

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.673 du 27 octobre 2025

A. 236.357/XIII-9648

En cause :

1. **la société à responsabilité limitée**

**V.D.**

2. **J.S.**,

3. **A.D.**,

ayant tous élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Pierre GIORGI et  
Charles PONCELET, avocats,  
rue de la Régence 58/8  
1000 Bruxelles,

contre :

1. **la commune de Frasnes-lez-Anvaing**,  
représentée par son collège communal,

2. **la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,

Partie intervenante :

**la société anonyme NOWEDIS**,

ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Christophe THIEBAUT, avocat,  
avenue des Dessus de Lives 8  
5101 Loyers.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 6 mai 2022 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 26 novembre 2021 par laquelle le collège communal de Frasnes-lez-Anvaing octroie à la société anonyme (SA) Nowedis un permis intégré ayant pour objet l'extension de la surface commerciale nette d'un magasin Intermarché situé route d'Hacquegnies, 53 à Frasnes-lez-Anvaing.

*II. Procédure*

2. Par une requête introduite le 16 juin 2022, la SA Nowedis a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 6 juillet 2022.

Le dossier administratif a été déposé par la première partie adverse.

Les mémoires ampliatif et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 requérantes et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 octobre 2025.

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

M<sup>e</sup> Émily Harrop, *loco* M<sup>es</sup> Pierre Giorgi et Charles Poncelet, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M<sup>e</sup> Jennifer Vanderelst *loco* M<sup>e</sup> Christophe Thiebaut, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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 de la cause*

3. Le 5 mai 2021, la SA Nowedis introduit une demande de permis intégré ayant pour objet l'extension de l'Intermarché situé route d'Hacquegnies, 53 à Frasnes-lez-Anvaing, afin de parvenir à une surface commerciale nette de 1.434 m<sup>2</sup> au lieu de 750 m<sup>2</sup>, sur un bien cadastré 1<sup>ère</sup> division, section D, n° 608G.

Le bien est situé en zone d'habitat sur les 50 premiers mètres et en zone agricole pour le surplus au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz.

Il est également repris dans le périmètre du lotissement n° 9L du permis de lotir, devenu permis d'urbanisation, du 29 février 1968 (référence 51065-LTS-0070-00).

Le 7 septembre 2021, la demande de permis est déclarée complète et recevable.

4. Une enquête publique est organisée du 21 septembre au 4 octobre 2021. Elle fait l'objet de deux réclamations.

5. Diverses avis sont sollicités et émis.

6. Le 26 octobre 2021, le fonctionnaire délégué accorde la dérogation au plan de secteur et émet un avis favorable conditionnel sur l'écart au permis d'urbanisation et sur le projet.

7. Le 8 novembre 2021, le fonctionnaire des implantations commerciales et le fonctionnaire délégué transmettent au collège communal de Frasnes-lez-Anvaing leur rapport de synthèse, aux termes duquel ils proposent de refuser le permis sollicité.

8. En séance du 26 novembre 2021, le collège communal octroie, sous conditions, le permis intégré sollicité.

9. Le 24 décembre 2021, la première partie requérante introduit un recours administratif à l'encontre de cette décision auprès de la commission de recours des implantations commerciales (CIRC).

10. À une date inconnue, la CIRC déclare le recours administratif recevable et refuse de délivrer le permis intégré.

Cette décision est notifiée le 9 mars 2022.

11. Le 26 avril 2022, la SA Nowedis invite la CRIC à retirer sa décision de refus, arguant de sa notification tardive.

12. Par un courrier recommandé envoyé le 9 mai 2022, la SA Nowedis introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État à l'encontre de la décision de refus de la CRIC.

Par l'arrêt n° 263.366 du 21 mai 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.366), la décision précitée est annulée.

13. Le 10 mai 2022, la CRIC confirme que sa décision a été notifiée hors délai, de sorte qu'en vertu de l'article 101, § 6, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, la décision de première instance rendue par le collège communal est confirmée.

#### *IV. Recevabilité*

##### *IV.1. Thèses des parties*

###### *A. La requête en annulation*

14. La première partie requérante estime justifier d'un intérêt au recours dès lors qu'elle exploite un magasin de l'enseigne Proxy Delhaize situé à 750 mètres du projet critiqué, lequel portera directement atteinte à son activité puisqu'elle exploite une activité similaire à celle de la bénéficiaire du permis attaqué. Elle ajoute que le projet est susceptible de générer des problèmes de mobilité sur la route d'Hacquegnies, s'agissant de l'axe routier où elle exploite son enseigne.

Les deuxième et troisième parties requérantes assurent que leur intérêt au recours est indiscutable, dès lors qu'elles sont propriétaires d'une habitation située immédiatement à côté de l'immeuble faisant l'objet de l'acte attaqué. Elles estiment que leur habitation sera la plus impactée par le projet d'extension du magasin Intermarché, notamment en termes de bruit, de vues et de perte d'intimité.

###### *B. Le mémoire en intervention*

15. La partie intervenante conteste l'intérêt au recours des parties requérantes.

16. Elle expose que si la première partie requérante se présente comme étant l'exploitante de l'enseigne Proxy Delhaize, elle n'en rapporte pas la preuve, sachant qu'une demande de permis intégré a été introduite en août 2020 par la SA Duvimmo qui se présentait comme propriétaire, exploitant et franchisé, de cette enseigne. Elle en déduit que le recours, en tant qu'il est introduit par cette partie requérante, est irrecevable.

Elle tire de la jurisprudence qu'un concurrent n'a pas intérêt à critiquer le volet « urbanisme » d'un permis intégré, sauf si ce permis « affecte l'aménagement du quartier où il a son commerce ». Elle en déduit que la première partie requérante, en sa seule qualité supposée d'exploitante d'une enseigne commerciale, n'a pas intérêt

à contester les aspects urbanistiques d'un projet commercial situé à 750 mètres de son enseigne. Elle observe que la première partie requérante a reconnu dans son recours administratif que le permis intégré, en tant qu'il vaut permis d'urbanisme, ne lui fait pas grief, dès lors qu'elle s'est inquiétée de l'impact du projet pour les habitants et les habitations voisines.

S'agissant de l'aspect « implantation commerciale » du permis intégré, elle soutient que la première partie requérante ne démontre pas en quoi le projet est susceptible de porter atteinte à son activité. Elle fait valoir qu'à supposer que le recours doive malgré tout être considéré comme recevable en tant qu'il critique l'aspect « implantation commerciale » de l'acte attaqué, encore ne seraient pas recevables les critiques liées au respect du critère lié à une « mobilité plus durable », qui s'apparentent à une problématique urbanistique. Elle considère que la première partie requérante ne démontre pas que le projet est susceptible de générer des problèmes de mobilité qui affecteront l'exploitation de son enseigne.

17. Concernant les deuxième et troisième parties requérantes, elle tire de l'absence d'introduction par elles d'un recours administratif préalable devant la CRIC à l'encontre du permis octroyé en première instance une reconnaissance dans leur chef que celui-ci ne leur causait pas grief. Elle soutient que la circonstance que la première partie requérante l'a contesté est sans incidence.

### *C. Le mémoire ampliatif*

18. Les parties requérantes soutiennent avoir chacune intérêt au recours.

19. Elles exposent que la première d'entre elles a conclu, le 28 août 2020, un contrat de franchise, dénommé « convention d'affiliation », avec la société en commandite par actions (SCA) Delhaize Le Lion portant sur l'exploitation du magasin exploité par elle, route d'Hacquenies, 11 à Frasnes-lez-Anvaing, de sorte que sa qualité d'exploitant du magasin est établie.

Concernant le volet « implantation commerciale », elles relèvent que l'enseigne Proxy Delhaize de la première d'entre elles propose une offre de distribution alimentaire similaire à celle de la partie intervenante, qui, par l'acte attaqué, sera étendue, portant ainsi directement atteinte à son activité.

En ce qui concerne le volet urbanistique, elles assurent qu'au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la notion d'intérêt à agir peut recouvrir des inconvénients purement commerciaux en matière urbanistique, tels ceux que la première partie requérante invoque.

20. Si elles reconnaissent que les deuxième et troisième d'entre elles n'ont pas introduit de recours administratif préalable auprès de la CRIC, elles soutiennent que cette circonstance ne les prive pas d'un intérêt au recours devant le Conseil d'État, dès lors qu'un tiers a formé un tel recours administratif.

*D. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

21. Sur l'intérêt de la première partie requérante, la partie intervenante insiste sur le fait que l'acte attaqué n'autorise pas la création d'un nouvel établissement, mais l'extension d'une enseigne existante et exploitée. Elle en infère qu'il appartenait à la première partie requérante de démontrer concrètement en quoi cette extension est susceptible de porter effectivement atteinte à son activité. Elle relève que l'article 14 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive services) interdit qu'un régime d'autorisation soit fondé sur des raisons économiques, ce qui implique qu'un opérateur ne peut s'opposer à l'implantation ou à l'extension d'un établissement en raison de son caractère concurrentiel.

22. Rappelant les exigences ressortant de l'article 101 du décret du 5 février 2015 précité, elle réitère que l'absence d'introduction d'un recours administratif contre l'acte attaqué dément l'intérêt au recours en annulation des deuxième et troisième parties requérantes, ce d'autant qu'elle assure qu'elles ne pouvaient pas savoir qu'un recours administratif avait été introduit, certainement pas avant l'expiration du délai pour former un tel recours.

Elle soutient que si l'intérêt au recours devait être reconnu à ces deux parties requérantes, celui-ci serait circonscrit aux critiques admissibles exposées par la première partie requérante, le recours administratif de celle-ci fondant leur intérêt à critiquer l'acte attaqué. Elle en déduit que les deuxième et troisième parties requérantes ne sont recevables qu'à contester le volet « implantation commerciale » de l'acte attaqué. Elle ajoute que n'ayant toutefois pas la qualité de commerçants, ces deux parties requérantes n'ont pas intérêt au recours.

*E. Le dernier mémoire des parties requérantes*

23. Les parties requérantes estiment qu'il ressort des développements propres à la première d'entre elles qu'il est vraisemblable que celle-ci ressentira les effets de la mise en œuvre de l'acte attaqué sur ses activités commerciales, et que cet intérêt commercial est suffisant. Elles réfutent que la circonstance que le projet autorisé par l'acte attaqué consiste en une extension de l'enseigne, et non en une

implantation nouvelle, prive la première partie requérante de son intérêt au recours. Elles relèvent que le projet prévoit que la surface de vente sera presque doublée selon le nouveau concept du groupe Intermarché. Elles assurent que l'élargissement de l'offre commerciale est susceptible d'avoir un impact sur les concurrents, comme le précise le dossier de demande. Elle conclut que l'intérêt de la première partie requérante à critiquer le volet « implantation commerciale » de l'acte attaqué ne fait aucun doute.

Elles soulignent que l'augmentation significative de la clientèle, avec la création de 31 places de parking supplémentaires, est également susceptible d'augmenter la circulation des clients et fournisseurs de la partie intervenante, ce qui aura vraisemblablement des effets sur la mobilité à proximité de son propre commerce, distant de 750 mètres du projet litigieux, les deux se trouvant sur le même axe de circulation.

24. Sur l'intérêt au recours des deuxième et troisièmes d'entre elles, elles déduisent de la jurisprudence qu'il n'y a pas lieu de juger que l'intérêt des deuxième et troisième requérantes « découle » de l'intérêt de la première requérante, au motif que seule celle-ci a introduit un recours administratif préalable à la saisine du Conseil d'État. Elles soutiennent que l'exception *omisso medio* se distingue de l'intérêt aux moyens.

## *IV.2. Examen*

### *IV.2.1. Preamble*

25.1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

Le Conseil d'État doit toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée d'une manière exagérément restrictive ou formaliste (C.C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3 ; ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.109).

Il reste qu'une annulation doit procurer un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

25.2. Un justiciable qui introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État n'a pas l'obligation légale de justifier expressément de son intérêt dans la requête introductive. Cependant, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements dès qu'il en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. S'il s'exécute en ce sens, le requérant circonscrit également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel fixé.

25.3. Chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. Il en va *a fortiori* ainsi lorsqu'il s'agit d'un voisin immédiat.

La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante.

Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie, à peine d'ouvrir la voie au recours populaire.

#### *IV.2.2. Intérêt au recours de la première partie requérante*

26.1. Si le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales a instauré un traitement procédural simultané des décisions adoptées dans le cadre des polices des implantations commerciales et de l'urbanisme, ces dernières constituent toujours des polices administratives spéciales, qui poursuivent des objectifs distincts.

S'agissant de la police des implantations commerciales, un intérêt commercial, qui n'est pas illégitime, est suffisant dans le chef d'une société commerciale pour exercer un recours à l'encontre d'une décision prise dans le cadre

de cette police lorsque les activités commerciales se recoupent et dès que la zone de chalandise est partiellement la même.

26.2. La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive services) établit les « dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services ». En ce qui concerne les dispositions relatives à la liberté d'établissement des prestataires, l'article 14 de la directive énumère diverses exigences au respect desquelles les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire, parmi lesquelles les suivantes :

- « 5) l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général;
- 6) l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente; cette interdiction ne s'applique ni à la consultation d'organismes tels que les chambres de commerce ou les partenaires sociaux sur des questions autres que des demandes d'autorisation individuelles ni à une consultation du public ».

Le terme « exigence », évoqué à l'article 14 de la directive services, est défini comme suit à l'article 4, point 7, de celle-ci :

- « toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ».

Le point 6 de l'article 4 de la directive services définit le régime d'autorisation comme suit :

- « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ».

La Cour de justice de l'Union européenne juge qu'un « régime d'autorisation », au sens de l'article 4, point 6, de la directive 2006/123, se distingue d'une « exigence », au sens de l'article 4, point 7, de cette directive, en ce qu'il implique une démarche de la part du prestataire de service ainsi qu'un acte formel par lequel les autorités compétentes autorisent l'activité de ce prestataire (arrêt du 7 novembre 2024, *Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl*, ECLI:EU:C:2024:933, point 70 ; arrêt du 22 septembre 2020, *Cali Apartments*, C-724/18 et C-727/18, EU:C:2020:743, point 49 ainsi que jurisprudence citée).

La démonstration de l'intérêt commercial dans le chef de la société requérante énoncée au point 26.1 ne résulte pas d'une exigence ou d'un régime d'autorisation au sens de l'article 4, points 6 et 7, de la directive services mais s'impose afin d'établir l'intérêt, au sens de l'article 19, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, au recours en annulation d'une autorisation déjà délivrée. Les dispositions précitées de la directive services ne requièrent pas une charge de la preuve plus étendue de cet intérêt dans le chef de la partie requérante.

27.1. Il ressort des pièces produites aux débats par les parties requérantes que la première d'entre elles est une société qui exploite une enseigne Proxy Delhaize à 750 mètres du projet litigieux, sur le même axe routier. Compte tenu de la nature des commerces considérés et de leur proximité, il est vraisemblable que la première requérante ressentira les effets de la mise en œuvre de l'acte attaqué sur ses activités commerciales. La circonstance que le projet autorisé par l'acte attaqué consiste en l'extension d'un commerce existant n'énervé pas cette conclusion, vu l'ampleur de cet agrandissement. Cet intérêt commercial est suffisant pour justifier l'intérêt au recours dans le chef de la première partie requérante.

27.2. En revanche, s'agissant du volet de l'acte attaqué pris dans le cadre de la police de l'urbanisme, une partie requérante ne peut se voir reconnaître, en sa seule qualité de commerçant, une situation « privilégiée » par rapport aux autres justiciables dont l'intérêt est en principe limité au respect du bon aménagement de leur quartier. Elle n'a intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué sous son volet urbanistique que si la proximité des lieux est telle que le bâtiment dont la construction est autorisée affecte l'aménagement du quartier où elle a son commerce. En effet, de même qu'une autorité administrative n'est pas autorisée à délivrer ou refuser un permis d'urbanisme pour des motifs tirés de la concurrence que l'établissement projeté risque de faire aux entreprises existantes, il ne peut être admis qu'une entreprise forme un recours en annulation contre le volet urbanistique d'un permis d'implantation commerciale dans le seul but de se prémunir contre la concurrence éventuelle du bénéficiaire de l'acte attaqué, sans que l'aménagement du territoire ne soit affecté par celui-ci d'une manière qui la concerne.

En l'espèce, la première partie requérante ne dispose pas d'un intérêt suffisant pour agir contre l'acte attaqué dans son volet urbanistique dès lors que le magasin qu'elle exploite est trop éloigné du projet litigieux pour qu'on puisse considérer que celui-ci affecte réellement l'aménagement du quartier où elle exerce son commerce.

Si elle invoque un problème de mobilité potentiel généré par le projet litigieux, elle ne l'établit pas de manière vraisemblable vu l'absence de pièce produite à l'appui de sa thèse, la distance entre les deux surfaces commerciales et la portée du projet.

En conclusion, la première partie requérante a un intérêt suffisant au recours, sous la réserve qu'il se fonde sur des moyens pris d'une illégalité en lien direct avec la police des implantations commerciales, à l'exclusion des griefs relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

#### *IV.2.3. Intérêt au recours des deuxième et troisième parties requérantes*

28.1. L'article 101, § 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales est rédigé comme suit :

- « Un recours contre la décision émanant de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 96, § 1<sup>er</sup>, ou contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 99 est ouvert auprès de la Commission de recours :
- 1° au demandeur ;
  - 2° au fonctionnaire des implantations commerciales, au fonctionnaire technique, au fonctionnaire délégué et au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé ;
  - 3° à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ».

En principe, lorsqu'un recours en réformation est organisé auprès d'un organe administratif supérieur, il doit être exercé conformément aux dispositions qui le régissent avant qu'un recours au Conseil d'État ne puisse être introduit. Un recours formé auprès du Conseil d'État sans avoir régulièrement épuisé ce recours administratif organisé préalable, notamment par l'introduction tardive de celui-ci, se heurte à une exception d'irrecevabilité *omisso medio*.

Toutefois, lorsqu'un tel recours est exercé par certaines personnes et qu'il est recevable, cela n'empêche pas d'autres personnes d'introduire ensuite un recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de la décision adoptée sur recours administratif qui s'est substituée à la décision délivrée en première instance, quand

bien même ces dernières personnes n'ont pas introduit le recours administratif organisé.

28.2. En l'espèce, la circonstance que les deuxième et troisième parties requérantes n'ont pas introduit de recours administratif auprès de la CRIC ne les prive pas d'un intérêt au recours devant le Conseil d'État, dès lors qu'un recours administratif a été préalablement introduit par la première partie requérante et qu'il n'est pas établi que celui-ci a été irrégulièrement mis en œuvre.

Partant, l'exception *omisso medio* doit être rejetée.

29. Les deuxième et troisième parties requérantes sont propriétaires et sont domiciliées dans une habitation qui est située à côté de la parcelle sur laquelle le projet autorisé par l'acte attaqué doit s'implanter. Elles ont donc la qualité de voisines immédiates, ce qui suffit à établir leur intérêt au recours en annulation. Toutefois, au vu de l'indépendance des polices des implantations commerciales et de l'urbanisme, leur intérêt est limité aux moyens invoqués qui sont en lien direct avec les polices de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

## *V. Seconde branche du deuxième moyen*

### *V.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête en annulation*

30. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles D.II.23, D.II.24, D.II.36 et D.IV.5 à D.IV.14 du Code du développement territorial (CoDT), ainsi que du défaut de motivation, de l'absence, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les motifs, de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

31.1. Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué ne contient de motivation qu'en ce qui concerne l'écart du projet au permis d'urbanisation relatif à l'affectation d'habitation, en méconnaissance des conditions de l'article D.IV.5 du CoDT.

Elles considèrent que les justifications de l'auteur de l'acte attaqué à cet égard ne sont pas pertinentes, dès lors que celui-ci se fonde sur :

- l'ancienneté du permis de lotir, devenu permis d'urbanisation, alors qu'à leur estime, quelle que soit la date à laquelle ce permis a été octroyé, il reste formellement d'application ;
- l'avis favorable du fonctionnaire délégué pour l'implantation du bâtiment existant en 2008, alors qu'il n'est pas produit et, par ailleurs, qu'il s'agissait d'une appréciation relative à un autre projet – et donc à des écarts d'une autre nature et d'une autre ampleur –, datant d'il y a 13 ans et émise par une autorité différente ;
- le fait que le bâtiment existant est déjà en écart par rapport au permis d'urbanisation, estimant que, ce faisant, l'autorité statue sous le poids du fait accompli et tenant compte d'éléments dénués de pertinence par rapport au projet attaqué.

31.2. Elles reprochent à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir identifié de nombreux autres écarts que celui relatif à la destination d'habitations, dont notamment :

- l'affectation permise dans le lotissement (seuls les bâtiments à usage d'habitation unifamiliale sont autorisés) ;
- la profondeur des constructions (de maximum 20 mètres) ;
- le type de toitures (à versants, et avec inclinaisons de minimum 35°) ;
- les matériaux ;
- la zone de cours et jardins (dans laquelle il est interdit de bâtir) ;
- les zones de recul (dans lesquelles seules des plantations et rampes d'accès sont autorisées).

Elles font valoir que le projet emporte une extension considérable d'un bâtiment commercial, la surface commerciale nette étant quasiment doublée, et de son parking (en zone de cours et jardins), faisant passer l'immeuble dans la catégorie des « grands supermarchés », ce qui est à l'opposé de tout objectif recherché par le permis d'urbanisation.

Elles soutiennent que ces écarts ont pour effet de compromettre les objectifs du permis d'urbanisation, visant la création d'un contexte bâti et non bâti harmonieux composé d'habitations familiales, avec des zones de cours et jardins respectées, une profondeur limitée et des matériaux similaires. Elles reprochent à l'acte attaqué de ne pas contenir de motivation à ce sujet. Elles estiment que les écarts reviennent à vider le permis d'urbanisation de sa substance et ne sont donc pas admissibles. Elles contestent que le projet contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis, comme le requiert l'article D.IV.5 du CoDT.

### *B. Le mémoire en intervention*

32. La partie intervenante rappelle que la première partie requérante ne dispose d'aucun intérêt à contester le volet « urbanisme » de l'acte attaqué. Elle fait valoir que le recours des deuxième et troisième parties requérantes devant être tenu pour irrecevable, le deuxième moyen doit aussi l'être.

33. Sur le fond, elle observe que le fonctionnaire délégué et l'auteur de l'acte attaqué ont considéré que le permis d'urbanisation avait plus de 50 ans et que la destination actuelle du bâtiment existant est déjà commerciale, de sorte que, par sa nature, il ne peut respecter les indications du permis d'urbanisation. Elle estime que cette considération suffit à démontrer que les conditions de l'article D.IV.5 du CoDT sont rencontrées.

Elle soutient que, dans la mesure où le projet ne prévoit pas la construction d'une habitation mais l'extension d'une enseigne existante, il s'écarte de la prescription n° 1 du permis d'urbanisation et, corrélativement, de la majeure partie de ses indications, qui ont été précisément fixées par rapport à la construction d'habitations, dont celles identifiées par les parties requérantes.

Elle estime que les conditions de l'article D.IV.5 du CoDT sont rencontrées. Concernant la première de ces conditions, elle soutient que l'objectif du permis d'urbanisation est identifié dans l'acte attaqué – s'agissant de ne prévoir, au titre de destination, que des constructions à usage d'habitation –, et que son auteur considère qu'il n'est pas compromis. Elle fait valoir que les parties requérantes affirment mais ne démontrent pas que les objectifs du permis d'urbanisation seraient compromis par le projet. Concernant la seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT, relative à l'impact paysager, elle renvoie à la réfutation de la première branche du moyen et estime qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que cette condition est respectée.

### *C. Le mémoire ampliatif*

34. Les parties requérantes font valoir que si le permis d'urbanisation est obsolète, il revenait à l'auteur de l'acte attaqué de le faire modifier. Elles assurent que les extraits de l'acte attaqué cités par la partie intervenante portent sur la justification du projet, au regard du cadre bâti environnant, mais ne sont pas liés aux objectifs du permis d'urbanisation. Elles soutiennent que le simple fait que le permis d'urbanisation porte sur des « constructions à usage d'habitation » démontre que le projet, en tant qu'il porte sur l'extension d'une grande surface commerciale, compromet les objectifs de ce permis.

#### *D. Le dernier mémoire de la partie intervenante*

35. La partie intervenante réitère ses exceptions d'irrecevabilité du moyen, ajoutant que si le Conseil d'État devait reconnaître un intérêt au recours dans le chef des deuxième et troisième parties requérantes, celui-ci devrait être limité au « volet commercial » de l'acte attaqué.

#### *E. Le dernier mémoire des parties requérantes*

36. Elles réfutent l'argumentation de la partie intervenante par laquelle elle assure que la motivation de l'autorité quant à l'écart au permis d'urbanisation concernant l'affectation du bâtiment suffit à justifier tous les écarts, puisque les indications de ce permis se rapportent uniquement à des habitations. Elles soutiennent que dès lors que le projet s'écarte déjà de l'objectif principal du permis d'urbanisation relatif à l'affectation des bâtiments à l'habitation, il était d'autant plus nécessaire d'identifier et de justifier les écarts aux autres dispositions concernant notamment la profondeur des constructions et la construction en zone de cours et jardins.

### *V.2. Examen*

#### *V.2.1. Recevabilité*

37. La seconde branche du moyen exposant des griefs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, pour les raisons exposées sous les points 27.2. et 29, est irrecevable dans le chef de la première partie requérante mais recevable en ce qui concerne les deuxième et troisième parties requérantes.

#### *V.2.2. Fond*

38.1. L'article D.IV.114 du CoDT prévoit que les permis de lotir en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code deviennent des permis d'urbanisation et acquièrent une valeur indicative.

L'article D.IV.5 du CoDT, alors applicable, dispose comme suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Aux termes de cette disposition, un permis peut s'écarter d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation – adéquate – qui démontre, d'une part, que le projet ne compromet pas les objectifs du guide ou du permis d'urbanisation et, d'autre part, qu'il contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non. L'importance de cette motivation dépend de la nature et de l'ampleur de l'écart admis.

Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée, sous la réserve des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratifs.

Concernant la seconde condition qui vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet, les notions de « paysage », « protection », « gestion » et « aménagement » des paysages bâtis et non bâtis font référence aux définitions contenues dans la Convention européenne du paysage, faite à Florence le 20 octobre 2000.

38.3. 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 à portée individuelle au sens de l'article 1<sup>er</sup> 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 comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'obligation de motivation formelle ne va pas jusqu'à exiger d'une autorité qu'elle donne les motifs de ses motifs.

La loi du 29 juillet 1991 précitée n'interdit pas la motivation par référence. Il est satisfait à son prescrit lorsque l'avis auquel il est fait référence est joint ou intégré dans l'acte administratif, et que les avis auxquels il est référé sont eux-mêmes motivés.

39. En l'espèce, l'acte attaqué comporte notamment la motivation suivante :

« Considérant par ailleurs que le projet se situe dans le périmètre du lotissement n° 9L dont le permis de lotir a été octroyé en date du 29/02/1968 et dont la destination ne prévoit que des constructions à usage d'habitation ;

Considérant que le lotissement a plus de 50 ans (permis de lotir de 1968) et la destination actuelle du bâtiment existant est déjà de nature commerciale et ne respecte pas les prescriptions de celui-ci ;

Vu l'avis favorable de mes services pour la construction de l'Intermarché en 2008 (dossier F0313/51065/UAP3/2008/56//87462), déjà en écart par rapport aux prescriptions du lotissement ;

[...]

Considérant qu'une bande arborée d'une largeur variable d'environ 5 mètres permet de maintenir un espace tampon vis-à-vis de l'habitation voisine ;

Considérant que les gabarits projetés seront similaires à ceux du bâtiment déjà existant ;

Considérant que la nature et la teinte des matériaux employés (enduit blanc, bardage bois, panneaux peints en blanc, métal), le projet s'intègre au contexte bâti existant ;

Considérant en effet que les matériaux choisis permettent de s'intégrer au cadre bâti tout en apportant une touche plus contemporaine au bâtiment existant ;

Considérant que l'association des différents matériaux permet de créer des façades dynamiques et attractives ;

Considérant que la demande nécessite donc écart au permis d'urbanisation et dérogation au plan de secteur conformément aux articles D.IV.5, D.IV.7 et D.IV.13 du CoDT ;

Considérant que le Fonctionnaire délégué accorde la dérogation au plan de secteur, émet un avis favorable sur l'écart au permis d'urbanisation et le projet moyennant les conditions suivantes :

- limiter l'imperméabilisation des surfaces en zone agricole : prévoir des dalles gazon au niveau du parking et respecter les conditions d'IPALLE ;
- un plan paysager d'intégration du projet sera développé en collaboration avec le Parc Naturel du Pays des Collines afin de faciliter son intégration ;
- prévoir un parking vélo couvert pour promouvoir la mobilité douce ;
- respecter les conditions des instances interrogées dans le cadre de la procédure sous réserve de l'avis du fonctionnaire des implantations commerciales dans le cadre de ses compétences ».

Le dispositif de l'acte attaqué reproduit les conditions suggérées par le fonctionnaire délégué.

Il n'est pas contesté que, comme le relève l'acte attaqué, le projet se situe dans le périmètre du lotissement n° 9L du permis d'urbanisation du 29 février 1968.

40. Concernant la motivation de l'admissibilité de l'écart à la destination du permis d'urbanisation qui ne prévoit que des constructions à usage d'habitation, le motif de l'acte attaqué par lequel il est tiré argument du fait que « le lotissement a plus de 50 ans (permis de lotir de 1968) » n'est pas acceptable. Si l'autorité estimait que le permis d'urbanisation était devenu obsolète, elle devait le faire modifier. Partant, cette motivation est inadéquate.

Par ailleurs, en visant « l'avis favorable de mes services pour la construction de l'Intermarché en 2008 (dossier F0313/51065/UAP3/2008/56//87462), déjà en écart par rapport aux prescriptions du lotissement », l'auteur de l'acte attaqué semble en réalité avoir égard à un avis du fonctionnaire délégué, qui n'est ni joint ni reproduit dans l'acte attaqué, de sorte que les conditions de la motivation par référence ne sont pas réunies. Il n'est ainsi pas possible de vérifier dans quelle mesure cet avis est pertinent pour justifier l'écart sollicité.

Enfin, la circonstance que la destination actuelle du bâtiment existant est déjà de nature commerciale ne suffit pas, à elle seule, pour justifier l'écart à la destination exclusive du permis d'urbanisation qu'emporte le projet d'extension de la surface commerciale concernée.

Partant, la motivation de l'écart à la prescription indicative concernant la destination du permis d'urbanisation est insuffisante et inadéquate.

41. Concernant les écarts au permis d'urbanisation qui n'ont pas été identifiés par l'auteur de l'acte attaqué, selon les parties requérantes, il y a lieu de relever que la prescription n° III du permis d'urbanisation prévoit une profondeur des constructions de maximum 20 mètres tandis que les plans de la demande montrent que le projet dépasse cette limite.

Un tel écart n'a pas été identifié par l'auteur de l'acte attaqué, qui n'a *a fortiori* pas motivé son admissibilité au regard des conditions prévues par l'article D.IV.5 du CoDT. L'identification de l'écart quant à la destination exclusive du permis d'urbanisation ne dispensait pas l'autorité délivrante de procéder à un tel examen et de formaliser celui-ci dans l'acte attaqué, ce d'autant que l'admissibilité de l'écart identifié par elle ne repose pas sur une motivation adéquate.

Le grief est fondé.

42. La seconde branche du deuxième moyen est fondée dans la mesure qui précède. Le bien-fondé de ce grief suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner les autres griefs à l'appui de cette branche.

#### *VI. Indemnité de procédure*

43. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure au montant de base. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

Est annulée la décision du 26 novembre 2021 par laquelle le collège communal de Frasnes-lez-Anvaing octroie à la SA Nowedis un permis intégré ayant pour objet l'extension de la surface commerciale nette d'un magasin Intermarché situé route d'Hacquegnies, 53 à Frasnes-lez-Anvaing.

#### **Article 2.**

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée aux parties requérantes, à concurrence d'un tiers chacune, à la charge des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

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 des parties adverses, à concurrence de la moitié chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge des parties adverses, à concurrence de 300 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 27 octobre 2025, par la XIII<sup>e</sup> chambre du  
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,  
Lionel Renders,  
Dimitri Yernault,  
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux