Classes moyennes et à la commune de Messancy :

«Ce délai (de 45 jours prévu par l'article 12 de la loi du 29 juin 1975) étant écoulé sans qu'une décision ait été prise, je vous informe que la décision du collège des bourgmestre et échevins prise en sa séance du 29 juillet 1997 est devenue exécutoire».

Ce silence du Comité interministériel est interprété par la requérante comme un rejet implicite du recours qu'elle a introduit. Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant qu'en tant que le recours est dirigé contre le rejet implicite du Comité interministériel du recours introduit à la suite de l'autorisation conditionnelle, il est irrecevable à défaut d'objet; qu'en effet, le délai de 45 jours visé au dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est un délai de rigueur; que lorsque le Comité interministériel n'a pas pris de décision dans ce délai, il perd la compétence d'encore statuer sur le recours dont il est saisi; qu'en l'absence de dispositions législatives attachant un effet particulier à l'expiration de ce délai sans qu'une décision soit prise, son silence ne peut être interprété comme une décision implicite;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 9 à 11 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, des articles 1^{er} à 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant

les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes de permis socio-économique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit administratif, notamment ceux résultant du principe de bonne administration, du principe de cohérence de l'action administrative, du principe de confiance et du principe de la sécurité juridique; qu'elle reproche au Comité socio-économique d'avoir adopté une position «manifestement en rupture, et ce de manière totalement injustifiée, avec la ligne de conduite adoptée antérieurement par ce même Comité pour des cas d'espèce en tous points similaires»; qu'elle soutient que «dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il existe notamment pour l'autorité une contrainte qui résulte de l'accumulation d'actes individuels arrêtés antérieurement par cette autorité, c'est-à-dire la ligne de conduite qu'elle s'est tracée»; qu'en l'absence de toute jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point en matière d'implantations commerciales et sur la base de différents arrêts rendus en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la requérante considère que le même principe doit guider naturellement les autorités jouissant d'un important pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'instruction des demandes de permis socio-économique, en particulier le Comité socio-économique, lequel a précisément été institué pour juger de l'impact socio-économique engendré par un projet particulier d'implantation commerciale et ce, notamment au regard de l'environnement commercial dans lequel il s'insère; que, selon elle, «le Comité socio-économique se fait une conception «du bon aménagement des lieux d'un point de vue socio-économique», et ce par les différents avis qu'il est amené à émettre à plusieurs reprises concernant une zone particulière du territoire», et que cette «conception équivaut à une ligne de conduite qu'(il) adopte et de laquelle (il) ne peut s'écarter qu'en motivant de façon spéciale son changement d'attitude et en faisant ressortir les éléments qui l'amènent à devoir se forger une nouvelle conception du bon aménagement socio-économique»;

Que, dans une première branche, la requérante compare l'avis du Comité socio-économique émis le 10 juillet 1997 préalablement à l'acte attaqué avec l'avis favorable «sans aucune condition particulière supplémentaire» du 17 novembre 1994 du Comité socio-économique à propos d'une demande d'extension du complexe commercial CORA situé également à Messancy; qu'à propos de cette demande d'extension qui visait à augmenter les surfaces brutes et nettes de respectivement 9.268 m² et 8.578 m², et qui avait pour objet la création, dans la galerie commerciale existante, de 34 nouveaux modules similaires à ceux contenus dans sa demande d'autorisation socio-économique, la requérante affirme que le Comité socio-économique a émis «une appréciation totalement différente quant à la fonction commerciale et au rôle joué par la commune de Messancy»; qu'elle estime ainsi que «dans le premier critère (relatif à la fonction urbaine), le

Comité ne considère plus Messancy que dans son contexte purement local et dans l'analyse du dernier critère (la fonction commerciale), l'avis litigieux se borne à nouveau à ne considérer Messancy que dans son rapport avec le commerce existant sur Arlon et Athus»; que cependant, selon elle, «la fonction commerciale, régionale et internationale de la commune a été reconnue à plusieurs reprises (...), que la décision de la commune de Messancy autorisant l'extension du CORA et qui se base sur cet avis favorable du Comité socio-économique a eu pour effet de confirmer et renforcer clairement le caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale de Messancy, ainsi que plus généralement à l'axe de la RN81 à la hauteur de cette commune»; qu'en l'espèce, l'avis du Comité socio-économique ne fait, selon elle, «aucunement mention du rôle particulier de Messancy, pourtant reconnu officiellement auparavant, (la) commune (étant) considérée uniquement dans son contexte purement local avec une interprétation des critères d'appréciation valant classiquement pour toute autre commune en Belgique»; que la requérante estime que, pourtant, le contexte socio-économique de la commune d'implantation n'a pas changé depuis 1994 et que «la concurrence entre les divers pôles existants, tant nationaux qu'étrangers, s'est encore accrue et les flux transfrontaliers n'en sont que plus importants»;

Que, dans une seconde branche, la requérante soutient que «quand bien même le Comité socio-économique n'était pas tenu par sa position antérieure quant au «bon aménagement socio-économique» de la zone considérée, l'avis *a quo* ne contient aucune justification quant aux raisons ayant pu amener l'autorité à revoir sa position»; que, selon elle, la circonstance que l'ensemble commercial en question est voisin «d'autres surfaces commerciales dont un hypermarché avec galerie commerciale, un magasin de bricolage ...», ne constitue pas une motivation suffisante pour justifier un tel revirement; qu'elle estime ainsi avoir été dans l'impossibilité de comprendre les motivations justifiant un revirement d'attitude par rapport à une position antérieure de l'autorité et dans laquelle elle pouvait légitimement placer sa confiance; qu'en réplique, la requérante précise qu'il ne s'agit pas de s'ingérer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative en jugeant de l'opportunité de son action, mais simplement de contrôler si cette dernière n'a pas, sans motifs suffisants, lesquels ressortent de son avis, modifié sa ligne de conduite antérieure; qu'elle répète que, dans le cadre de l'analyse des critères légaux d'appréciation socio-économique d'une demande particulière, le Comité socio-économique est nécessairement amené à se prononcer par référence à ce qu'il a pu décider antérieurement par rapport à d'autres demandes localisées à proximité, dans une zone socio-économique déterminée; qu'elle procède ensuite à une analyse chronologique des différents avis antérieurs rendus par le Comité socio-économique pour y relever au bout du

compte certaines contradictions et en conclure que le Comité socio-économique attribue à la commune de Messancy la fonction dont il a besoin pour accorder ou refuser une demande d'implantation; qu'elle fait valoir que sa demande insistait particulièrement sur le contexte socio-économique tout à fait spécifique de la commune d'implantation, et de par la présence notamment du pôle CORA, et qu'elle pouvait légitimement s'attendre à recevoir un avis rencontrant cette fonction particulière de la commune, plusieurs fois consacrée auparavant;

Que, dans son dernier mémoire, la requérante insiste sur ce que la caractérisation du contexte socio-économique est un préambule nécessaire à tout examen de projet commercial et permet au Comité d'estimer la zone d'influence commerciale d'un site; qu'elle soutient que lors de l'examen d'une demande, chacun des critères fixés par l'arrêté royal du 8 août 1975 est apprécié en fonction du contexte socio-économique dans lequel le projet s'intègre; qu'elle estime que si le contexte régional et international avait été pris en considération comme il l'avait été dans d'autres avis précédents que la requérante analyse, la décision aurait vraisemblablement été autre; que, selon elle, il s'agit dès lors d'un motif essentiel de l'acte attaqué et cette modification de l'appréciation du contexte socio-économique constitue un changement de ligne de conduite qui aurait dû être motivé par le Comité socio-économique;

Considérant que ce moyen soulève la question de l'auto-limitation par l'administration de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la délivrance d'actes individuels à caractère permissif en exécution d'une loi de police administrative; qu'en l'occurrence, la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales n'édicte pas de normes de conduite ou des préceptes généraux à prendre en considération par les autorités instituées par cette loi lors de l'examen des demandes d'autorisation; qu'elle habilite, en son article 9, alinéa 1^{er}, le Roi à fixer les critères d'appréciation des demandes d'autorisation socio-économique; que l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à prendre en compte lors de l'examen des demandes d'implantation commerciale contient douze critères répartis en quatre catégories relatives respectivement à la localisation spatiale de l'appareil commercial, l'aspect consommateur, l'emploi et l'incidence sur le commerce existant; que cet arrêté impose qu'une appréciation soit portée sur chacun de ces critères par le Comité socio-économique; que le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité peut se trouver limité par une ligne de conduite que l'autorité administrative se serait fixée elle-même préalablement à l'examen des demandes dont elle est saisie; que l'existence d'une ligne de conduite dans le chef de l'autorité peut s'inférer d'une succession d'actes individuels adoptés antérieurement par cette autorité; que dans cette hypothèse, lorsque l'autorité administrative opère un revirement d'attitude, la décision elle-même doit contenir les raisons

justifiant qu'elle s'écarte de sa position antérieure; qu'un revirement d'attitude serait ainsi injustifié si une décision individuelle s'écartait d'une ou de plusieurs décisions individuelles antérieures et rapprochées relatives à un projet ou à un dossier identique;

Considérant qu'en l'espèce, l'avis préalable du Comité socio-économique du 10 juillet 1997 et, par là, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 29 juillet 1997 dont recours accordent à la requérante l'autorisation prévue par la loi du 29 juin 1975 pour les sept modules de vente répartis sur les lots 1, 7, 8 et 9 et la refusent pour les six autres modules de vente localisés sur les lots 2, 3, 4, 5 et 6; qu'il n'est donc pas permis d'affirmer de manière générale, comme le fait la requérante, que «dans son avis préalable émis le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique a conclu par la négative dans son appréciation des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975»; qu'en outre, il s'agit d'un permis d'implantation de régularisation puisque les activités commerciales dans ces différents modules de vente ont débuté dès 1991 sans être couvertes par un permis d'implantation; que la requérante met en cause dans le premier moyen l'appréciation portée par le Comité socio-économique dans son avis du 10 juillet 1997 sur les premier, deuxième, onzième et douzième critères, appréciation selon laquelle Messancy ne serait considérée que dans son contexte purement local et dans son rapport avec le commerce existant à Arlon et Athus, appréciation qui s'écarterait d'une ligne de conduite antérieure ayant reconnu à Messancy un caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale;

Que, quant à la motivation de l'avis du 10 juillet 1997 du Comité socio-économique, l'avis repose sur une appréciation fouillée et circonstanciée de chacun des douze critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975; que la lecture de la motivation montre qu'elle ne peut pas être réduite, comme le fait la requérante, à la seule appréciation relative au caractère local, supralocal ou régional de la fonction commerciale de la commune de Messancy; qu'en effet, le motif essentiel de l'avis litigieux et, par là, de la décision attaquée réside dans le fait de ne retenir sur les parcelles litigieuses que les «surfaces de vente offrant des assortiments de type autonome ou de type semiautonome» et ce, en raison bien entendu de la fonction commerciale de la commune de Messancy, mais aussi en raison de la «recherche d'une once d'équilibre avec la commune d'implantation» ou avec «les centres supralocaux voisins dans l'exercice de leur fonction supralocale» ou en fonction de l'élargissement du choix du consommateur soit dans la commune d'implantation («dans la mesure où des assortiments fort semblables ne se retrouveraient pas sur ce site à travers d'autres surfaces commerciales déjà implantées à Messancy») ou dans les centres commerciaux environnants («où une partie des assortiments du complexe sont largement représentés notamment ceux touchant l'équipement de la personne»);

que raisonner autrement, c'est-à-dire sur la base de la seule fonction commerciale de Messancy, aurait alors conduit le Comité socio-économique à refuser l'autorisation pour l'ensemble du complexe commercial et non pas seulement à l'égard des seuls modules commercialisant des articles non autonomes;

Que, quant au prétendu revirement d'attitude, l'implantation commerciale litigieuse n'a fait l'objet antérieurement d'aucun avis du Comité socio-économique; que l'avis du Comité socio-économique du 17 novembre 1994 avec lequel la requérante opère l'essentiel de sa comparaison porte sur une demande d'autorisation qui diffère de la demande litigieuse sur les points essentiels suivants : cet avis porte sur une demande d'extension d'un important complexe commercial existant alors que l'avis litigieux porte sur un projet d'implantation nouvelle; la demande d'extension concerne un complexe commercial particulièrement important (35.516 m² de surfaces brutes et 27.039 m² de surfaces commerciales nettes) et vise à l'augmenter d'à peu près 30 p.c. alors que la demande litigieuse concerne une implantation commerciale nouvelle, plus réduite, construite sur des parcelles affectées auparavant à des activités agricoles et qui ne s'intègre pas dans un complexe commercial existant; l'avis du 17 novembre 1994 concerne en outre un complexe intégré et structuré alors que la demande litigieuse concerne des modules isolés, construits par des sociétés différentes sur des lots distincts et disposant chacun de sa propre infrastructure; enfin, le complexe concerné par l'avis du 17 novembre 1994 existe depuis 1974, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975, alors que l'avis litigieux porte sur une demande de régularisation d'une implantation exploitée en infraction à la loi du 29 juin 1975; qu'en toute hypothèse, ces avis ne sont pas les seuls à contenir l'appréciation du Comité socio-économique sur le contexte socio-économique de la commune de Messancy; qu'il ressort d'autres avis produits par les deuxième et troisième parties adverses et portant tous sur des projets d'implantation commerciale situés dans la commune de Messancy que le Comité socio-économique a considéré de manière constante que :

- la commune de Messancy, en tant que «commune partagée entre les zones d'attraction supralocales d'Arlon et Athus» ou «située entre la ville subrégionale d'Athus et la ville régionale d'Arlon», «ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supralocal» et ce, malgré «un certain surdimensionnement de l'offre commerciale (qui) a ainsi conféré à la commune de Messancy une fonction régionale commerciale à caractère transfrontalier qui dépasse sa fonction de ville située en fait dans le bas de la pyramide urbaine»;
- la localisation ne pouvait convenir qu'à des magasins offrant des assortiments de type autonome ou semi-autonome;

- il faut tenir compte des équipements commerciaux existant à Messancy et dans les autres centres commerciaux de Arlon, Athus et Longwy ou Virton;

Que ces critères d'appréciation ont également conduit le Comité de manière constante à n'émettre un avis favorable aux implantations projetées qu'à la condition qu'elles soient destinées à des assortiments de type autonome et à émettre un avis défavorable à l'égard d'une demande d'implantation d'un centre commercial en raison de son gabarit et des assortiments proposés; que l'avis litigieux et la décision attaquée, en tant qu'ils refusent les modules commercialisant des articles non autonomes (jouets, chaussures, textile et aménagement du logis), se situent donc bien dans la ligne de conduite qui se dégage de ces avis; que le premier moyen n'est pas fondé;

(...)

DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la requérante.

RAPPORT (EXTRAITS)

(...)

IV. RECEVABILITÉ.

(...)

C. EN CE QUI CONCERNE LE DEUXIÈME OBJET DU RECOURS :

Il est de jurisprudence constante que «le délai de 45 jours visé au dernier alinéa de l'article 12 de la loi du 29 juin 1975 est un délai de rigueur. Lorsque le comité interministériel n'a pas pris de décision dans ce délai, il perd la compétence d'encore statuer sur le recours dont il est saisi. En l'absence de dispositions législatives 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»¹. Il s'ensuit qu'à défaut d'objet, le recours n'est pas recevable en son second objet.

Par contre, la décision du 29 juillet 1997 du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Messancy ayant retrouvé sa force exécutoire à l'expiration de ce dé-

lai de 45 jours, soit depuis le 16 octobre 1997, le recours en annulation est dirigé à bon droit, en son premier objet, contre cette décision.

V. EXAMEN DES MOYENS.

A. PREMIER MOYEN

1. Rappel du moyen

Le premier moyen est «pris de la violation des articles 9 à 11 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, 1 à 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes de permis socio-économique, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, des principes généraux de droit administratif, notamment ceux résultant du principe de bonne administration, du principe de cohérence de l'action administrative, du principe de confiance et du principe de la sécurité juridique;

en ce que dans son avis préalable émis le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique a conclu par la négative dans son appréciation des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975;

alors que cette appréciation est manifestement en rupture, et ce de manière totalement injustifiée, avec la ligne de conduite adoptée antérieurement par ce même comité pour des cas d'espèce en tous points similaires».

Dans ses développements, la partie requérante soutient en droit que «dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, il existe notamment pour l'autorité une contrainte qui résulte de l'accumulation d'actes individuels arrêtés antérieurement par cette autorité, c'est-à-dire la ligne de conduite qu'elle s'est tracée».

En l'absence de toute jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point en matière d'implantations commerciales et sur la base de différents arrêts rendus en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la partie requérante considère que «le même principe doit guider naturellement les autorités jouissant d'un important pouvoir d'appréciation dans le cadre de l'instruction des demandes de permis socio-économique, en particulier le Comité socio-économique. Cette dernière institution a précisément été instituée pour juger de l'impact socio-économique engendré par un projet particulier d'implantations commerciales et ce, notamment au regard de l'environnement commercial dans lequel il s'insère. Cet environnement correspond notamment, soit à une zone urbaine, soit à une zone à destination davantage rurale. Son appréciation repose sur une étude objective et approfondie du projet en question.

Le Comité socio-économique se fait une conception «du bon aménagement des lieux d'un point de vue socio-économique», et ce par les différents avis qu'il est amené

¹ C.E., S.P.R.L. Meubles 24, n° 30.030, du 10 mai 1988; S.A. S.H.V. Belgium, n° 35.718, du 24 octobre 1990; S.A. Société nouvelle de distribution, n° 38.607, du 28 janvier 1992; S.A. Disnam, n° 41.282, du 4 décembre 1992; S.A. Société nouvelle de distribution, n° 43.921, du 3 septembre 1993; S.A. Sicodis, n° 58.958, du 29 mars 1996; A.S.B.L. Fédération Nationale des Unions de Classes Moyennes et conjoints, n° 82.584, du 30 septembre 1999; S.P.R.L. Qualfruit, n° 82.585, du 30 septembre 1999.

Cass., 3 mai 1989, J.T., 1989, p. 675.



à émettre à plusieurs reprises concernant une zone particulière du territoire.

Cette conception équivaut à une ligne de conduite qu'elle adopte et de laquelle elle ne peut s'écarter qu'en motivant de façon spéciale son changement d'attitude et en faisant ressortir les éléments qui l'amènent à devoir se forger une nouvelle conception du bon aménagement socio-économique».

En fait, la partie requérante compare, dans une première branche, l'avis du Comité socio-économique émis le 10 juillet 1997 préalablement à l'acte attaqué avec l'avis favorable «sans aucune condition particulière supplémentaire» du 17 novembre 1994 du Comité socio-économique à propos d'une demande d'extension du complexe commercial CORA situé également à Messancy. La partie requérante soutient, à propos de cette demande d'extension qui visait à augmenter les surfaces brutes et nettes de respectivement 9.268 m² et 8.578 m², et qui avait pour objet la création, dans la galerie commerciale existante, de 34 nouveaux modules similaires à ceux contenus dans sa demande d'autorisation socio-économique, que le Comité socio-économique a émis «une appréciation totalement différente quant à la fonction commerciale et au rôle joué par la commune de Messancy».

Elle estime que «la fonction urbaine et commerciale de la commune de Messancy telle qu'appréciée par le Comité socio-économique in casu ne correspond en aucun point à celle reconnue précédemment par ce même comité»: ainsi, «dans le premier critère, le Comité ne considère plus Messancy que dans son contexte purement local et dans l'analyse du dernier critère, l'avis litigieux se borne à nouveau à ne considérer Messancy que dans son rapport avec le commerce existant sur Arlon et Athus». Or, pour la partie requérante, «la fonction commerciale, régionale et internationale de la commune a été reconnue à plusieurs reprises (...). La décision de la commune de Messancy autorisant l'extension du CORA et qui se base sur cet avis favorable du Comité socio-économique a eu pour effet de confirmer et renforcer clairement le caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale de Messancy, ainsi que plus généralement l'axe de la RN81 à la hauteur de cette commune». En l'espèce, l'avis du Comité socio-économique «ne fait aucune mention du rôle particulier de Messancy, pourtant reconnue officiellement auparavant. Cette commune est considérée uniquement dans son contexte purement local avec une interprétation des critères d'appréciation valant classiquement pour toute autre commune en Belgique (...). Pourtant, le contexte socio-économique de la commune d'implantation n'a pas changé depuis 1994. La concurrence entre les divers pôles existants, tant nationaux qu'étrangers, s'est encore accrue et les flux transfrontaliers n'en sont que plus importants».

Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que «quand bien même le Comité socio-économique n'était pas tenu par sa position antérieure quant au «bon aménagement socio-économique» de la zone considérée, l'avis a quo ne contient aucune justification quant aux raisons pouvant amener l'autorité à revoir sa position. La simple référence faite dans l'avis a quo de ce que l'ensemble commercial en question est voisin «d'autres surfaces commerciales dont un hypermarché avec galerie commerciale, un magasin de bricolage ...», ne constitue pas une motivation suffisante pour justifier un tel revirement. La requérante a ainsi été dans l'impossibilité de comprendre les motivations justifiant un revirement d'attitude par rapport à une position antérieure de l'autorité et dans laquelle la requérante pouvait légitimement placer sa confiance».

2. Réponse de la deuxième partie adverse

La deuxième partie adverse conteste le fondement du moyen en droit au motif qu'«il a été jugé en matière d'aménagement du territoire que le Conseil d'Etat ne substitue pas son appréciation des exigences légales à celle de l'autorité administrative compétente et contrôle si la décision administrative est bien fondée sur des éléments de fait exacts et correctement appréciés. Un moyen fondé sur la vocation d'un cas analogue dans lequel l'autorité administrative a pris une décision différente de celle contestée doit être repoussé».

En fait, la deuxième partie adverse estime que les critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1995 précité «sont pondérés d'une façon variable selon les éléments de fait de chaque dossier. Le raisonnement de la partie requérante qui revient à dresser un parallèle systématique entre deux dossiers est bien sûr inacceptable».

Pour la deuxième partie adverse, «il faut tenir compte des éléments d'appréciation suivants :

- la partie requérante compare un dossier d'extension d'un hypermarché CORA existant avec un projet d'implantation commerciale nouvelle, soit deux cas de figure totalement distincts : il n'est nullement abusif de considérer qu'une priorité est éventuellement reconnue à une entreprise commerciale qui, de longue date, contribue au dynamisme de la région et qui souhaite procéder à une extension de son hypermarché, par rapport à une demande tout à fait nouvelle d'implantation commerciale;
- la comparaison à laquelle procède la partie requérante est évidemment réductrice et, pour estimer qu'il y a éventuellement traitement partial de dossier et incohérence de motivation, il faudrait procéder à une comparaison avec tous les dossiers de la région».

A titre d'exemple, la deuxième partie adverse compare l'avis litigieux avec les décisions du Comité socio-économique pour les implantations commerciales LA BULLE et le TRIANGLE D'OR à Messancy. Cette com-

paraissent «permet de constater qu'il y a bien cohérence de la part du Comité socio-économique qui, quant à l'achalandise, relève que les frontaliers français et luxembourgeois font partie de la clientèle potentielle, admet que Messancy dépasse un cadre purement local mais estime in fine que, pour éviter tout déséquilibre entre le centre régional d'Arlon et la périphérie, il est préférable que les implantations commerciales envisagées ne concernent que des équipements autonomes et semis autonomes. Telle est tout à fait la motivation du Comité socio-économique dans le cas litigieux et c'est en jouant sur les mots que la partie requérante prétend que le Comité socio-économique, de façon inacceptable, voudrait réduire dans le présent dossier la commune de Messancy à un rôle strictement local.

Cette présentation de la motivation du Comité socio-économique fait une interprétation abusive de son énoncé, notamment page 5 où il est précisé que «Messancy est une commune de 6.800 habitants environ, insérée dans les zones d'attraction des centras supra locaux d'Arlon et d'Athus. Elle-même ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supra local ...». Le Comité socio-économique relève à cet égard que Messancy est en soi une commune peu importante dont l'attraction commerciale est en fait due à la présence de l'hypermarché CORA».

3. Réponse de la troisième partie adverse

Pour la troisième partie adverse, «une ligne de conduite suppose la répétition de décisions allant dans le même sens».

Tel n'est pas le cas en l'espèce pour trois raisons :

- «la partie requérante ne peut citer qu'un seul avis antérieur qui, selon elle, irait dans un sens différent par rapport à l'avis contesté»;
- «cet avis porte sur une situation toute différente puisqu'il concerne le développement d'un complexe intégré, structuré, qui existait depuis 1974, c'est-à-dire avant la loi du 29 juin 1975, alors que l'avis critiqué concerne des magasins isolés créés après la loi du 29 juin 1975 et en infraction à cette loi»;
- par contre, l'avis contesté se situe bien dans la ligne de conduite antérieure exprimée dans les avis» déposés par la troisième partie adverse dans son dossier administratif (pièces 2 à 5 et 7).

Pour la troisième partie adverse, «il ressort de l'ensemble de ces avis que le Comité socio-économique a considéré que la commune de Messancy n'a pas de fonction supra locale et que la localisation ne peut s'y faire que pour des magasins offrant des assortiments de type autonome ou semi autonome. Le contraire pourrait déséquilibrer l'équipement commercial des centres régionaux ou supra locaux tels que Arlon, Athus ou Virton. C'est dans le respect de cette ligne de conduite que le Comité socio-économique a, dans son avis W 822/97 du 10 juillet

1997, concernant la demande introduite par la partie requérante, estimé que les modules commercialisant des articles non autonomes ne pouvaient être autorisés (il s'agit des modules commercialisant des jouets, des chaussures, du textile, et de l'aménagement du logis)».

(...)

5. Examen

5.1. En droit

Le premier moyen soulève en réalité la question de l'auto-limitation par l'administration de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la délivrance d'actes individuels à caractère permissif en exécution d'une loi de police administrative.

Dans les lois de police administrative instaurant des actes permissifs, tels que autorisations ou permis, l'autorité administrative qui délivre de tels actes jouit en principe d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire, lequel peut toutefois être limité de diverses manières :

I. La législation organique de ladite police peut tout d'abord prévoir elle-même des normes enserrant plus ou moins étroitement le pouvoir d'appréciation des autorités compétentes en la matière.

En l'occurrence, contrairement à d'autres législations comme celles relatives à l'aménagement du territoire ou à l'environnement, la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales n'édicte pas par elle-même de normes de conduite ou des préceptes généraux à prendre en considération par les autorités instituées par cette loi lors de l'examen des demandes d'autorisation.

II. Ensuite, la législation peut habiliter l'une ou l'autre autorité à arrêter, dans des règlements ou dans des instruments similaires à portée réglementaire, les normes ou les préceptes qui guideront l'autorité compétente dans l'examen des demandes d'actes permissifs qui lui seront soumises.

Dans ce cas, le respect de l'Etat de droit et, corrélativement, de la hiérarchie des normes implique que l'autorité saisie d'une demande d'autorisation statue conformément à ces normes réglementaires hiérarchiquement supérieures en confrontant la situation individuelle dont elle est saisie à la réglementation plus ou moins large applicable en la matière. A cet égard, il importe peu que la réglementation encadrant le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité soit le fait de l'autorité elle-même. En effet, en vertu de l'adage «*patere legem quam ipse fecisti*», il n'appartient pas à une autorité de déroger par le biais de décisions individuelles à un règlement qu'elle s'est elle-même fixé.

Il est désormais admis que l'exercice de ce pouvoir d'appréciation requiert notamment que l'autorité administrative procède à un examen sérieux des circonstances concrètes de chaque dossier qui lui est soumis, exerce

personnellement son pouvoir d'appréciation et s'informe sérieusement, c'est-à-dire recueille et examine les différents éléments de nature à justifier son appréciation².

En l'occurrence, la loi du 29 juin 1975 habilite, en son article 9, alinéa 1^{er}, le Roi à fixer les critères d'appréciation des demandes d'autorisation socio-économique. L'arrêté royal du 8 août 1975 fixant les critères à rencontrer lors de l'examen des demandes d'implantations commerciales contient douze critères répartis en quatre catégories relatives respectivement à la localisation spatiale de l'appareil commercial, l'aspect consommateur, l'emploi et l'incidence sur le commerce existant.

Selon la jurisprudence, l'arrêté royal du 8 août 1975 «impose qu'une appréciation soit portée sur chacun d'eux (de ces critères) par le Comité socio-économique» et «l'appréciation globale prévue par l'article 6 de l'arrêté royal du 8 août 1975 doit porter sur les critères réunis, c'est-à-dire sur les douze critères»³. Plus précisément, «pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle, la décision du Collège des bourgmestre et échevins qui accorde une autorisation d'implantation commerciale doit indiquer les motifs pour lesquels l'autorisation est accordée. La simple énumération des critères d'appréciation ne constitue pas une motivation suffisante»⁴; «l'avis du Comité socio-économique doit examiner séparément chaque critère, de manière à ce que le demandeur puisse retrouver clairement et certainement dans l'avis l'appréciation de chaque critère, la référence aux considérations émises à l'occasion d'un autre critère ne constituant pas une motivation suffisante»⁵.

III. Enfin, le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité peut se trouver limité par une ligne de conduite que l'autorité administrative s'est fixée elle-même préalablement à l'examen des demandes dont elle est saisie.

Cette «autolimitation du pouvoir discrétionnaire» de l'administration, pour reprendre une expression chère à HAURIU⁶, peut revêtir deux formes :

1° L'existence de cette ligne de conduite peut tout d'abord résulter de principes ou de critères généraux préalablement définis par l'autorité elle-même par le biais d'actes non réglementaires, tels que des circulaires, des directives ou, pour prendre une matière proche du domaine des implantations commerciales, sous la forme de

plans à valeur indicative comme, en matière d'aménagement du territoire, le schéma directeur.

Si la doctrine est plutôt encline à considérer qu'une telle ligne de conduite instaure une contrainte lors de l'exercice, par l'autorité qui accomplit un acte individuel, de son pouvoir d'appréciation et ce, au nom du principe de confiance et de la sécurité juridique⁷, la jurisprudence du Conseil d'Etat semble plus nuancée à cet égard et contient en tout cas un certain nombre de garde-fous qui doivent être mis en balance par le juge lors du contrôle de l'acte discrétionnaire.

Ceux-ci nous paraissent pouvoir être ramenés au rang de trois principes :

a) sous réserve d'une éventuelle requalification en raison des termes utilisés, les documents contenant une telle ligne de conduite sont considérés par le Conseil d'Etat comme nécessairement dépourvus de tout caractère obligatoire de sorte qu'un recours en annulation introduit à leur encontre est irrecevable ou qu'un moyen invoquant leur violation ne peut être fondé en droit⁸;

⁷ M. PAQUES, La nature juridique des schémas directeurs et des schémas de structure, *Aménagement*, 1994, p. 10; D. LAGASSE, La motivation des permis d'urbanisme et de lotir, *op. cit.*, pp. 33-34; D. LAGASSE, Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge, in *L'administration face à ses juges*, Editions du Jeune barreau de Liège, 1987, p. 118 à 120.

⁸ Ainsi jugé :

– en matière d'aménagement du territoire à propos des schémas directeurs : «Considérant que ces dispositions n'ont pas pour effet de porter atteinte à la valeur indicative du schéma-directeur et à l'absence de caractère réglementaire de ce dernier, qui ressortent de l'article 21, alinéa 1^{er}, du CVATUP; qu'il s'ensuit que, n'étant pas un règlement au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le schéma-directeur n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation; que la circonstance que le collège des bourgmestre et échevins a refusé un permis de bâtir sur la base du schéma-directeur n'est pas de nature à conférer à celui-ci un caractère réglementaire qu'il n'a pas; qu'en tant que document d'orientation, il constitue une simple ligne de conduite dont le collège des bourgmestre et échevins peut, le cas échéant, s'écarter; que l'exception est fondée» (C.E., Parmentier, n° 84.365, du 22 décembre 1999); «Considérant qu'un schéma directeur n'a pas de valeur réglementaire; qu'il n'est qu'un document d'orientation et d'affectation du sol, c'est-à-dire une ligne de conduite dont l'autorité peut s'écarter moyennant une motivation adéquate» (C.E., S.A. Sobimport et S.A. Primus Sievert Belgium, n° 68.924, du 16 octobre 1997); «Considérant que le dossier indique que la Région wallonne, auteur du permis attaqué, a répondu adéquatement aux objections précitées, soit par des considérations formulées dans le corps même du permis attaqué, soit par des mentions figurant dans une analyse des réclamations et annexées à ce dernier; que si la partie adverse s'est parfois référée à la ligne de conduite qu'est le schéma directeur afin d'écarter les objections formulées lors de l'enquête publique, ce renvoi ne représente qu'un élément parmi d'autres considérations et ne constitue nullement une illégalité; que le moyen n'est pas sérieux» (C.E., Dufour, n°51.584, du 8 février 1995);

– en matière de fonction publique : «Considérant qu'aucune de ces dispositions n'impose que les critères en fonction desquels les candidats sont refusés ou ajournés en première session soient établis par voie réglementaire et portés préalablement à leur connaissance; que la délibération par laquelle le jury établit les critères en fonction desquels il décidera des résultats est une ligne de conduite qu'il se donne pour la délibération en cause, dont il ne lui est pas interdit de s'écarter, et qui ne vaut pas de manière générale, pour d'autres délibérations; qu'une telle délibération est dépourvue de caractère réglementaire et ne doit pas être publiée; que le moyen n'est pas fondé» (C.E., Devaux, n° 45.141, et Ivansky, n° 45.142, du 3 décembre 1993);

– en matière d'enseignement : «Considérant que la première branche du moyen se réfère à une circulaire interne dépourvue de caractère régle-

² Voyez les exemples cités dans les Nouvelles, Droit administratif, Tome VI, *Le Conseil d'Etat*, Larcier, 1975, n°s 1.536 à 1.539; D. Lagasse, «Evolution du contrôle exercé par le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation (spécialement pendant la période 1987-1996)», in *Le Conseil d'Etat de Belgique, 50 ans après sa création (1946-1996)*, Bruylant, 1999, p. 430.

³ C.E., S.A. Colruyt, n° 23.018, du 11 mars 1983.

⁴ C.E., S.A. Meubelcentrale Heylen, n° 24.940, du 21 décembre 1984.

⁵ C.E., *Super Confex*, n° 39.735, du 16 juin 1992.

⁶ Celui-ci enseignait qu'«une administration discrétionnaire n'est pas une administration qui n'a pas de règles, mais une administration qui se fait à soi-même ses propres règles» (M. HAURIU, note au SIREY, 1927, III, 57, cité par D. LAGASSE, «La motivation des permis d'urbanisme et de lotir», in *L'urbanisme à Bruxelles*, Ed. Jeune barreau de Bruxelles, 1992, p. 34)

b) l'existence d'une ligne de conduite préalablement définie ne peut dispenser l'autorité compétente d'exercer son devoir d'appréciation. Il en résulte que *«l'administration disposant en vertu de la loi d'un pouvoir d'apprécier ce que l'intérêt général requiert ne peut par exemple se lier à l'avance, mais doit au contraire procéder à un examen concret des circonstances de chaque dossier qui lui est soumis»*⁹. En effet, *«le principe de l'examen particulier des circonstances prohibe les décisions globales et interdit à l'administration de prendre une position de principe rigide dans des matières où précisément un pouvoir discrétionnaire lui a été accordé, afin qu'elle puisse tenir compte des circonstances propres à l'espèce»*^{10 11};

mentaire; qu'une telle circulaire ne peut constituer qu'une ligne de conduite et que le fait d'éventuellement s'en écarter ne viole pas le principe *«patere legem quam ipse fecisti»* (C.E., Adam, n° 84.769, du 19 janvier 2000);

– **en matière de police des étrangers** : *«Considérant que ces griefs sont étrangers à l'arrêté royal attaqué et n'apparaissent pas susceptibles d'en entraîner l'annulation; que la circulaire ministérielle, qui crée une ligne de conduite pour l'application des lois et règlements sur la police des étrangers, ne saurait remettre en cause l'autorité de la chose décidée par l'arrêté royal individuel, ni obliger le Roi à reprendre ou abroger une décision qui est de son ressort»* (C.E., M'Rabet Akroud, n° 40.191, du 28 août 1992).

⁹ D. Lagasse, L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation (1987-1996), op. cit., p. 430.

¹⁰ J. SALMON, Le Conseil d'Etat, Bruylant, 1994, p. 477.

¹¹ Ainsi jugé :

– **en matière d'environnement** : *«Considérant, sur la première branche, que la circulaire du 10 décembre 1992 ne contient, par nature, pas de règles de droit obligatoires; qu'en plus, la circulaire en question, qui semble bien avoir été approuvée et diffusée, se présente elle-même comme un «code de bonnes pratiques»; qu'elle peut tout au plus constituer une ligne de conduite que l'autorité se fixe de manière indicative, et dont elle peut s'écarter; (...) qu'en ce qui concerne le nombre prévu de truies, dont il n'est pas contesté qu'il excède le maximum prévu par la circulaire, l'arrêté attaqué le justifie par la répartition des emplacements entre les différentes catégories d'animaux à héberger, et par la capacité, largement suffisante, des fosses et citerne à lisier; (...) qu'en sa première branche, le moyen n'est pas sérieux;»* (C.E., Brysse et l'A.S.B.L. Cadec, n° 63.048, du 13 novembre 1996);

– **en matière de nomination de magistrats** : *«que, dans la mesure où il existe un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, il n'est pas interdit à l'autorité compétente de se tracer une ligne de conduite pour la mise en oeuvre de ce pouvoir; que la fixation de pareille ligne de conduite n'est qu'une recommandation qui ne peut constituer une règle de droit et ne peut être par elle-même un motif de rejet ou de prise en considération des candidatures, celles-ci devant chaque fois être examinées au cas par cas;»* (C.E., Goldenberg, n° 75.846, du 21 septembre 1998);

– **en matière de fonction publique** : *«Considérant qu'au cours de sa réunion du 17 novembre 1992, la commission de réaffectation a fixé les critères qu'elle retiendrait pour faire ses propositions; (...) Considérant que la commission de réaffectation ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire; qu'en outre, le 9e critère se présente comme une ligne de conduite facultative; que la règle dont la violation est invoquée par l'acte attaqué n'est pas contraignante et qu'en s'estimant lié par elle le ministre s'est mépris sur sa propre compétence;»* (C.E., Goedert, n° 62.449, du 9 octobre 1996); *«Considérant que ces motifs sont des considérations de principe que l'autorité entend rendre applicables de manière générale à tous les agents du cadastre; que le requérant avait spécifié qu'il exercerait son activité (privée) en dehors de la circonscription où il est en fonction et en dehors des heures de service; que c'est en se fondant sur ces précisions et sur la manière de servir exemplaire du requérant que trois de ses supérieurs hiérarchiques ont émis un avis favorable à sa demande; que, par contre, ni le directeur général, ni le conseil de direction, qui ont tous deux donné un avis défavorable, ni le ministre, qui a pris la décision attaquée, n'ont fait la moindre allusion à ces circonstances; qu'il y a lieu d'en déduire qu'à ce niveau de l'administration, la décision attaquée procède de l'application pure et simple d'une ligne de conduite préétablie, sans que la situation propre du requérant ait été prise en compte; que le moyen est fondé;»* (C.E., Collin, n° 39.985, et Deprez, n° 39.987, du 6 juillet 1992);

c) enfin, l'existence d'une ligne de conduite préalablement définie, dont le respect s'inspire, comme on l'a déjà dit, du principe de continuité et de légitime confiance, doit se concilier avec un autre principe régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, à savoir le principe de changement ou de mutabilité des actes administratifs. L'autorité n'est en effet pas tenue de s'en tenir à l'appréciation qu'elle a portée de manière générale en la matière et ce, eu égard non seulement aux circonstances propres au cas d'espèce qui lui est soumis, mais aussi à l'évolution du contexte factuel ou encore à l'illégalité de la ligne de conduite adoptée antérieurement¹².

En l'occurrence, il n'est pas démontré que les autorités compétentes en matière d'implantation commerciale aient arrêté, dans des documents à portée générale, des principes relatifs à l'appréciation des douze critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975. En tout état de cause, il résulte de la jurisprudence précitée du Conseil

– **en matière de nomination à des charges publiques** : *«Considérant qu'il est de notoriété publique que, dans la perspective de la réforme de la loi sur le notariat et dans le souci d'objectivation des nominations, le Ministre s'est fixé une règle de conduite en vertu de laquelle les candidatures seraient appréciées sur la base de trois critères, à savoir l'aptitude scientifique, l'aptitude professionnelle et la continuité du service notarial; que se donnant cette ligne de conduite, le ministre n'a nullement lié sa compétence, d'une part, parce qu'il ne s'est pas privé de la faculté d'apprécier, dans chaque cas, si le candidat répond à ces critères et, d'autre part, parce que rien ne lui interdirait de déroger à la ligne de conduite qu'il s'est fixée, à la condition de motiver dûment sa décision sur ce point; que l'adoption de pareille ligne de conduite ne constitue pas un acte réglementaire; que, par ailleurs, on n'aperçoit pas en quoi elle méconnaîtrait les articles 10 et 11 de la Constitution (...)»* (C.E., Leclercq, n° 84.676, du 13 janvier 2000); *«Considérant que, selon l'acte critiqué, «pour assurer une bonne et saine gestion des affaires communales, il convient que les candidatures soient appuyées par au moins une majorité des membres en fonction» et «aucune des deux candidatures n'est appuyée par une majorité des membres effectifs de la commune de Ganshoren, à savoir par au moins 14 membres sur 27»; que l'opinion selon laquelle les candidatures à la nomination de bourgmestre doivent être appuyées par au moins une majorité des conseillers communaux en fonction est conforme à celle exprimée par la circulaire précitée du 22 novembre 1996; que cette circulaire n'a aucune valeur réglementaire et ne peut constituer qu'une ligne de conduite qui, en aucun cas, ne peut ajouter des conditions à celles prévues par la loi; que les actes de présentation peuvent être examinés au regard d'une telle ligne de conduite, mais que cet examen doit tenir compte des circonstances propres à chaque cas; que, comprise à la lumière de la circulaire dont s'inspire l'acte critiqué, la majorité visée par celui-ci ne peut être qu'une majorité politique, permettant au candidat présenté d'exercer la fonction de bourgmestre, ce qui ne signifie pas nécessairement la majorité des conseillers communaux en fonction;»* (C.E., Barbay, n° 86.807, du 18 avril 2000).

¹² Ainsi jugé **en matière d'aménagement du territoire** : *«Considérant que la parcelle en cause n'est pas dans le périmètre protégé en application des articles 309 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP); que s'il est exact que l'administration l'a précédemment considérée comme incluse dans ce périmètre, c'est à la suite d'une erreur de droit quant à l'étendue exacte de celui-ci, erreur qui ne lui est apparue qu'à l'occasion des procédures précédemment introduites devant le Conseil d'Etat et qui ne peut être considérée comme une ligne de conduite que l'administration se serait volontairement imposée; qu'une fois informée de celle-ci, la partie adverse n'était pas obligée de persévérer dans cette erreur; qu'en revenant à une exacte application de la législation ne peut être considéré ni comme une violation de l'article 10 de la Constitution ni comme l'abandon d'une ligne de conduite; que le moyen n'est pas fondé;»* (C.E., Simonet et Perleau, n° 78.052, du 11 janvier 1999).

d'Etat qu'en la matière, les autorités ne peuvent se contenter d'une simple énumération des critères d'appréciation de même que d'une appréciation générale sur chacun de ces critères.

2° La question de savoir si l'existence d'une ligne de conduite dans le chef de l'autorité peut s'inférer d'un **succession d'actes individuels adoptés antérieurement** par cette autorité est plus délicate.

Pour distinguer cette hypothèse de la précédente, la doctrine et la jurisprudence parlent plutôt de « *revirement d'attitude* ».

A cet égard, le Conseil d'Etat considère de manière constante¹³ que lorsque l'autorité administrative opère un revirement d'attitude, la décision elle-même doit contenir les raisons justifiant qu'elle s'écarte de sa position antérieure¹⁴. Le fondement de cette jurisprudence est que même lorsqu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative ne peut plus, sans en donner expressément les raisons, opter pour une certaine appréciation dès le moment où elle a opté antérieurement pour une autre appréciation.

Le Conseil d'Etat retient certainement le revirement d'attitude injustifié lorsqu'une décision individuelle s'écarte sans motifs suffisants et adéquats d'une ou de plusieurs décisions individuelles antérieures et rapprochées relatives à un projet ou à un dossier identique¹⁵.

Par contre, le Conseil d'Etat estime irrelevante le moyen invoquant le concept de revirement d'attitude lorsqu'il s'agit de projets différents et ce, même si la localisation est identique¹⁶, ou lorsqu'il s'agit de projets

identiques mais éloignés dans le temps¹⁷ ou mettant en jeu des législations différentes¹⁸.

Pour pouvoir retenir le concept de revirement d'attitude, il convient donc que l'identité des projets comparés soit suffisante, que ces projets soient appréciés par la même autorité en vertu de la même législation et que cette appréciation résulte d'une accumulation de prises de position antérieures pour autant toutefois que ces dernières ne soient pas trop anciennes et qu'elles puissent être considérées comme légales.

– **en matière de fonction publique** : « *Considérant que la méthode d'évaluation par le conseil de direction des candidatures aux promotions par avancement de grade n'était pas inconnue du requérant puisqu'elle avait été publiée au Moniteur belge des 3 décembre 1992 et 28 avril 1993; que l'on peut difficilement voir dans cette méthode d'évaluation un système qui « court-circuite » la procédure de signalement puisqu'il s'agit de deux évaluations distinctes réalisées à des moments différents et dans des buts différents et que l'usage facultatif du formulaire permet au candidat à la promotion de faire valoir des qualités, des aptitudes ou des réalisations personnelles directement en rapport avec l'emploi en compétition; qu'ainsi, en annexe à sa lettre de candidature du 9 mai 1994 le requérant n'a pas manqué de faire valoir, pour chacune des rubriques et de manière précise, les faits qu'il estimait de nature à soutenir favorablement sa candidature;* » (C.E., Degeest, n° 65.646, du 26 mars 1997).

¹⁷ Ainsi jugé :

– **en matière d'aménagement du territoire** : « *Considérant quant aux deuxième et troisième branches du cinquième moyen, que l'octroi d'un permis de bâtir en 1972 ne constitue pas, par lui-même, une ligne de conduite qui s'impose à l'avenir (permis de bâtir de 1992) à la commune; qu'en ses deuxième et troisième branches, le moyen n'est pas fondé;* » (C.E., Kever et Everts, n° 48.449, du 4 juillet 1994); « *Considérant, sur la seconde branche, que les requérants exposent qu'un permis délivré par la ville le 12 mai 1987 a été suspendu par le fonctionnaire délégué, mais que le ministre l'avait invité à retirer cette suspension, notamment parce que la hauteur de la tribune projetée à l'époque correspondait à la hauteur moyenne des maisons existantes; qu'à dix ans de distance, les conceptions peuvent se modifier; que les permis critiqués ont été délivrés en vue d'une manifestation sportive déterminée, dont on ne pouvait soupçonner en 1987 qu'elle pourrait être organisée à Charleroi; qu'entre les attitudes de la partie adverse dénoncées comme contradictoires, il existe et un délai important et des différences de contexte tels que le rapprochement des positions adoptées dans les deux cas est irréaliste pour établir un revirement d'attitude; que le moyen n'est pas sérieux en sa seconde branche;* » (C.E., l'A.S.B.L. Protection et Sauvegarde du quartier du Sporting, n° 74.799, du 30 juin 1998); « *Considérant, sur la première branche, que l'agrément est accordé pour une période maximale de trois années; que la reconduction de l'agrément au terme d'une de ces périodes constitue une décision nouvelle, sur une demande différente de celle qui avait conduit à l'agrément précédent; que l'acte attaqué ne peut être considéré comme un revirement d'attitude à propos d'une même demande; (...) que le fait que, précédemment, l'agrément a été accordé alors que la situation du requérant n'était pas fondamentalement différente n'obligeait pas l'autorité à l'accorder à nouveau; qu'il ressort du dossier que les informations qui ont conduit la partie adverse à refuser l'agrément ont été recueillies au cours de l'instruction du dossier par l'administration et ne sont pas contestées par le requérant; que le moyen n'est pas fondé en sa première branche;* » (C.E., Institut international de Recherches et de Formation pour promouvoir le Socialisme scientifique et démocratique, n° 41.913, du 8 février 1993).

¹⁸ Ainsi jugé : « *Considérant qu'il ne saurait y avoir revirement d'attitude ou incohérence que lorsque l'autorité se prononce, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins; qu'en l'espèce, un avis émis en application de la réglementation sur la protection du travail ne peut empêcher l'autorité d'en émettre un différent sur un projet autre, émis de surcroît en application d'une autre législation, à savoir celle sur l'urbanisme; que le premier avis donné en application de cette législation est celui du 7 mai 1996, qui, sous réserve de plus amples informations, est globalement favorable; (...) que le moyen n'est pas sérieux;* » (C.E., Talmas, n° 64.753, du 25 février 1997).

¹³ Depuis l'arrêt Vandecasteele, n° 14.342, du 10 novembre 1970.

¹⁴ Voir par exemple C.E., Lonay, n° 38.350, du 17 décembre 1991; Verlinde, n° 39.036, du 20 mars 1992; consorts Schöffers, n° 44.397, du 7 octobre 1994. Voyez également les références citées par D. LAGASSE, L'évolution du contrôle exercé par le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation (1987-1996), *op. cit.*, p. 463 à 466.

¹⁵ Ainsi jugé :

– **en matière d'aménagement du territoire** : « *Considérant que, dans son avis du 20 août 1992, le collège exige que la hauteur « totale » de l'immeuble projeté ne dépasse pas celle de l'immeuble à appartements voisin; que le terme « hauteur totale de l'immeuble projeté » ne vise pas la seule hauteur de la façade avant à l'exclusion de celle de la façade arrière mais vise la hauteur de l'immeuble dans son ensemble; que, par la suite, le collège admet une différence de hauteur réduite à l'avant et importante à l'arrière; qu'aucune motivation de l'abandon de cette condition relative à la hauteur par rapport à l'immeuble voisin n'est fournie ni dans l'avis du collège du 15 octobre 1992 ni dans celui du fonctionnaire délégué du 10 novembre 1992 ni dans l'acte attaqué; qu'en sa première branche, le moyen est fondé;* » (C.E., Kever et Everts, n° 48.449, du 4 juillet 1994); « *Considérant que, lorsque le fonctionnaire délégué et le collège des bourgmestre et échevins modifient leur appréciation d'un permis de lotir au regard du bon aménagement des lieux, son avis et sa décision doivent énoncer les motifs pour lesquels ils se sont écartés de leur conception antérieure, afin de permettre au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle juridictionnel;* » (C.E., Lonay, n° 38.350, du 17 décembre 1991).

¹⁶ Ainsi jugé :

– **en matière d'implantation commerciale**, que « *l'autorisation refusée antérieurement portant sur un projet substantiellement plus grand que celui qui fait l'objet de l'acte attaqué, l'appréciation différente qui a été portée sur le nouveau projet ne constitue pas un revirement d'attitude qui devrait être spécialement justifié* » (C.E., A.S.B.L. Fédération Nationale des Unions de Classes Moyennes et consorts, n° 82.584, du 30 septembre 1999);

5.2. En fait.

5.2.1. Rappel de la portée de la décision attaquée

L'article 11, § 3, alinéa 4, de la loi du 29 juin 1975 précitée dispose que «la décision autorisant l'implantation commerciale impose les conditions que le Comité socio-économique aurait, le cas échéant, fixées». En l'espèce, il ressort du libellé de la décision attaquée et du dossier administratif que les conditions fixées par l'acte attaqué ont pour origine l'avis du 10 juillet 1997 du Comité socio-économique.

Pour rappel, l'avis préalable du Comité socio-économique du 10 juillet 1997 et, par là, la décision du Collège des bourgmestre et échevins du 29 juillet 1997 dont recours accordent à la partie requérante l'autorisation prévue par la loi du 29 juin 1975 pour les sept modules de vente répartis sur les lots 1, 7, 8 et 9 et la refusent pour les six autres modules de vente localisés sur les lots 2, 3, 4, 5 et 6¹⁹. Il n'est donc pas permis d'affirmer de manière générale, comme le fait la partie requérante dans l'énoncé de son premier moyen, que «dans son avis préalable émis le 10 juillet 1997, le Comité socio-économique a conclu par la négative dans son appréciation des critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975».

En outre, il s'agit d'un permis d'implantation de régularisation puisque les activités commerciales dans ces différents modules de vente ont débuté en 1991 sans être couvertes par un permis d'implantation et que la demande d'autorisation ayant conduit à l'acte attaqué date du 14 mai 1997.

La partie requérante met en cause dans le premier moyen l'appréciation portée par le Comité socio-économique dans son avis du 10 juillet 1997 sur les premier, deuxième, onzième et douzième critères, appréciation selon laquelle Messancy ne serait considérée que dans son contexte purement local et dans son rapport avec le commerce existant sur Arlon et Athus et qui s'écarterait d'une ligne de conduite antérieure ayant reconnu à Messancy un caractère de pôle régional transfrontalier à vocation internationale. Ces deux points sont passés successivement en revue ci-après.

5.2.2. Quant à la motivation de l'avis du 10 juillet 1997 du Comité socio-économique

L'avis favorable sous conditions du Comité socio-économique du 10 juillet 1997 repose sur une appréciation fouillée et circonstanciée de chacun des douze critères prévus par l'arrêté royal du 8 août 1975 précité.

L'on peut dégager de cette motivation certaines considérations qui ont plus particulièrement conduit à l'appréciation querellée, à savoir la fonction commerciale de la

commune de Messancy et des centres commerciaux environnants en Belgique, la zone d'attraction et les courants d'achat de ces différents centres et les types d'assortiments offerts par ces différents centres. Les autres considérations avancées dans l'avis *a quo* ont trait au projet dans sa globalité et ne conduisent pas comme telles à la distinction entre les modules de vente opérée par l'acte attaqué.

La motivation de l'avis litigieux ne nous paraît donc pas pouvoir être réduite, comme le fait la partie requérante, à la seule appréciation relative au caractère local, supra local ou régional de la fonction commerciale de la commune de Messancy.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que le motif essentiel de l'avis litigieux et, par là, de la décision attaquée réside dans le fait de ne retenir sur les parcelles litigieuses que les «surfaces de vente offrant des assortiments de type autonome ou de type semi autonome» et ce, en raison bien entendu de la fonction commerciale de la commune de Messancy, mais aussi en raison de la «recherche d'une once d'équilibre avec la commune d'implantation» ou avec «les centres supra locaux voisins dans l'exercice de leur fonction supra locale» ou en fonction de l'élargissement du choix du consommateur soit dans la commune d'implantation («dans la mesure où des assortiments fort semblables ne se retrouveraient pas sur ce site à travers d'autres surfaces commerciales déjà implantées à Messancy») ou dans les centres commerciaux environnants («où une partie des assortiments du complexe sont largement représentés notamment ceux touchant l'équipement de la personne»).

Raisonnement autrement, c'est-à-dire sur la base de la seule fonction commerciale de Messancy, aurait alors conduit le Comité socio-économique à refuser l'autorisation pour l'ensemble du complexe commercial et non pas seulement à l'égard des seuls modules commercialisant des articles non autonomes.

Il convient à présent d'examiner si sur l'ensemble de ces points, et non pas seulement sur un point pris isolément, le Comité socio-économique se serait écarté d'une ligne de conduite préalablement définie au travers d'avis antérieurs portant sur des projets d'implantations commerciales à Messancy et aurait de la sorte opéré un revirement d'attitude injustifié.

5.2.3. Revirement d'attitude?

Comme on l'a vu, pour qu'il y ait revirement d'attitude au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, il faut qu'il y ait eu soit une appréciation antérieure différente de la part du Comité socio-économique sur un projet ou un dossier identique localisé sur les parcelles concernées, soit plusieurs appréciations antérieures différentes portant sur des projets similaires ou identiques répondant au même contexte considéré, à savoir en l'occurrence le contexte socio-économique.

¹⁹ Voir le plan d'implantation du site figurant dans la demande d'autorisation socio-économique introduite par la partie requérante (annexe 3 à la requête et D.A. de la deuxième partie adverse, pièce n° 1).

Aucune de ces conditions ne paraît réalisée en l'espèce. En effet :

- l'implantation commerciale litigieuse n'a fait l'objet antérieurement d'aucun avis du Comité socio-économique, même si un projet identique a fait l'objet en 1990 d'une demande d'autorisation socio-économique, laquelle a été retirée par son auteur juste avant l'avis du Comité socio-économique (cf. exposé des faits, point 1);
- l'avis du Comité socio-économique du 17 novembre 1994²⁰ avec lequel la partie requérante opère une comparaison porte sur une demande d'autorisation d'implantation commerciale qui diffère d'avec la demande litigieuse sur les points essentiels suivants : cet avis porte sur une demande d'extension d'un important complexe commercial existant alors que l'avis litigieux porte sur un projet d'implantation nouvelle; la demande d'extension concerne un complexe commercial particulièrement important (35.516 m² de surfaces brutes et 27.039 m² de surfaces commerciales nettes) et vise à l'augmenter d'à peu près 30 % alors que la demande litigieuse concerne une implantation commerciale nouvelle plus réduite, construite sur des parcelles affectées auparavant à des activités agricoles et qui ne s'intègre pas dans un complexe commercial existant; l'avis du 17 novembre 1994 concerne en outre un complexe intégré et structuré alors que la demande litigieuse concerne des modules isolés, construits par des sociétés différentes sur des lots distincts et disposant chacun de sa propre infrastructure; enfin, le complexe concerné par l'avis du 17 novembre 1994 existe depuis 1974, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975, alors que l'avis litigieux porte sur une demande de régularisation d'une implantation exploitée en infraction à la loi du 29 juin 1975;
- à supposer même que les projets visés par les deux avis précités du Comité socio-économique, à savoir ceux du 17 novembre 1994 et du 10 juillet 1997, soient suffisamment identiques ou, à tout le moins, similaires, la production d'un seul avis antérieur ne suffit pas à établir l'existence d'une ligne de conduite et, ce faisant, d'un revirement d'attitude injustifié, et ce d'autant plus que ces avis ne sont pas les seuls à contenir l'ap-

préciation du Comité socio-économique sur le contexte socio-économique de la commune de Messancy.

En effet, les deuxième et troisième parties adverses produisent une série d'avis du Comité socio-économique portant tous sur des projets d'implantation commerciale situés dans la commune de Messancy. Il en ressort que le Comité socio-économique a considéré de manière constante que :

- la commune de Messancy, en tant que « *commune partagée entre les zones d'attraction supra locales d'Arlon et Athus* » (D.A., pièces 2, 3 et 7) ou « *située entre la ville subrégionale d'Athus et la ville régionale d'Arlon* » (D.A., pièces 4 et 5), « *elle-même ne peut prétendre à une fonction commerciale de type supra local* » (D.A., pièce 7) et ce, malgré « *un certain surdimensionnement de l'offre commerciale (qui) a ainsi conféré à la commune de Messancy une fonction régionale commerciale à caractère transfrontalier qui dépasse sa fonction de ville située en fait dans le bas de la pyramide urbaine* » (D.A., pièce 4);
- la localisation ne pouvait convenir qu'à des magasins offrant des assortiments de type autonome ou semi autonome (D.A., pièces 2 à 5 et 7);
- il faut tenir compte des équipements commerciaux existants à Messancy et dans les autres centres commerciaux de Arlon, Athus et Longwy ou Virton (*ibidem*).

Ces critères d'appréciation ont également conduit le Comité de manière constante à n'émettre un avis favorable aux implantations projetées qu'à la condition qu'elles soient destinées à des assortiments de type autonome (D.A., pièces 2, 3, 5 et 7) et à émettre un avis défavorable à l'égard d'une demande d'implantation d'un shopping center en raison de son gabarit et des assortiments proposés.

L'avis litigieux et la décision attaquée, en tant qu'ils refusent les modules commercialisant des articles non autonomes (jouets, chaussures, textile et aménagement du logis), se situent donc bien dans la ligne de conduite définie préalablement au travers de ces avis.

5.3. Conclusions

Le premier moyen n'apparaît pas fondé.

²⁰ Annexe 8 à la requête.