

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.233 du 22 septembre 2025

A. 235.216/XIII-9504

En cause : 1. **la société anonyme DECOGES**,
 2. **la société anonyme KREFEL**,
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^e Stéphane NOPÈRE, avocat,
 avenue des Communautés 110
 1200 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER et
Emmanuel GOURDIN, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 décembre 2021, les sociétés anonymes (SA) requérantes demandent l'annulation de l'arrêté du 7 octobre 2021 par lequel la commission de recours en matière d'implantations commerciales refuse de leur délivrer un permis intégré ayant pour objet la modification de la nature de l'activité commerciale et la division d'une cellule commerciale Brico autorisée en deux entités distinctes Brico et Krëfel pour une superficie commerciale nette totale de 9.494 m² dans un ensemble commercial sis rue Borchamps, 16-22 à Marche-en-Famenne.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 février 2025.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Germain Schmidt, *loco* M^e Stéphane Nopère, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Emmanuel Gourdin, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, auditeur adjoint, 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 de la cause

3. Le 22 juin 2015, le collège communal de Marche-en-Famenne octroie à la SA Decorama une autorisation socio-économique ayant pour objet l'implantation d'un complexe commercial à Marche-en Famenne, rue Borchamps, 20-22.

La répartition de la surface du complexe est fixée comme suit :

- Decorama : 4.846 m² ;
- cellule de type électro-ménager : 2.069 m² ;
- cellule de type ameublement : 1.137 m² ;
- cellule de type décoration : 2.044 m² ;
- total : 10.096 m².

Seule l'enseigne Decorama a été ouverte au public dans les trois années suivant la notification de l'autorisation, de sorte que le permis est périmé en tant qu'il porte sur les autres cellules.

4. Le 29 juin 2015, le collège communal octroie à la même société un permis unique ayant pour objet la démolition de bâtiments ainsi que la construction et l'exploitation d'un ensemble de commerces dans le même établissement.

Le 28 juin 2016, il lui octroie un permis d'implantation commerciale ayant pour objet la transformation d'un ensemble de commerces et la modification du permis unique du 29 juin 2015. Ce permis vise la construction d'une tour plus haute que celle autorisée en juin 2015, sur la droite de l'ensemble autorisé.

5. Le 22 juillet 2019, le fonctionnaire des implantations commerciales octroie à la SA Brico Belgium un permis d'implantation commerciale ayant pour objet, en substance, le remplacement des deux enseignes de type ameublement et décoration, visées par l'autorisation socio-économique du 22 juin 2015, par une enseigne Brico d'une superficie commerciale nette de 4.648 m².

6. En décembre 2020, la première requérante introduit une demande de permis intégré ayant pour objet, pour le volet « implantation commerciale », l'installation de l'enseigne Krëfel et la réduction de la surface commerciale accordée pour l'enseigne Brico en 2019, pour le volet « urbanisme », la modification d'un cloisonnement entre deux cellules commerciales et, pour le volet « environnement », la délivrance d'un permis d'environnement lié à l'exploitation des magasins.

Le bâtiment est situé en zone d'activité économique mixte au plan de secteur de Marche-en- Famenne, adopté par arrêté royal du 26 mars 1987, sur les parcelles cadastrées 2^{ème} division, Aye, section A, n^{os} 1206.A², B² et C².

Le 28 décembre 2020, les fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales informent la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées à une date indéterminée. Par un courrier du 29 janvier 2021, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception du dossier recevable et complet.

7. Une enquête publique est organisée du 9 au 24 mars 2021. Elle donne lieu à une observation de la société coopérative à responsabilité limitée Idelux-Eau, relative à la présence d'un collecteur d'eaux sur le site concerné par la demande.

De nombreux services et instances émettent un avis sur la demande.

8. Le 15 juin 2021, les fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales décident de refuser l'octroi du permis intégré sollicité.

9. Le 6 juillet 2021, les parties requérantes introduisent un recours administratif contre ce refus auprès de la commission de recours en matière d'implantations commerciales.

10. L'observatoire du commerce et le SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (TLPE) émettent respectivement des avis défavorable et favorable conditionnel.

11. Le 16 septembre 2021, la commission de recours procède à l'audition des recourantes. Le même jour, elle considère que le recours doit être déclaré recevable et que le permis intégré sollicité doit être refusé.

Le 23 septembre 2021, le secrétariat de la commission de recours transmet un projet de décision, proposant de refuser la délivrance du permis demandé.

Les ministres de l'Environnement, de l'Emploi et de la Mobilité adoptent des « actes de prise de position » par lesquels ils se rallient à la proposition de décision précitée.

12. Le 7 octobre 2021, la commission de recours refuse d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, signé par le ministre de l'Économie et de l'Aménagement du territoire.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse des parties requérantes

13. Les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles D.IV.4, D.IV.33, D.IV.53, D.IV.55, D.IV.57, D.IV.58, R.IV.1-11 et R.IV.26-1 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et plus particulièrement des devoirs de précaution et de minutie, ainsi que de l'insuffisance, l'inexactitude et la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elles soutiennent que l'acte attaqué refuse de leur délivrer le permis intégré sollicité pour des motifs d'urbanisme relatifs à des travaux qui soit ne requièrent pas de permis d'urbanisme, soit sont étrangers à la demande de permis, soit sont erronés en droit et en fait.

14. Elles font valoir que l'objet urbanistique de la demande ne consiste qu'en « la modification du cloisonnement intérieur » en vue de diviser la cellule Brico en deux cellules distinctes et que les plans indiquent que les travaux portent sur la

« modification des divisions d'un ensemble commercial », de sorte qu'il est inexact de considérer que la demande n'est pas suffisamment claire ni complète. Elles font grief à l'autorité d'avoir listé des travaux ayant fondé son appréciation défavorable du volet urbanistique, alors que cela ne lui était pas demandé. Elles considèrent qu'en étendant l'objet de la demande, elle a statué *ultra petita*.

Elles ajoutent que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les actes et travaux litigieux n'ont pas été autorisés préalablement, alors que certains actes et travaux n'ont pas été réalisés par elles et que d'autres ne nécessitaient pas de permis. Elles indiquent que ces reproches ont pourtant été contestés dans le cadre du recours administratif. Elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de s'être contenté de reproduire l'avis défavorable du fonctionnaire délégué sans vérifier *in concreto* leurs arguments.

IV.2. Thèse de la partie adverse

15. À titre liminaire, sur la recevabilité du moyen, la partie adverse répond que les requérantes se bornent à renvoyer aux arguments de leur recours administratif, sans exposer précisément en quoi la règle de droit dont elles dénoncent la violation a été transgressée.

16. Par ailleurs, elle expose que les seuls reproches dirigés contre le volet urbanistique du projet peuvent justifier le refus du permis sollicité, dès lors qu'un acte infractionnel qui relève du champ d'application du permis d'implantations commerciales peut résulter d'une variété d'actions, telles la construction, l'extension, l'exploitation ou la modification de la nature de l'activité. Elle ajoute que fournir à cet égard des renseignements inexacts ou incomplets constitue aussi une infraction qui peut justifier un refus et que dans un tel cas, l'autorité n'a pas à rester dans les limites de la demande. Elle estime qu'en l'espèce, les infractions considérées constituent autant de libertés prises unilatéralement par les requérantes par rapport au projet initial, qu'ainsi, elles tentent de ramener le débat au cloisonnement intérieur du bâtiment mais qu'elle-même ne peut faire fi de la situation plus générale et des éventuelles infractions à l'échelle de « l'ensemble commercial ».

Elle conteste que les reproches urbanistiques constatés relèvent de l'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que tant le fonctionnaire délégué, le SPW agriculture, ressources naturelles et environnement (ARNE) qu'elle-même ont constaté que le projet litigieux ne correspondait pas aux plans du permis d'urbanisme initial délivré le 29 juin 2015. Elle énumère les « divergences significatives non autorisées », telles que reprises dans l'acte attaqué. Elle conclut qu'un seul de ces

éléments suffit à établir une violation des prescriptions urbanistiques et à justifier le refus du permis litigieux.

Elle souligne qu'il ne peut être admis qu'à défaut de renseignements complets et exacts, un demandeur de permis limite la demande de permis à un projet bien spécifique et prenne des libertés pour le surplus, en obligeant l'autorité à limiter son examen à la seule demande, telle que présentée.

IV.3. Mémoire en réplique

17. Sur la recevabilité du moyen, les requérantes répliquent que les exigences liées à la présentation de la requête en annulation doivent s'apprécier sans formalisme excessif. Elles précisent que si la requête renvoie à leur recours administratif, c'est pour dénoncer l'absence de réponse aux arguments qui y sont développés, ce qui suffit à comprendre les griefs qu'elles formulent quant à la motivation de l'acte attaqué.

18. Elles font valoir qu'en l'absence d'indication sur l'articulation des motifs, rien n'indique que si l'un d'eux est écarté, la même décision défavorable au projet serait prise et qu'il n'est pas établi qu'en l'espèce, le refus de permis peut être adopté sur la base d'un seul des volets qui le composent.

Elles considèrent que l'absence de toute réponse aux arguments développés dans le recours administratif ne permet pas de comprendre les raisons qui ont conduit l'autorité décidante à rejeter la demande de permis intégré sur son volet urbanistique et que le constat que le projet ne correspond plus aux anciens plans du permis d'urbanisme initial ne le permet pas non plus. Elles ajoutent que la partie adverse n'est pas compétente pour établir que des actes et travaux nécessitaient une autorisation préalable ni pour sanctionner, par le refus du permis demandé, une prétendue infraction qui devrait d'ailleurs faire l'objet d'un procès-verbal.

IV.4. Dernier mémoire de la partie adverse

19. La partie adverse insiste sur le fait que les infractions urbanistiques en cause ont été relevées après avoir constaté que les renseignements fournis par la demanderesse de permis étaient inexacts et incomplets. Elle en déduit un lien évident entre l'objet de la demande et les infractions, qui est en quelque sorte présumé. Elle fait valoir que les renseignements à fournir dans le cadre de la demande doivent être exacts et complets, pour permettre à l'autorité de prendre ses décisions en connaissance de cause et la conduire à une appréciation globale de la situation de la parcelle.

Elle estime qu'on ne peut reprocher à la commission de recours de ne pas répondre à l'avis émis en degré de recours par le SPW TLPE qui considère que la demande est admissible sur le plan urbanistique, cet avis ayant été transmis tardivement, soit le lendemain de l'audition des recourantes par la commission. À cet égard, elle relève que l'acte attaqué précise que la direction juridique, des recours et, du contentieux « n'a, en date de la commission, pas émis d'avis sur le projet ».

IV.5. Examen

20. Au sens de l'article 2, § 1^{er}, du règlement général de procédure, alors applicable, un moyen s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est violée. En l'espèce, le deuxième moyen est notamment pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'inexactitude et la contradiction dans les motifs. La requête indique la manière dont la règle de droit invoquée est méconnue, faisant grief à l'acte attaqué de contenir, pour le volet urbanistique, des motifs erronés en droit et en fait, de statuer *ultra petita* et de ne pas répondre aux arguments développés dans le recours administratif, en méconnaissance de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

Le moyen est recevable.

21. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis intégré, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de la cause. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

La motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis, observations et décisions antérieurement intervenues sur la demande. Cette exigence ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun des arguments antérieurs retenus. Le degré de précision de sa réponse dépend notamment de la pertinence de l'argument soulevé.

De même, la commission de recours en matière d'implantations commerciales n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des griefs formulés dans le recours porté devant elle ni aux motifs fondant la décision prise par la première autorité décidante. En effet, une décision refusant l'octroi d'un permis intégré, prise sur recours administratif, n'est pas de nature juridictionnelle. Lorsque la commission compétente statue sur le recours, elle agit en tant qu'organe de l'administration active. Il faut mais il suffit qu'elle indique les motifs pour lesquels le projet lui paraît acceptable ou non et que l'auteur du recours puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Elle peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance administrative.

22. En vertu de l'article 104, § 3, 3°, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, alors en vigueur, le livre VII « Infractions et sanctions » du CoDT, tel qu'applicable, s'applique au permis intégré, notamment lorsqu'il tient lieu de permis d'implantation commerciale, d'environnement et de permis d'urbanisme.

Lorsque des actes et travaux ont été exécutés, notamment de manière non conforme au permis délivré, l'article D.VII.20, §§ 1^{er} et 5, du code, alors applicable, dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Aucun permis de régularisation relatif aux actes et travaux ou à l'urbanisation objets d'un procès-verbal de constat [d'une infraction] dûment notifié conformément à l'article D.VII.6 ne peut être octroyé et envoyé par l'autorité compétente qui a reçu le procès-verbal ou qui en a été avisée, tant que n'est pas versé le montant total de la transaction. Le permis ne peut être refusé s'il y a eu paiement du montant total de la transaction.

[...]

§ 5. Une demande de permis et une demande de permis de régularisation peuvent être introduites indépendamment l'une de l'autre si les actes et travaux concernés par les deux demandes sont physiquement et fonctionnellement totalement autonomes ».

La notion d'actes et travaux « physiquement et fonctionnellement totalement autonomes » doit s'entendre d'actes et travaux qui peuvent être mis en œuvre et réalisés indépendamment les uns des autres.

Par ailleurs, il est constant que l'autorité ne peut statuer que sur la demande de permis dont elle est saisie. L'autorité saisie d'un recours en réformation n'a pas plus de pouvoir que l'autorité saisie de la demande en première instance administrative et ne peut donc modifier l'objet de la demande. Ainsi, même si la demande de permis concerne des actes et travaux portant sur un aspect particulier d'un

projet plus large, la demande et son appréciation par l'autorité compétente ne doivent porter que sur l'objet tel qu'identifié par la demande.

23. En l'espèce, sous l'angle urbanistique, l'objet de la demande est décrit comme suit dans l'annexe 4 jointe à la demande de permis :

« La présente demande porte sur la modification des divisions entre commerces dans un ensemble commercial.

Les autorités ont délivré en juin 2015 une autorisation sur le permis unique et un permis modificatif a été accordé en juin 2016 sur cet ensemble commercial.

La paroi entre les commerces 2-3 est déplacée d'une travée.

Aucune modification n'est apportée sur les façades ».

Pour le volet « urbanisme » du permis intégré, l'objet de la demande a donc uniquement trait au déplacement d'une paroi interne entre deux surfaces commerciales.

24. L'avis favorable conditionnel de la direction du développement rural (DDR), émis le 24 février 2021 dans le cadre de l'instruction de la demande de permis intégré, mentionne notamment ce qui suit :

« La visite sur place du 25 février 2021 [sic] a permis de constater que la zone de manœuvre est bétonnée et que le solde de la parcelle en zone agricole a été nivelé et sert actuellement de parking.

Les objectifs en regard de la zone agricole sont de limiter le morcellement du parcellaire agricole, de préserver la qualité agrologique des sols et de participer à la structuration du paysage proche et éloigné.

Le solde de la parcelle en zone agricole doit garder sa vocation agricole, conformément à l'article D.II.36 du CoDT. Aucun parking ne peut être implanté sur cette zone. Cette partie de parcelle doit être réensemencée et retrouver son état initial ».

Dans son avis défavorable émis le 6 mai 2021 et repris dans la décision de refus adoptée en première instance administrative le 15 juin 2021, le fonctionnaire délégué considère ce qui suit :

« Considérant que l'autorité statuant sur une demande de permis intégré est tenue de respecter les prescriptions des plans d'aménagement à valeur réglementaire en vigueur ; qu'en l'espèce, vérifier le respect de telles prescriptions revient à s'interroger sur la possibilité qu'un permis soit délivré pour l'établissement considéré dans la zone dans laquelle est inscrite la parcelle sur laquelle il est établi ;

[...]

Considérant que le placement des enseignes entre dans le champ des termes de l'article D.IV.4.2° du CoDT ; que ces nouvelles enseignes ont fait l'objet de permis d'urbanisme délivré récemment par le collège communal ;

Considérant qu'il y a lieu de prendre en considération les conditions et remarques émises par les instances consultées ; qu'au regard des remarques émises par l'observatoire du commerce, il y a lieu de préciser que cet établissement visait la réaffectation d'un ancien site occupé antérieurement par deux bâtiments et des stockages disgracieux qui ne présentaient pas une image harmonieuse d'une entrée de ville ; que l'objectif est de promouvoir un développement par une dynamique nouvelle destinée à terme à encourager le remplacement des immeubles anciens existants le long de la N4 qui ont très mal vieilli ;

Considérant que l'analyse des anciens plans du permis d'urbanisme délivré par le collège en séance du 28/06/2016, par rapport au plans joints à l'objet de la demande, fait ressortir des divergences significatives dans les actes et travaux urbanistiques ; que les divergences qui ne sont pas autorisées portent notamment sur les éléments suivants :

- modification du relief du sol, le long de la limite de propriété latérale gauche, induite notamment par l'extension de l'aire hydrocarbonée longeant le ruisseau ;
- agrandissement de l'emprise du bâtiment au niveau de l'angle avant gauche ;
- modification des rythmes des élévations (*cf.* placement de bardage perforé, modification de la configuration des portiques, ouverture de baies, *etc.*) ;
- réorganisation des parkings à l'avant de l'enseigne "Kräfel" avec suppression de plantations d'intégration ;
- création de mezzanines (*cf.* Kräfel, Brico).

Considérant que les nouveaux plans, joints à la demande, ne présentent pas de manière suffisamment claire, ni complète les modifications ; que par ailleurs pour l'heure, certaines adaptations paraissent inopportunes, notamment : - la modification du relief au niveau des berges du ruisseau avec la suppression des plantations par rapport à la zone d'habitat du plan de secteur ; - l'ajout de nouveau parking en dalle gazon induisant le non-respect du ratio des arbres hautes-tiges requis selon le prescrit du guide communal d'urbanisme ; - la modification du relief du sol au-dessus du collecteur d'Idelux-Eau, par l'aménagement de parking en dalle gazon et ce, en contradiction avec les prescriptions techniques contenues dans les actes notariaux spécifiant les servitudes ;

Considérant par ailleurs, que le SPW ARNE-DRCE-direction de Ciney mentionne, à la suite d'une visite sur place, que le solde de la parcelle en zone agricole a été nivelé et sert actuellement de parking ; qu'il conditionne son avis notamment à une remise en état initial et à l'atténuation de l'impact des bâtiments par la plantation de bouquet d'arbres et de haies ;

Considérant que les conditions émises par le service des cours d'eau de la province de Luxembourg ne sont pas respectées à savoir : pas de modification du lit du cours d'eau ni du relief du sol ;

Considérant qu'aux termes de l'article D.II.28 et D.II.29 du CoDT : le projet est compatible avec la destination de ladite zone d'activité économique mixte ;

Considérant qu'aux termes de l'article D.II.36 du CoDT : le projet ne respecte pas la destination de ladite zone agricole du plan de secteur ;

Considérant dès lors qu'à ce stade de la procédure et compte tenu du fait qu'aucune autorisation n'a été délivrée pour les modifications précitées, il n'est pas concevable d'autoriser la présente demande de permis intégré ».

25. Dans le recours administratif introduit auprès de la commission de recours, les requérantes critiquent la motivation de la décision des fonctionnaires technique, délégué et des implantations commerciales, notamment en tant qu'elle est

relative à la « partie urbanisme » de la demande de permis intégré. Elles développent les arguments qui suivent.

À propos de la « modification du relief du sol sur la façade de gauche » identifiée par le fonctionnaire délégué, elles contestent qu'une modification de ce type ait été sollicitée pour le projet considéré.

Par ailleurs, elles insistent sur le caractère opportun de « l'agrandissement de l'emprise du bâtiment au niveau de l'angle avant gauche » et de la « modification du rythme des élévations », tels que pointés par le fonctionnaire délégué. Elles font valoir que l'un est prévu dans le respect de la zone d'activité économique mixte et dans la continuité du bâtiment, et que l'autre permet une meilleure visibilité de l'enseigne Kräfel. Elles relèvent qu'au demeurant, le fonctionnaire délégué ne considère pas que ces modifications sont inopportunes, de sorte que « le permis sollicité pourrait être délivré aisément ».

Quant à la « réorganisation des parkings » et la « création de la mezzanine » identifiées par le fonctionnaire délégué, elles font valoir que ces actes ne requièrent pas l'octroi d'un permis d'urbanisme préalable. En ce qui concerne les travaux prétendument nécessaires, selon la DDR, pour une remise en état initial du solde de la parcelle en zone agricole, qui « sert actuellement de parking », elles expliquent en quoi il s'agit d'une « appréciation erronée de la situation ainsi que des plans ».

26. L'avis émis en degré de recours par la direction juridique, des recours et du contentieux considère notamment que la demande litigieuse respecte les prescriptions de la zone du plan de secteur, du schéma de développement communal et du guide régional d'urbanisme, et qu'elle est admissible sur le plan urbanistique. Sur ce dernier point, elle détaille et se fonde sur les éclaircissements apportés par les requérantes dans leur recours administratif.

Cet avis favorable conditionnel, daté du 17 septembre 2021, a été transmis à la commission de recours postérieurement à sa séance du 16 septembre 2021, à l'issue de laquelle elle a décidé d'approuver la décision de déclarer le recours recevable, de refuser le permis intégré sollicité et de notifier sa décision le 16 octobre 2021 au plus tard.

27. En ce qui concerne le volet « urbanisme » de la demande de permis intégré, l'acte attaqué est motivé ainsi qu'il suit :

« Considérant que, du point de vue urbanistique, le projet consiste en la modification importante de la nature de l'activité commerciale, en la division d'une cellule commerciale autorisée Brico en deux entités distinctes, un Brico et un Krëfel, ainsi qu'en l'ajout d'une 3^{ème} entité "X²O" ; pour une superficie commerciale nette totale de 9.494 m² dans un ensemble commercial partiellement autorisé ; le tout situé rue de Borchamps, 16-22 à [...] Marche-en-Famenne, références cadastrales [...] ;

Considérant que, du point de vue urbanistique, le fonctionnaire délégué en première instance a remis un avis défavorable sur le projet ;

Considérant que le projet est situé en zone d'activité économique mixte en plan de secteur de Marche-en-Famenne ; que le projet se situe dans le périmètre du schéma de développement communal – SDC, adopté le 07/06/2004, entré en vigueur le 28/08/2004 ; que le bien y est repris en partie en zone d'activité économique mixte et pour le solde en zone agricole pouvant être affectée à la construction de bâti de moyen à grand gabarit à usage agricole ;

Considérant que le projet est repris à la carte des aires différenciées pour partie en aire de bâti de grand gabarit de type industrialisé et pour le solde en aire rurale de bâti de moyen à grand gabarit au guide communal d'urbanisme (GCU) ;

Considérant que la zone d'activité économique mixte est définie aux articles D.II.28 et D.II.29 du CoDT repris comme suit : [...]

Considérant que, après analyse, il ressort que le projet est bien compatible avec ladite zone ;

Considérant que la zone agricole est définie à l'article D.II.36 du CoDT ; que ce dernier mentionne [...] ; qu'il ressort que le projet ne respecte pas ladite zone ;

Considérant que la commission de recours fait le même constat que le fonctionnaire délégué en première instance : "que l'analyse des anciens plans du permis d'urbanisme délivré par le collège en séance du 28/06/2016, par rapport au plans joints à l'objet de la demande, fait ressortir des divergences significatives dans les actes et travaux urbanistiques ; que les divergences qui ne sont pas autorisées portent notamment sur les éléments suivants :

- modification du relief du sol, le long de la limite de propriété latérale gauche, induite notamment par l'extension de l'aire hydrocarbonée longeant le ruisseau ;
- agrandissement de l'emprise du bâtiment au niveau de l'angle avant gauche ;
- modification des rythmes des élévations (*cf.* placement de bardage perforé, modification de la configuration des portiques, ouverture de baies, *etc.*) ;
- réorganisation des parkings à l'avant de l'enseigne 'Krëfel' avec suppression de plantations d'intégration ;
- création de mezzanines (*cf.* Krëfel, Brico) ;

Que les nouveaux plans, joints à la demande, ne présentent pas de manière suffisamment claire ni complète les modifications ; que par ailleurs pour l'heure, certaines adaptations paraissent inopportunes, notamment :

- la modification du relief au niveau des berges du ruisseau avec la suppression des plantations par rapport à la zone d'habitat du plan de secteur ;
- l'ajout de nouveau parking en dalle gazon induisant le non-respect du ratio des arbres hautes-tiges requis selon le prescrit du guide communal d'urbanisme ;
- la modification du relief du sol au-dessus du collecteur d'Idelux-Eau, par l'aménagement de parking en dalle gazon et ce, en contradiction avec les prescriptions techniques contenues dans les actes notariaux spécifiant les servitudes" ;

Considérant les différents avis émis en première instance ; que le SPW ARNE-DRCE-direction de Ciney, après une visite des lieux, informe les autorités compétentes que “le solde de la parcelle en zone agricole a été nivelé et sert actuellement de parking” ; que les recommandations du service des cours d’eau de la province de Luxembourg n’ont pas été respectées ;

Considérant enfin que le fonctionnaire délégué en première instance considère “qu’à ce stade de la procédure et compte tenu du fait qu’aucune autorisation n’a été délivrée pour les modifications précitées, il n’est pas concevable d’autoriser la présente demande de permis intégré” ;

Considérant que la commission de recours ne peut faire abstraction des remarques émises par le fonctionnaire délégué en première instance ; qu’à la suite de ces remarques, et après analyse du dossier et des plans annexés à ce dernier, la commission de recours estime que la demande de permis et plus spécifiquement les objets de la demande ne sont pas clairement mentionnés ou précisés au moyen des plans et de l’annexe 4, que cette demande ne respecte pas les exigences urbanistiques et ne rencontre donc pas le volet urbanistique ».

28. Il ressort de ce qui précède que l’auteur de l’acte attaqué a considéré que la demande de permis intégré n’était pas admissible, d’un point de vue urbanistique, aux motifs que des travaux ont été réalisés en infraction aux permis d’urbanisme antérieurement délivrés pour le bien – ce qui n’est pas concevable selon le fonctionnaire délégué –, que les plans joints à la demande ne sont pas suffisamment clairs ni complets quant aux modifications intervenues, que certaines des adaptations, à régulariser, paraissent inopportunes et que la demande et ses objets ne sont pas clairement mentionnés dans l’annexe 4 ni au moyen des plans.

Il n’appert pas du dossier administratif et il n’est pas soutenu que les actes et travaux réalisés, selon l’autorité, en infraction aux permis d’urbanisme antérieurs ont fait l’objet d’un procès-verbal de constat dûment notifié conformément à l’article D.VII.6 du CoDT, au sens de l’article D.VII.20, § 1^{er}, du même code.

Par ailleurs, comme rappelé ci-avant, la demande de permis litigieuse se limite, sous l’angle urbanistique, au déplacement d’une paroi interne. Il ne ressort ni du dossier administratif, ni des motifs de l’acte attaqué que les travaux visés par la partie adverse présentent un lien d’interdépendance avec l’objet de la présente demande. La partie adverse n’établit pas ni ne soutient que le déplacement projeté d’une paroi séparant deux surfaces commerciales est dépendant, d’un point de vue physique et fonctionnel, des travaux antérieurement réalisés, selon elle sans autorisation préalable. Le fait que les travaux en projet sont localisés sur un même site n’est pas suffisant pour établir un lien de dépendance physique et fonctionnel avec les modifications intervenues antérieurement, le cas échéant sans obtention du permis requis.

De même, il ne ressort ni des motifs de l’acte attaqué ni d’aucune pièce à laquelle le Conseil d’État peut avoir égard qu’au regard de son objet, le dossier de

demande de permis est lacunaire et a empêché l'autorité compétente sur recours de se prononcer en pleine connaissance de cause sur l'objet – limité, sur le plan urbanistique – de la demande qui lui était soumise.

Par ailleurs, la motivation formelle de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la commission de recours n'accueille pas ni même n'aborde les nombreux arguments et critiques développés, de manière précise et circonstanciée, dans le recours administratif introduit par les requérantes.

29. Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires à la justifier et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision. Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

30. En matière d'implantations commerciales, l'article 44, aliéna 1^{er}, du décret du 5 février 2015 précité, alors applicable, impose à la commission de recours une obligation de motivation spécifique de la décision qu'elle prend sur la demande dont elle est saisie. Il est libellé comme il suit :

« [...] la Commission de recours motive sa décision au regard des critères suivants :
1° la protection du consommateur ;
2° la protection de l'environnement urbain ;
3° les objectifs de politique sociale ;
4° la contribution à une mobilité plus durable ».

En l'espèce, il résulte de ce qui précède que les griefs ci-avant examinés qui critiquent divers motifs de l'acte attaqué, relatifs au volet « urbanisme » de la demande de permis intégré, sont fondés. Dès lors que la commission de recours doit motiver sa décision au regard d'une demande constituée de trois parties – urbanisme, environnement, implantations commerciales – et en l'absence de précision sur le caractère déterminant ou non de chacun des motifs de l'acte attaqué, l'illégalité des motifs analysés ci-avant suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

31. Le deuxième moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier moyen ni le troisième moyen, invoqué pour la première fois en réplique.

V. Indemnité de procédure

32. Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure. Il y a lieu de la leur accorder au taux de base.

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

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 7 octobre 2021 par lequel la commission de recours en matière d'implantations commerciales refuse de délivrer aux parties requérantes un permis intégré ayant pour objet la modification de la nature de l'activité commerciale et la division d'une cellule commerciale Brico autorisée en deux entités distinctes Brico et Krëfel pour une superficie commerciale nette totale de 9.494 m² dans un ensemble commercial sis rue Borchamps, 16-22 à Marche-en-Famenne.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence de la moitié chacune, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 septembre 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Laure Demez,
Dimitri Yernault,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux