

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 264.091 du 8 septembre 2025

A. 235.062/XIII-9483

En cause : **la société anonyme COLIM**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Benjamin REULIAUX et
Alexia FIEVET, avocats,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE,
et Eva LIPPENS, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée SLG2,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc GERON et Aurélie KETTELS, avocats,
avenue Constantin de Gerlache 41
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 22 novembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 7 octobre 2021 par laquelle la commission de recours refuse de lui délivrer un permis d'implantation commerciale ayant pour objet la construction d'un nouveau supermarché de proximité Okay pour une superficie commerciale nette totale de 650 m² sur un bien situé chaussée de Namur à Burdinne, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 539H.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 janvier 2022, la société à responsabilité limitée (SRL) SLG2 a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 10 mars 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Andy Jousten, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 juin 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 septembre 2025 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Lionel Renders, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Matthieu Guiot, *loco* M^{es} Benjamin Reuliaux et Alexia Fievet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Eva Lippens, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^{es} Marc Geron et Aurélie Kettels, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Andy Jousten, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen du recours

3. Le 24 juillet 2020, la SA Colim introduit, auprès du collège communal de Burdinne, une première demande de permis intégré ayant pour objet la construction d'un supermarché de proximité Okay sur un bien situé chaussée de Namur et rue Neuve à Burdinne, cadastré 1^{ère} division, section B, n° 539H.

Selon la partie requérante, les fonctionnaires délégué et des implantations commerciales estiment, dans leur rapport de synthèse défavorable, que la demande de permis ne rencontre pas le critère de la protection de l'environnement urbain visé à l'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales.

Le 30 octobre 2020, elle décide de renoncer à cette demande de permis.

4. Le 25 mars 2021, la SA Colim introduit, auprès du collège communal de Burdinne, une nouvelle demande de permis intégré ayant pour objet la construction d'un supermarché de proximité Okay d'une superficie commerciale nette totale de 650 m² sur le bien précité.

Le 19 avril 2021, les fonctionnaires délégué et des implantations commerciales déclarent la demande de permis complète et en accusent réception.

5. Une enquête publique est organisée sur le territoire de la commune de Burdinne du 3 au 18 mai 2021. Celle-ci suscite treize observations et réclamations.

6. Divers avis sont sollicités et émis dans le cadre de la procédure administrative au premier échelon, parmi lesquels l'avis défavorable du 22 juin 2021 du fonctionnaire des implantations commerciales.

7. Le 12 juillet 2021, le collège communal décide de délivrer le permis intégré sollicité.

8. Trois recours administratifs sont introduits contre cette décision devant la commission de recours, dont celui de la partie intervenante.

9. Le 3 septembre 2021, l'observatoire du commerce émet un avis favorable.

10. Le 16 septembre 2021, la commission de recours procède à l'audition des parties intéressées.

11. Le 7 octobre 2021, la commission de recours décide de refuser le permis intégré sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

12. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et du principe selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

13. Après avoir rappelé l'obligation de motivation qui pèse sur l'autorité compétente pour se prononcer sur une demande de permis intégré, notamment au regard des critères visés à l'article 44 du décret du 5 février 2015 précité, la partie requérante relève que l'auteur de l'acte attaqué a considéré que les critères relatifs à la protection du consommateur et aux objectifs de politique sociale sont rencontrés en l'espèce.

Elle soutient qu'en ce qui concerne les autres critères visés dans cette même disposition, soit la protection de l'environnement urbain et la contribution du projet à une mobilité plus durable, la motivation du refus de permis litigieux est inadéquate et insuffisante, dès lors qu'elle ne tient pas compte des avis et décisions adoptés dans le cadre de l'instruction administrative.

S'agissant de la protection de l'environnement urbain, elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué s'est contenté de reprendre une partie de l'avis défavorable du 22 juin 2021 du fonctionnaire des implantations commerciales, émis au premier échelon administratif, sans tenir compte de l'avis favorable de l'observatoire du commerce, remis en degré de recours. Elle estime que, ce faisant, l'autorité décidante n'a pas justifié pourquoi elle s'écarte de cet avis et de la décision d'octroi prise en première instance par le collège communal, lesquels avaient conclu au respect du critère de la protection de l'environnement urbain.

S'agissant de la contribution du projet à une mobilité plus durable, elle indique que, dans le rapport de synthèse établi dans le cadre de sa première demande de permis intégré, le fonctionnaire des implantations commerciales avait estimé que seul le critère de la protection de l'environnement urbain n'était pas rencontré. Elle relève que, dans le cadre de la demande de permis ayant donné lieu à l'acte attaqué, ce même fonctionnaire a considéré qu'outre ce dernier critère, celui relatif à la contribution à une mobilité plus durable n'est pas non plus respecté. Elle y voit un

revirement d'attitude non justifié concernant le critère de la contribution à une mobilité plus durable, dès lors que les caractéristiques du projet en matière de mobilité et d'accessibilité n'ont pas évolué. Elle critique le fait que l'auteur de l'acte attaqué s'est contenté de reprendre des extraits de l'avis défavorable du 22 juin 2021 du fonctionnaire des implantations commerciales dans sa motivation relative à la contribution du projet à une mobilité plus durable, alors que cet avis traduit un revirement d'attitude. Elle en infère également qu'il n'a pas été tenu compte de l'avis favorable de l'observatoire du commerce, les motifs de l'acte attaqué ne lui permettant pas de comprendre pourquoi son auteur s'est écarté de cet avis et de la décision du collège communal.

B. Le mémoire en réplique

14. Elle précise que bien que l'autorité de recours ne soit pas tenue de réfuter point par point les motifs qui sont à la base de l'acte qu'elle réforme, sa décision doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles elle ne partage pas l'appréciation de la première autorité, à savoir, en l'espèce, celle du collège communal.

Quant au critère relatif à la protection de l'environnement urbain, elle expose que l'avis défavorable du fonctionnaire des implantations commerciales, émis en première instance, se fonde sur des motifs liés à l'inadéquation du projet avec le contexte rural dans lequel il s'implante, à son implantation en dehors d'une centralité existante et hors de tout nodule commercial existant, souhaité et souhaitable, ainsi qu'à la crainte d'un développement anarchique des zones périphériques. Elle estime que, dans sa décision de délivrance du permis sollicité, le collège communal a répondu à ces différents motifs. Elle expose que, concernant l'intégration du projet dans le contexte rural, le collège communal a considéré que les modifications par rapport à la première version du projet permettent son insertion dans le contexte bâti et non bâti et qu'une offre en commerce de proximité fait partie de la vie rurale. Elle observe que le collège communal a également précisé que le projet n'est pas situé en marge d'une centralité urbaine et qu'il ne s'agit pas de s'inscrire au sein d'un ensemble commercial de type « Retail Park » déforçant directement le centre dont il dépend. Quant au grief selon lequel le projet ne s'implante pas dans une centralité existante et en dehors de tout nodule commercial, elle pointe que le collège communal a relevé la proximité du cœur du village de Burdinne, en considérant que le projet permet de redynamiser celui-ci et de rendre opportune l'implantation du commerce malgré l'absence de tout nodule commercial existant à cet endroit. Elle ajoute que le collège communal a également estimé que le sentier prévu à l'arrière de la parcelle assurera une connexion directe au centre du village, de manière à maintenir voire à améliorer l'attractivité de Burdinne. Elle poursuit en indiquant que, s'agissant de la crainte d'un développement

anarchique des zones périphériques, le collège communal a considéré que le projet ne peut pas être vu comme la prémisse d'un développement commercial à cet endroit. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de se limiter à reproduire l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales remis en première instance, sans exposer les raisons pour lesquelles il ne partage pas l'appréciation du collège communal.

Quant au critère relatif à la contribution à une mobilité plus durable, elle explique que l'avis défavorable du fonctionnaire des implantations commerciales émis au premier échelon se fonde sur des motifs liés au fait que le site est peu accessible par les modes de transport doux et la fréquence en bus insuffisante, à l'absence de cheminement clair et sécurisé entre les arrêts de bus et le projet ainsi qu'à l'inscription de ce dernier dans une logique du « tout à la voiture ». Elle assure que, dans sa décision de première instance, le collège communal a répondu à ces motifs en relevant, concernant l'accessibilité du site via les modes de transport doux, que le projet prévoit l'aménagement d'un sentier en zone arrière afin de permettre une liaison agréable et sécurisée entre le centre du village et le supermarché, qui permettra d'y accéder sans emprunter la N80, dépourvue de trottoirs. Elle ajoute que le collège communal a fait état d'une demande de permis d'urbanisme pour la création d'une voie cyclo-piétonne entre la rue Neuve et la rue de la Gare introduite par la commune de Burdinne. Concernant le grief pris de la fréquence en bus insuffisante, elle relève que le collège communal a identifié l'existence de trois arrêts de bus à proximité et a estimé que, malgré la fréquence peu élevée des lignes classique à l'heure actuelle, ceux-ci permettent aux habitants de Burdinne et des entités voisines de s'y rendre, tout en exprimant le souhait que cette fréquence soit améliorée dans les prochaines années. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir reproduit l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales sans expliciter les raisons pour lesquelles il ne partage pas la position du collège communal.

C. Le dernier mémoire

15. Sur la recevabilité des griefs soulevés dans le mémoire en réplique, elle soutient qu'ils ne font que compléter les griefs développés dans la requête en annulation, qui critiquaient précisément la motivation insuffisante de l'acte attaqué au regard des appréciations favorables du collège communal de Burdinne et de l'observatoire du commerce, de sorte que ceux-ci sont recevables.

IV.2. Examen

16.1. Un moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du règlement général de procédure, tel qu'applicable à la présente procédure, s'entend de l'indication de la

règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il faut que la partie adverse, et d'éventuels intervenants, puissent saisir avec précision la critique formulée. Cette exigence participe notamment du respect du principe contradictoire de la procédure.

Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État de donner une portée utile à un moyen imprécis.

16.2.1. En l'espèce, dans la requête en annulation, la partie requérante soutient que l'auteur de l'acte attaqué n'a ni tenu compte des appréciations favorables du collège communal et de l'observatoire du commerce quant aux critères de la protection de l'environnement urbain et de la contribution à une mobilité plus durable, ni répondu de manière suffisante et adéquate à celles-ci, pour le motif qu'il s'est limité à reprendre l'avis défavorable du 22 juin 2021 du fonctionnaire des implantations commerciales, antérieur à la décision du 12 juillet 2021 du collège communal d'octroi du permis intégré et à l'avis favorable du 3 septembre 2021 de l'observatoire du commerce. Elle se limite, en appui à ces griefs, à reproduire de longs extraits des avis et décisions précités.

Sur ces griefs, la seule circonstance que l'auteur de l'acte attaqué s'est approprié l'avis défavorable du 22 juin 2021 du fonctionnaire des implantations commerciales et que celui-ci est antérieur à la décision du 12 juillet 2021 du collège communal et à l'avis du 3 septembre 2021 de l'observatoire du commerce est, en soi, insuffisante pour conclure qu'il ne les a pas pris en compte ou qu'il n'a pas exposé de manière suffisante et adéquate les motifs pour lesquels il s'en est écarté. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'est rapportée au vu de la portée des griefs exposés.

Il s'ensuit que ces griefs, tels que formulés dans la requête, ne sont pas fondés.

16.2.2. Au stade du mémoire en réplique, la partie requérante explicite les arguments spécifiques exposés dans la décision du 12 juillet 2021 du collège communal et dans l'avis du 3 septembre 2021 de l'observatoire du commerce auxquels, à son estime, l'auteur de l'acte attaqué n'a pas répondu ou pas répondu adéquatement. De tels griefs ne relèvent pas de l'ordre public. Ils pouvaient, et donc devaient, être exposés dès le stade de la requête.

Ils sont tardifs et, partant, irrecevables.

17.1. Compte tenu de la présomption de légalité qui s'attache à l'acte de l'administration, il revient à la partie requérante, dès le stade de la requête, de démontrer de manière suffisamment claire et étayée que les circonstances de fait prises en compte par l'auteur de l'acte attaqué sont erronées ou irrégulières.

17.2. S'agissant du critère relatif à la contribution du projet à une mobilité plus durable, la partie requérante reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir repris à son compte les motifs de l'avis défavorable du fonctionnaire des implantations commerciales, alors que celui-ci procède, à son estime, d'un revirement d'attitude injustifié en ce qui concerne ce critère au vu de l'appréciation retenue par le fonctionnaire des implantations commerciales dans un avis émis sur la première demande de permis ayant le même objet.

Ni dans sa requête ni dans ses écrits de procédure ultérieurs, la partie requérante ne précise le contenu exact de cette demande antérieure de permis et de l'avis émis à l'époque par le fonctionnaire des implantations commerciales, sauf à renvoyer, de manière abstraite, à une appréciation divergente quant au critère de la contribution à une mobilité plus durable. Elle ne produit pas cet avis ou tout autre pièce de nature à étayer son grief, ni au stade de sa requête ni ultérieurement, s'agissant d'éléments portant sur une autre procédure administrative que celle ayant donné lieu à l'adoption de l'acte attaqué, de sorte que les pièces y afférentes ne devaient pas être repris au dossier administratif déposé à l'occasion du présent recours.

Il s'ensuit qu'aucun revirement d'attitude dans le chef du fonctionnaire des implantations commerciales et *a fortiori* aucune appréciation ou motivation irrégulière dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué résultant du revirement allégué ne sont établis.

18. En conclusion, le moyen unique est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

V. Indemnité de procédure

19. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 septembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Lionel Renders,
Céline Morel,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Lionel Renders