

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.936 du 24 novembre 2025

A. 230.881/XIII-8976

En cause : **la société à responsabilité limitée VERLAINE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel DELNOY et Zoé VROLIX, avocats,
rue Albert Mockel 43 bte 11
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412 bte 2
1150 Bruxelles,

Parties intervenantes :

1. la ville de Hannut, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Eric LEMMENS et Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68 bte 2
4000 Liège,

2. B. D.,
ayant élu domicile en Belgique.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 18 mai 2020 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 13 mars 2020 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement refusent de lui délivrer un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une station-service et d'un shop rue de Landen, 144 à Hannut.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 15 juillet 2020, la ville de Hannut a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 15 septembre 2020.

Par une requête introduite le 22 juillet 2020, B. D. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 22 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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, adverse et première intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 10 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 mai 2025.

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

M^{es} Michel Delnoy et Zoé Vrolix, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Damien Jans, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Stéphane Rixhon, *loco* M^{es} Eric Lemmens et Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue 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 8 mai 2019, la société à responsabilité limitée Verlaine introduit auprès de la ville de Hannut une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'une station-service et d'un shop sur un bien sis rue de Landen, 144 à Hannut, cadastré 3^e division, section A, n^{os} 559A et 559D.

Le bien est situé en majeure partie en zone d'habitat à caractère rural et pour le solde en zone d'aménagement communal concerté au plan de secteur de Huy-Waremme, adopté par arrêté royal du 20 novembre 1981.

Le 29 mai 2019, les fonctionnaires technique et délégué informent la demanderesse de permis du caractère incomplet du dossier de demande. Des pièces complémentaires sont communiquées le 28 juin 2019. Par un courrier du 12 juillet 2019, les fonctionnaires technique et délégué délivrent un accusé de réception de la demande recevable et complète.

4. Une enquête publique est organisée du 1^{er} au 30 août 2019 sur le territoire de la ville de Hannut. Elle donne lieu à plusieurs réclamations et une pétition signée par 179 personnes.

Divers services et instances remettent des avis sur la demande. Le 6 septembre 2019, le collège communal de Hannut émet un avis défavorable.

5. Le 7 octobre 2019, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de 30 jours le délai pour transmettre leur rapport de synthèse.

Le 23 octobre 2019, ils communiquent celui-ci au collège communal, avec une proposition de décision d'octroi du permis unique sollicité.

6. Le 8 novembre 2019, le collège communal décide de refuser de délivrer le permis unique demandé.

7. Le 3 décembre 2019, la requérante introduit un recours auprès du Gouvernement wallon contre ce refus.

Les directions des eaux de surface et de la protection des sols émettent de nouveaux avis dans le cadre de ce recours.

8. Le 22 janvier 2020, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident de proroger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.

Le 24 février 2020, ils adressent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, accompagné d'une proposition de décision d'octroi du permis unique demandé.

9. Le 13 mars 2020, les ministres refusent de délivrer le permis unique sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier et deuxième moyens

IV.1. Premier moyen

A. Requête en annulation

10. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de minutie, ainsi que de l'absence des motifs de droit et de fait.

11. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas indiquer les raisons pour lesquelles il ne suit ni les avis émis dans le cadre de l'enquête administrative ni les arguments avancés dans le recours administratif ni la proposition de décision d'octroi du permis, formulée par les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours. Elle lui fait également grief de ne pas s'être informé de manière complète et minutieuse sur les éléments utiles du dossier.

12. À propos du motif relatif à la mobilité et la sécurité des usagers de la route, elle fait valoir que si la station-service et le magasin en projet se situent à proximité d'un carrefour, il reste que les entrée et sortie de la station-service sont localisées à plusieurs mètres au-delà du carrefour, de sorte que le projet n'ajoute pas de mouvement supplémentaire au sein même du croisement. Elle énumère les nombreux aménagements, élaborés en concertation avec le SPW Mobilité et Infrastructures, qui figurent sur les plans annexés à la demande de permis et sont

destinés à préserver la sécurité des usagers de la route. Au même titre, elle indique que l'arrêt de bus le plus proche est situé à environ 150 mètres au sud du projet, avant le carrefour. Elle rappelle les conditions recommandées par l'avis favorable conditionnel du SPW précité, ainsi qu'un considérant proposé par les fonctionnaires technique et délégué, dont le respect ne pose, à son estime, aucune difficulté. Elle fait valoir que tous ces éléments ont été dûment portés à la connaissance de l'autorité décidante dans le cadre du recours administratif, outre qu'à cette occasion, elle a encore proposé des aménagements complémentaires. Elle met en exergue les éléments qui ont amené les fonctionnaires technique et délégué à se prononcer en faveur du projet.

Elle considère qu'en se bornant à relever que le collège communal souhaite limiter le caractère accidentogène du carrefour et que les aménagements proposés sont insuffisants à cet égard, l'acte attaqué ne répond pas à l'exigence de motivation formelle des actes administratifs, dès lors qu'il n'indique pas en quoi le carrefour concerné serait accidentogène ni, à supposer qu'il le soit, ce qui justifie de refuser un projet sis à plusieurs mètres de ce carrefour. Elle fait grief à la partie adverse de ne pas examiner concrètement les aménagements proposés et de ne pas exposer pourquoi elle s'écarte de l'avis favorable du SPW Mobilité et Infrastructure, instance spécialisée en la matière, des arguments développés dans le recours et de la proposition de décision des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours.

13. Concernant l'aspect socio-économique du projet, elle fait valoir que le projet litigieux est localisé le long d'un axe routier répertorié comme « réseau de transit », ayant pour objectif d'éviter le plus possible le trafic de véhicules dans les centres urbains, et le long d'un axe où la circulation des poids lourds doit être privilégiée. Elle en infère que le projet ne concerne pas les seuls besoins du territoire hannutois mais ceux de tous les navetteurs usagers de la route, tenant compte de l'existence de quatre pôles d'activités essentiels situés sur l'axe de la nationale N 80 et générant un trafic automobile important dans la rue de Landen. Elle souligne l'étude qu'elle a menée sur la pertinence du choix d'implantation du projet en fonction de la localisation des stations-services existantes sur le territoire communal et spécialement le long de l'axe régional de transit. Elle en détaille les caractéristiques quant à leurs situations respectives et offres de produits, et affirme que son projet apporte une offre nouvelle, distincte de ce qui est actuellement proposé à proximité.

À nouveau, elle souligne que tous ces éléments ont été dûment portés à la connaissance de la partie adverse et que les motifs fondant l'acte attaqué, qui notamment relèvent que le projet se situe en dehors des noyaux commerciaux et ne présente aucune nécessité économique, sont insuffisants pour justifier une décision de

refus. Elle expose que l'acte attaqué reste en défaut d'identifier les inconvénients allégués résultant de l'exploitation du projet, les options et orientations définies dans les outils communaux visés, et d'exposer en quoi celles-ci ne sont pas respectées ou pourquoi le shop est dépourvu de nécessité économique. À nouveau, elle reproche à la partie adverse d'user de formules stéréotypées, sans recherche minutieuse des faits, de ne pas justifier le rejet des arguments développés en degré de recours et de s'appuyer sur des motifs socio-économiques alors que, comme l'ont relevé tant ses conseils que les fonctionnaires technique et délégué, en première et seconde instances administratives, de tels motifs n'ont pas leur place dans un acte statuant sur une demande de permis unique.

14. Sur la mise en péril de la destination de la zone alléguée dans l'acte attaqué, elle relève que celui-ci ne précise pas de quelle zone il s'agit ni si le motif vise le domaine des implantations commerciales ou de l'aménagement du territoire, alors qu'en outre, le motif intervient au milieu de considérations socio-économiques. Elle conclut à l'usage d'une formule de style non susceptible d'expliquer le fondement de la décision.

B. Mémoire en réplique

15. Elle réplique que la motivation de l'acte attaqué par référence à la décision du collège communal ne renvoie qu'au motif socio-économique considéré, sans viser la globalité de la motivation de celle-ci. Elle en infère que la partie adverse ne se rallie pas à la décision prise par le collège communal, au demeurant non identifiée de manière précise, en ce qui concerne tous les autres motifs de celle-ci.

Elle concède que l'autorité décidante ne devait pas répondre à tous les arguments développés sur recours. Elle fait cependant valoir que se borner à reproduire le rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué, en précisant ne pas s'y rallier, ne permet pas de comprendre pourquoi les arguments développés à l'appui du recours administratif sont rejetés.

À propos de la localisation du projet et du risque allégué d'une mise en péril de la destination de la zone au plan de secteur, elle souligne que le projet n'est pas envisagé dans un quartier résidentiel et que la présence de nombreuses autres surfaces commerciales sur les parcelles voisines contredit cet argument. Elle indique qu'elle ne conteste pas que le projet s'écarte de prescriptions à valeur indicative du guide communal d'urbanisme (GCU) mais qu'à part la hauteur du totem projeté, l'acte attaqué n'expose pas en quoi les écarts ne peuvent être admis. Elle ajoute qu'au demeurant, celui-ci ne renvoie pas à des orientations politiques issues du GCU mais au schéma communal de développement commercial (SCDC) qui est en projet. Elle

conteste que la station-service crée des arrêts et ralentissements de véhicules de nature à diminuer la sécurité des piétons aux alentours et considère que se borner à copier le rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours et affirmer ensuite ne pas s'y rallier ne constitue pas une motivation formelle de l'acte admissible. Elle est d'avis que la prise en compte d'orientations politiques futures ne peut concerner que des schémas ou règlements relevant de la police de l'aménagement du territoire mais non tout changement législatif ou réglementaire éventuel futur relevant d'une autre police administrative.

Elle maintient que l'acte attaqué est fondé sur des motifs socio-économiques, comme en témoignent les expressions « fonction commerciale », « redéploiement du commerce » ou « soutien des commerces de centre-ville ». Elle relève cependant que de tels motifs ne sont pas suffisamment clairs ni précis pour permettre de comprendre la décision adoptée. Elle estime que l'autorité doit certes prendre en considération l'ensemble des circonstances de fait dans le cadre de l'examen de l'adéquation du projet avec le bon aménagement des lieux, mais qu'il ne peut s'agir de toutes circonstances de fait générales et quelconques, telle la nécessité économique du projet. Elle ajoute qu'à tort, la partie adverse occulte la présence de nombreuses surfaces commerciales alentour et, partant, ne prend pas en compte l'ensemble du bâti environnant.

Elle affirme que les auteurs de l'acte attaqué étaient tenus de répondre à l'avis du SPW Mobilité et Infrastructures, dès lors qu'en réformation, l'autorité est tenue d'apprécier l'ensemble des éléments de la demande de permis.

IV.2. Deuxième moyen

A. Requête en annulation

16. La requérante prend un deuxième moyen de la violation du principe général de droit de motivation matérielle de tout acte administratif, du principe du raisonnable et des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de minutie, ainsi que de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'avoir pris sa décision sans chercher à se faire une représentation exacte des faits de l'espèce et ce, malgré les nombreux documents à sa disposition et la proposition de décision des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours, et d'avoir commis des erreurs manifestes d'appréciation.

17. Renvoyant aux développements du premier moyen, exposés ci-avant au point 12, elle conclut que les brefs motifs de l'acte attaqué portant sur l'insécurité du carrefour entre les rues de Landen, du Chemin de fer et de Bertrée sont infondés et procèdent d'une représentation inexacte des faits.

18. Renvoyant aux développements exposés ci-avant au point 13, elle conclut que les motifs ayant trait à l'absence de nécessité économique, à l'absence de nouvelle offre de services et au non-respect des outils communaux sont infondés, d'autant qu'ils ne sont soutenus ni par les instances d'avis consultées ni par les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance et en degré de recours. Elle estime que l'auteur de l'acte attaqué commet une erreur de fait et de droit en faisant référence à « l'avant-projet de schéma de développement commercial », qui se situe au tout début de la procédure d'adoption et dont l'entrée en vigueur est incertaine. Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir pris en considération l'ensemble des éléments factuels portés à sa connaissance, de s'être fondé sur des éléments de fait inappropriés, et d'avoir agi « contrairement à toute raison ».

19. À propos du motif relatif à la « destination de la zone », elle indique que, conformément à l'article D.II.25 du code du développement territorial (CoDT), le projet est admissible en zone d'habitat à caractère rural, à condition d'être compatible avec le voisinage et la destination de la zone. À cet égard, elle fait valoir que le projet se situe le long d'une rue à forte affluence, sur laquelle de nombreuses surfaces commerciales sont implantées, que des « dispositifs d'isolement végétalisés » sont prévus pour ne pas créer de désagrément à l'habitation sise à l'arrière du projet, ce qui démontre la compatibilité de celui-ci avec le voisinage, et que l'activité prévue se trouve sur une infime partie de la zone d'habitat à caractère rural et n'est dès lors pas de nature à mettre la destination générale de cette zone en péril. Quant à l'accès à la zone d'aménagement communal concerté (ZACC), elle fait valoir qu'il n'y a pas lieu de limiter la constructibilité de la parcelle pour ce motif, dès lors qu'elle est également accessible par d'autres parcelles.

Renvoyant aux développements exposés ci-avant au point 14, elle conclut qu'à supposer qu'il s'agisse d'un motif d'aménagement du territoire, les éléments susvisés établissent que le motif critiqué manque en fait et n'est fondé sur aucun élément concret, d'autant que les instances d'avis consultées et les fonctionnaires technique et délégué, en première et seconde instances, ont estimé que le projet est compatible avec la destination de la zone d'habitat à caractère rural et ne met pas en péril la mise en œuvre de la ZACC sise à l'arrière.

B. Mémoire en réplique

20. Elle met en exergue que le projet refusé ne s'implante pas dans un quartier résidentiel mais à front d'une nationale fort fréquentée, accueillant déjà d'autres surfaces commerciales, et que les quartiers résidentiels sont uniquement situés de part et d'autre et en recul de la voirie. Elle fait valoir que des surfaces commerciales analogues au shop en projet ont été autorisées sur des parcelles directement voisines et que, si plusieurs sont vides, sans toutefois pouvoir accueillir une station-service, le projet considéré permettra de redynamiser cette partie de la rue de Landen. Photographies à l'appui, elle soutient que certains commerces autorisés à proximité ne sont pas davantage compatibles avec le voisinage, ni essentiels à la vie quotidienne des habitants, contrairement à une station-service et son magasin sur une voirie fort fréquentée, à proximité de zones résidentielles. Elle ajoute que les parcelles du projet sont certes proches d'une habitation mais que l'implantation du bâtiment et des bornes d'essence a été pensée pour qu'ils en soient le plus éloigné possible.

Elle maintient que le fait de copier le contenu du rapport de synthèse établi sur recours, qui contient les arguments de la requérante, ne suffit pas pour conclure que la partie adverse avait une bonne connaissance des éléments de la cause, d'autant qu'elle ne prend pas en compte ce rapport dans le cadre de la motivation formelle de l'acte attaqué. Quant aux dispositions du projet de SCDC, elle observe que rien n'indique qu'elles sont issues du GCU, alors spécialement qu'il s'agit d'instruments de police distinctes, indépendants l'un de l'autre.

IV.3. Dernier mémoire

21. Sur les deux premiers moyens réunis, elle répète ses critiques dirigées contre la motivation formelle et les motifs de l'acte attaqué, concernant le caractère accidentogène du carrefour, les aménagements projetés en matière de sécurité des usagers, l'absence de réponse à l'avis favorable conditionnel du SPW Mobilité et Infrastructures, la mise en péril alléguée de la zone et la préservation du commerce du centre-ville.

IV.4. Examen sur les deux moyens réunis

22. 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 unique, comme tout acte administratif à portée individuelle 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 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.

L'autorité qui accorde ou refuse d'accorder le permis ou le certificat se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre ou ne s'intègre pas harmonieusement au contexte urbanistique existant et, le cas échéant, est compatible ou non avec l'environnement. Cette obligation de motivation formelle suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document auquel l'autorité se réfère soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié auxquels cas la motivation de l'acte auquel l'autorité se réfère doit satisfaire aux exigences de la loi précitée.

23. Le principe de la motivation interne ou matérielle impose, quant à lui, que l'acte attaqué repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe. Son contrôle sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Il lui revient, dès lors, de vérifier l'exactitude et la pertinence des situations de fait en fonction desquelles les décisions attaquées ont été adoptées. Le contrôle de l'appréciation est, par contre, marginal et limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Ainsi, hors l'erreur manifeste d'appréciation, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la partie requérante quant au bon aménagement des lieux.

24. Dans le cadre d'un recours en réformation, comme en l'espèce, et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie du recours doit statuer à nouveau en exerçant un pouvoir d'appréciation propre et autonome en vue de substituer sa décision à celle qui fait l'objet du recours. Elle n'est pas liée par l'appréciation portée par l'autorité qui s'est prononcée en première instance ni n'est tenue de réfuter, point par point, les motifs à la base de la décision prise par cette autorité. Il faut mais il suffit que l'auteur du recours en réformation puisse comprendre, fût-ce implicitement, pourquoi sa position a été ou n'a pas été retenue par l'autorité. Les ministres compétents sur recours peuvent accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise au premier échelon de la procédure administrative.

De même, au regard des exigences légales de motivation formelle, l'autorité administrative ne doit pas, en règle, répondre explicitement à tous les avis

émis au cours de la procédure qui a conduit à l'élaboration ou au refus d'un permis unique. Toutefois, lorsque, dans le cadre de l'instruction de la demande, des observations précises sont formulées quant à l'impact du projet sur l'environnement ou le bon aménagement des lieux, les motifs du permis ou du refus de permis doivent rencontrer au moins globalement les observations formulées et indiquer les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité décidante à passer outre, au moins partiellement, à ces observations et à s'écarter, le cas échéant, d'avis antérieurement intervenus sur la demande.

25. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que l'autorité de recours ne se rallie pas à l'analyse des fonctionnaires technique et délégué telle que mentionnée ci-avant ;

Considérant que le projet s'écarte des prescriptions à valeur indicative du guide communal d'urbanisme ;

Considérant que le dispositif de signalétique sous forme de totem tel que projeté s'écarte des indications du guide régional d'urbanisme relatif aux enseignes en ce qui concerne : le niveau supérieur du totem qui excède 5,50 mètres (article 439-4°) ; qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de cette disposition du guide régional d'urbanisme ;

Considérant que le Collège communal a souhaité l'aménagement du carrefour afin d'en limiter le caractère accidentogène ; que l'autorité de recours relève que les quelques aménagements proposés (trottoir, passage pour piétons) dans le cadre du présent projet ne sont pas de nature à répondre de manière satisfaisante et significative à cette recommandation ;

Considérant que l'implantation du projet serait située en dehors des noyaux commerciaux définis par l'avant-projet de schéma de développement commercial ; qu'en outre, le shop proposé n'est justifié par aucune nécessité économique ; que sa réalisation n'est pas de nature à rencontrer les options et objectifs de développement économique et commercial communal, d'autant qu'aucune mesure, alternative ou aménagement ne serait proposé pour réduire les inconvénients résultant de l'exploitation du projet ; qu'à cet égard, le projet est susceptible de mettre en péril la destination de la zone et les options et orientations définies par les outils communaux ;

Considérant que la fonction commerciale proposée dans le cadre de la présente demande va à l'encontre de la volonté du Collège communal de soutenir le redéploiement du commerce de centre-ville ; qu'à cet égard, l'autorité de recours souligne que la Commune a désiré se doter d'un schéma de développement commercial ; que cette démarche s'inscrit dans la volonté du Gouvernement wallon de contribuer au soutien des commerces de centre-ville et de proximité ; qu'à ce titre, l'autorité de recours entend se rallier à la motivation développée par le Collège communal ».

26. En ce qui concerne la mobilité, il ressort de ce qui précède que les auteurs de l'acte attaqué se rallient à la position adoptée par le collège communal dans sa décision de refus du 8 novembre 2019. En effet, ils en reproduisent les éléments essentiels, à savoir le souhait du collège communal d'un aménagement du carrefour

et l'objectif de limiter le caractère accidentogène de celui-ci, et apprécient le projet litigieux au regard de ces éléments.

Si la décision prise en première instance administrative n'est pas reproduite *in extenso* dans l'acte attaqué, elle a néanmoins été préalablement portée à la connaissance de la partie requérante qui en est la destinataire. Elle est notamment motivée comme suit :

« Mobilité

Considérant que l'implantation de cette exploitation s'effectue au droit d'un carrefour accidentogène créé par la voirie régionale N 80 (rue de Landen) et les voiries communales rue du Chemin de Fer et rue d'Avernas ; qu'aucun aménagement au droit de cette voirie régionale n'est proposé ni par le demandeur ni par le gestionnaire de la voirie ;

Que ce carrefour s'établit sur une ligne droite sur un plateau haut d'où la visibilité depuis Hannut centre est très limitée ; que l'implantation d'une station-service implique de nombreux mouvements d'entrée/sortie ; que cette situation va accroître considérablement ce caractère accidentogène notamment pour les piétons (arrêt de bus se situant au droit de ce carrefour) ;

Considérant dès lors qu'un aménagement dudit carrefour (dispositif de traversée piétons suggérée, îlot directionnel voire un renforcement de l'éclairage public, ...) doit impérativement être envisagé afin d'assurer la sécurité des usagers de la route, et en particulier les usagers lents (piéton) ;

Considérant qu'en l'état, la demande ne rencontre pas les impératifs de sécurité en matière de mobilité ».

27. La motivation de la décision à laquelle l'acte attaqué se réfère expose à suffisance les raisons de fait pour lesquelles le carrefour formé par la rue de Landen (N 80), d'une part, et les rues de Bertrée et du chemin de fer, d'autre part, est considéré comme accidentogène, et celles pour lesquelles le projet est, à l'estime de l'autorité, de nature à accroître ce caractère accidentogène notamment pour les usagers lents. À cet égard, l'autorité de recours se rallie au souhait du collège communal d'aménagement du carrefour, étant d'avis que l'implantation d'une station-service à l'endroit projeté est susceptible de générer de nombreux mouvements d'entrée et de sortie, de nature à augmenter la dangerosité du carrefour considéré. Si ces entrées et sorties du site ne sont pas situées au droit du carrefour litigieux, il n'est pas manifestement déraisonnable d'estimer que le projet est de nature à accroître la circulation automobile alentour, tant via la rue de Landen que par la rue de Bertrée et la rue du Chemin de fer depuis laquelle une voie d'accès au site est prévue.

Il se déduit également de la motivation de l'acte attaqué que les aménagements prévus par la requérante et figurant sur les plans joints à la demande de permis sont considérés comme insuffisants pour limiter le caractère accidentogène précité, dès lors qu'ils ne sont pas envisagés à l'endroit même du carrefour, et

insuffisants pour assurer la sécurité des piétons, qui notamment se rendent aux arrêts de bus sis à proximité. Un tel constat n'est pas inexact en fait ni empreint d'une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, les aménagements du carrefour souhaités par le collège communal dans sa décision du 8 novembre 2019 consistent en l'installation d'un dispositif de traversée piétons, d'un îlot directionnel, voire en le renforcement de l'éclairage public. L'autorité compétente sur recours a pu valablement considérer que les aménagements complémentaires suggérés dans le recours administratif de la requérante, à savoir la réfection du trottoir de gauche de la rue du chemin de fer entre la voirie d'accès à la station-service et le carrefour, ou l'aménagement d'un passage pour piétons rue du chemin de fer, sont distincts et ne rencontrent pas les impératifs de sécurité tels que voulus par la ville.

Par ailleurs, dans son avis favorable conditionnel du 25 septembre 2019, le SPW Mobilité et Infrastructures n'aborde pas expressément la question de la sécurité des piétons au droit du carrefour précité ni *a fortiori* n'impose de condition à ce propos. Partant, l'acte attaqué ne devait pas être motivé spécifiquement au regard de cet avis, ne s'écartant pas formellement de ses recommandations.

En soutenant que la façon dont elle a conçu le projet n'est pas de nature à avoir un impact accidentogène sur le carrefour concerné, que la station-service n'est pas de nature à augmenter le trafic existant et que les aménagements par elle proposés assurent la sécurité des piétons, la requérante invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce pour quoi il est sans compétence, hors l'erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce.

28. Sur la destination de la zone dans laquelle le projet s'inscrit, l'acte attaqué contient notamment les considérations suivantes :

« Considérant que les installations projetées s'implantent sur la partie du bien sise en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur ;

Considérant que l'article D.II.25 du CoDT dispose que :

“La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II.36, § 3.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires de même que les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces publics”.

Considérant que l'activité projetée, qui relève du service et de la distribution, peut être autorisée à cet endroit pour autant qu'elle soit compatible avec le voisinage et la destination général de la zone ;

Considérant [...] que [la] réalisation [du projet] n'est pas de nature à rencontrer les options et objectifs de développement économique et commercial communal, d'autant qu'aucune mesure, alternative ou aménagement ne serait proposé pour réduire les inconvénients résultant de l'exploitation du projet ; qu'à cet égard, le projet est susceptible de mettre en péril la destination de la zone et les options et orientations définis par les outils communaux ».

L'acte attaqué identifie précisément la zone du plan de secteur – habitat à caractère rural –, dont la destination est susceptible d'être mise en péril par le projet litigieux à l'estime de l'autorité décidante. La requérante ne s'y est d'ailleurs pas trompée, puisque, outre une référence expresse à l'article D.II.25 du CoDT, elle affirme, dans le cadre du deuxième moyen, que « la construction en projet se situe exclusivement dans le périmètre de la zone d'habitat à caractère rural ». La motivation de l'acte attaqué n'est dès lors pas entachée du flou ou de l'ambiguïté allégués dans le premier moyen.

29. Il résulte des termes de l'article D.II.25 du CoDT que, dans la zone d'habitat à caractère rural, l'activité agricole et l'activité résidentielle sont mises sur un pied d'égalité. D'autres activités peuvent être autorisées en zone d'habitat à caractère rural, qui est une zone multifonctionnelle, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril les deux destinations principales de la zone et qu'elles soient compatibles avec le voisinage. Il s'agit de deux conditions cumulatives distinctes. La première procède à la fois de l'affirmation *in abstracto* de la mixité de la zone et du caractère prépondérant des fonctions résidentielle et agricole. La seconde impose qu'il soit tenu compte *in concreto* de l'importance, de la nature et des caractéristiques des constructions et activités existantes du voisinage au vu, non pas de la construction projetée en tant que telle, mais bien de l'activité qu'abritera la construction.

En l'espèce, la crainte que la partie adverse nourrit à propos d'une éventuelle mise en péril de la zone concernée ne procède pas d'une simple affirmation en l'absence de tout élément concret, mais elle est directement liée et s'ajoute aux constats que non seulement le projet ne rencontre pas les objectifs de développement économique et commercial prônés par la ville mais qu'en outre, aucun aménagement, mesure ou alternative n'est proposé par l'auteur du projet pour réduire les inconvénients résultant de l'exploitation de la station-service en projet. À cet égard, il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer qu'une telle activité, permettant notamment à tous automobilistes de se ravitailler en carburant, est susceptible, à l'endroit où le projet s'implante, de perturber les fonctions résidentielle et agricole de la zone qui en constituent les deux principales destinations, entre autres en termes de sécurité pour les usagers et résidents environnants et en dehors des noyaux

commerciaux auxquels tendent les options politiques choisies par les autorités communales. La circonstance qu'à l'estime de la requérante, le projet s'implante à front d'une nationale fort fréquentée, accueillant déjà d'autres surfaces commerciales, et non au sein de l'un des quartiers résidentiels, situés de part et d'autre et en recul de la voirie, n'est pas de nature à conclure à une erreur manifeste d'appréciation quant à ce.

La motivation de l'acte attaqué fait également apparaître que les options et les orientations définies dans les outils communaux auxquelles il est fait référence sont celles d'implanter les commerces dans les noyaux commerciaux identifiés dans le SCDC, et ainsi de limiter les inconvénients et nuisances liés à la proximité entre les activités économiques et les zones résidentielles ou agricoles existantes, options et orientations que le projet litigieux ne rencontre pas. À ce sujet, il y a lieu de relever que le SCDC a été adopté définitivement par le conseil communal le 28 novembre 2019 et approuvé par le Gouvernement wallon le 23 janvier 2020, soit avant l'adoption de l'acte attaqué le 13 mars 2020. La référence, dans l'acte attaqué, à l'avant-projet de ce schéma constitue donc une erreur matérielle issue de la décision du collège communal adoptée, quant à elle, avant le 28 novembre 2019. Cette erreur n'est pas susceptible d'entacher la légalité de l'acte attaqué.

30. Concernant les motifs socio-économiques sur lesquels la requérante fait grief à l'acte attaqué de se fonder, il convient de relever que, lorsque ses auteurs pointent l'absence de toute nécessité économique du shop, ils font à l'évidence écho aux motifs de la décision de refus du collège communal du 8 novembre 2019, connue de la requérante, qui contient notamment les considérations suivantes :

« Implantations commerciales

Considérant que la présente demande porte sur la création d'un *shop&go* d'une surface nette accessible aux clients de 390 m² ;

Considérant que cette implantation s'effectue en dehors des noyaux commerciaux définis par le schéma communal de développement commercial dont l'avant-projet a été validé par le conseil communal ; qu'elle ne présente aucun lien logique avec les outils communaux ;

Considérant que le *shop&go* envisagé n'offre aucune diversité de l'offre ; qu'en effet, le SCDC a mis en exergue que Hannut ne présente aucun déficit au niveau des grandes surfaces alimentaires ;

Considérant dès lors que la création d'une nouvelle surface alimentaire ne se justifie nullement ».

Cette décision prise en première instance administrative a été notifiée à la requérante, de sorte qu'elle ne peut sérieusement prétendre ne pas comprendre en quoi, à l'estime des auteurs de l'acte attaqué, qui indiquent expressément se rallier à

la motivation développée par le collège communal, le shop est considéré comme dénué de toute nécessité économique, dès lors que la ville ne connaît pas de déficit au niveau des grandes surfaces alimentaires et que, partant, le projet ne répond à aucun besoin économique pour la collectivité.

Le grief relatif à la nécessité de prendre en compte les besoins non seulement de la collectivité hannutoise mais également de celle des navetteurs de la rue de Landen manque en fait. En effet, il ne ressort pas de l'acte attaqué que c'est l'absence de besoins dans le seul chef de la collectivité urbaine qui a déterminé l'auteur de l'acte attaqué à estimer que le shop projeté ne répond à aucune nécessité économique.

En tant que la requérante fait valoir qu'au contraire de ce que décide la partie adverse, son magasin répond en réalité à une nécessité économique, au motif qu'il se situe à front d'une voirie fort fréquentée, qu'il contribuera à redynamiser une partie de la rue de Landen et qu'il apporte une offre nouvelle, distincte de ce qui existe à proximité, elle invite le Conseil d'État à substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente sur recours, ce pour quoi il est sans compétence, hors l'erreur manifeste d'appréciation, non démontrée en l'espèce.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'examen du troisième moyen.

31. Les premier et deuxième moyens ne sont fondés en aucun de leurs griefs.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

32. La requérante prend un troisième moyen de la violation du principe d'indépendance des polices, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation matérielle de tout acte administratif, ainsi que de l'inexactitude des motifs de droit et de fait, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

33. Elle fait grief à l'acte attaqué d'être motivé par des considérations d'ordre socio-économique, alors qu'en vertu du principe d'indépendance des polices administratives, il ne peut avoir comme fondement que des motifs liés à l'aménagement du territoire et à l'environnement.

Elle fait valoir qu'une station-service n'est pas soumise à l'octroi d'un permis d'implantation commerciale et que, compte tenu de la superficie nette du shop projeté, celui-ci ne le requiert pas non plus. Elle en infère que l'autorité de recours était tenue d'évaluer l'adéquation du projet par rapport au développement territorial durable et de vérifier que l'homme et l'environnement sont protégés contre les dangers et nuisances susceptibles d'être générés par la station-service, sans pouvoir faire état de considérations socio-économiques, étrangères aux polices de l'aménagement du territoire et de l'environnement, telles que la nécessité économique du projet, les options et objectifs de développement économique et commercial communal ou le soutien des commerces de centre-ville et de proximité.

B. Mémoire en réplique

34. Elle conteste que les considérations qu'elle critique relèvent de la police de l'aménagement du territoire. Elle répète qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué ni d'autres documents que les orientations du projet de SCDC découlent du GCU et que, le cas échéant, l'autorité décidante ne pouvait se référer qu'à celui-ci. Elle fait valoir que même si le projet de SCDC et le GCU se recoupent sur certains points, ils ne peuvent servir de fondement que dans le cadre de leurs polices respectives ou, en tout cas, un permis unique ne peut se baser sur des éléments qui ne relèvent pas des polices de l'aménagement du territoire et de l'environnement, utilisés comme motifs principaux, sous peine de vider le principe d'indépendance des polices de sa substance. Elle considère qu'en tout état de cause, les orientations du projet de SCDC sont contredites par la présence d'autres surfaces commerciales situées sur les parcelles voisines du site litigieux.

C. Dernier mémoire

35. Elle réplique que les motifs de l'acte attaqué, de nature socio-économique, ne peuvent être rattachés aux « besoins économiques de la collectivité », visés par l'article D.I.1 du CoDT, alors que les concepts qu'ils visent relèvent du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, qui organise une police administrative spéciale distincte de celle de l'urbanisme. Elle indique que les « besoins économiques » dont question dans la disposition précitée du CoDT visent les besoins de la collectivité, auxquels est étrangère l'idée de préservation des intérêts de certains commerçants par rapport à d'autres. Elle considère qu'affirmer qu'un projet va à l'encontre de la volonté politique de soutenir le redéploiement du commerce du centre-ville et les commerces de centre-ville et de proximité, revient à juger que le projet risque de nuire à ces commerces, ce qui relève du concept de concurrence, et qu'il en va de même de l'affirmation que le shop proposé n'est justifié

par aucune nécessité économique, ce qui laisse entendre qu'il y a suffisamment de stations-services alentour.

V.2. Examen

36. En vertu de l'indépendance ou l'autonomie des polices administratives, la légalité d'un acte administratif, telle celle d'un permis unique délivré en application des polices de l'urbanisme et de l'environnement, s'apprécie par rapport aux police spéciales dont il relève, en s'abstenant de fonder la décision sur des considérations relevant d'une autre police spéciale.

Considérée isolément, l'indépendance des polices, qui s'applique aux relations entre les actes juridiques, signifie que l'acte pris en application d'une police administrative déterminée ne doit pas tenir compte ni appliquer des décisions ou règles qui sont prises en exécution d'une autre police si ce n'est par l'effet de mécanismes propres à cette première police. En effet, il n'appartient en principe pas à une autorité mettant en œuvre une police spéciale de fonder sa mesure sur des considérations relevant spécifiquement d'une autre police spéciale.

37. L'article D.I.1, § 1^{er}, du CoDT, alors applicable, dispose comme suit :

« Le territoire de la Wallonie est un patrimoine commun de ses habitants.

L'objectif du Code du Développement territorial, ci-après "le Code", est d'assurer un développement durable et attractif du territoire.

Ce développement rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins sociaux, économiques, démographiques, énergétiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité de la collectivité, en tenant compte, sans discrimination, des dynamiques et des spécificités territoriales, ainsi que de la cohésion sociale ».

Ainsi, lorsqu'elle agit dans le cadre de la police administrative de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, l'autorité compétente pour la délivrance d'un permis unique doit notamment rencontrer de manière durable les besoins de mobilité, socio-économiques et environnementaux de la collectivité. Agissant dans le cadre de la police de l'environnement, elle doit également viser à assurer la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation. Partant, l'autorité en charge des polices de l'urbanisme et de l'environnement conserve son pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'autoriser l'implantation et l'exploitation d'un projet donné, fût-il en lien avec une activité commerciale, pour autant qu'elle demeure dans sa sphère de compétence, au regard des objectifs et règles spécifiques de l'urbanisme et de l'environnement.

38. En l'espèce, l'acte attaqué comporte notamment les considérations suivantes :

« Considérant que le projet s'écarte des prescriptions à valeur indicative du guide communal d'urbanisme ;

Considérant que le dispositif de signalétique sous forme de totem tel que projeté s'écarte des indications du guide régional d'urbanisme relatif aux enseignes en ce qui concerne : le niveau supérieur du totem qui excède 5,50 mètres (article 439-4°) ; qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de cette disposition du guide régional d'urbanisme ;

[...]

Considérant que l'implantation du projet serait située en dehors des noyaux commerciaux définis par l'avant-projet de schéma de développement commercial ; qu'en outre, le shop proposé n'est justifié par aucune nécessité économique ; que sa réalisation n'est pas de nature à rencontrer les options et objectifs de développement économique et commercial communal, d'autant qu'aucune mesure, alternative ou aménagement ne serait proposé pour réduire les inconvénients résultant de l'exploitation du projet ; qu'à cet égard, le projet est susceptible de mettre en péril la destination de la zone et les options et orientations définies par les outils communaux ;

Considérant que la fonction commerciale proposée dans le cadre de la présente demande va à l'encontre de la volonté du Collège communal de soutenir le redéploiement du commerce de centre-ville ; qu'à cet égard, l'autorité de recours souligne que la Commune a désiré se doter d'un schéma de développement commercial ; que cette démarche s'inscrit dans la volonté du Gouvernement wallon de contribuer au soutien des commerces de centre-ville et de proximité ; qu'à ce titre, l'autorité de recours entend se rallier à la motivation développée par le Collège communal ».

39. Il ressort des motifs de refus précités qu'outre la mention de l'écart du projet aux prescriptions du GCU, en matière de dispositif de signalétique de l'établissement – ce qui relève à l'évidence de la police de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire –, l'autorité décidante fait essentiellement grief au projet considéré de s'implanter en dehors des noyaux commerciaux de la ville, en méconnaissance des options et orientations préconisées par l'autorité communale, et, notamment, du souhait de celle-ci de revitaliser le centre urbain et redéployer les commerces de centre-ville et de proximité. Il ne peut être déduit d'une telle motivation que le refus du permis unique sollicité est fondé sur une volonté de protéger les enseignes existantes au sein des noyaux commerciaux, tels qu'identifiés par le SCDC. De même, il ne s'agit pas de mettre en exergue le défaut de nécessité économique du shop en projet, à l'endroit considéré, compte tenu des surfaces alimentaires déjà présentes alentour, mais de faire référence au constat opéré par le collège communal, d'une absence de déficit de ce type de commerce sur le territoire la ville et, partant, de celle d'un besoin économique quant à ce pour la collectivité.

Par ailleurs, il se déduit de la motivation de l'acte attaqué que, se fondant sur l'absence de mesures destinées à réduire les inconvénients susceptibles d'être générés lors de l'exploitation de la station-service, les auteurs de l'acte attaqué remettent en cause la proximité de celle-ci avec des zones résidentielles et pointent les risques qu'elle est susceptible d'engendrer pour l'une des destinations principales de la zone d'habitat à caractère rural, dans laquelle le projet s'implante.

Les motifs précités relèvent de la police de l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ainsi que de la police de l'environnement, compte tenu des objectifs et des règles spécifiques à celles-ci.

En justifiant la décision de refus du permis unique sollicité par les considérations qui précèdent, les auteurs de l'acte attaqué sont demeurés dans sa sphère de compétence.

40. Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

41. La requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 33 de la Constitution ainsi que de l'incompétence des auteurs de l'acte attaqué.

42. Elle déduit de l'arrêt n° 60/2017 de la Cour constitutionnelle du 18 mai 2017, que la compétence pour statuer sur une demande de permis unique est spécifique et qu'ainsi, elle dépasse non seulement le champ des matières de l'environnement et de l'aménagement du territoire, chacune prise isolément, mais aussi une simple addition de ces deux matières. Elle en veut pour preuve le fait que, par un arrêté du 4 mai 2006, les mots « le ministre qui a l'environnement dans ses attributions » ont été remplacés par « le ministre qui a les permis uniques dans ses attributions » dans les articles 47 et 54 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Elle fait valoir que l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du gouvernement ne porte pas délégation aux ministres qui ont adopté l'acte attaqué, de la compétence de décider en matière de permis unique, mais respectivement en matière d'aménagement du territoire et

d'environnement. Elle conclut que l'acte attaqué a été adopté par des autorités administratives ne disposant pas de la compétence matérielle requise.

B. Mémoire en réplique

43. Elle réplique que même si le permis unique tient lieu de permis d'urbanisme et d'environnement et que plusieurs dispositions y relatives s'appliquent à la procédure de permis unique, il reste que la procédure applicable aux seules demandes de permis unique est réglée par des dispositions *ad hoc* et que la compétence pour connaître des recours administratifs en matière de permis unique n'a pas été déléguée par le Gouvernement wallon aux ministres de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elle conclut que les ministres concernés étaient incompétents pour adopter l'acte attaqué et qu'il s'agit d'une illégalité d'ordre public.

Elle précise qu'il ne lui revient pas, en tant que requérante, de désigner l'autorité compétente.

VI.2. Examen

44. Aux termes de l'article 33 de la Constitution, les pouvoirs sont d'attribution et doivent trouver à s'exercer de manière conforme au prescrit légal. Les compétences doivent être exercées par les organes désignés par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur. La délégation de pouvoir est le transfert, par une autorité à qui un pouvoir a été attribué, de l'exercice de tout ou partie de ce pouvoir. Dans la mesure où cette opération constitue une exception au principe de l'attribution des compétences, elle n'est admise qu'à certaines conditions et est de stricte interprétation.

45. Le permis unique est défini à l'article 1^{er}, 12^o, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement comme étant la « décision de l'autorité compétente relative à un projet mixte délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI du décret et qui tient lieu de permis d'environnement au sens des dispositions instituées par le décret et de permis d'urbanisme au sens de l'article D.IV.4 du CoDT ».

Le projet mixte est, quant à lui, défini à l'article 1^{er}, 11^o, du même décret comme étant « le projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert uniquement un permis d'environnement et un permis d'urbanisme ».

L'article 81, § 1^{er}, du décret précité mentionne que tout projet mixte fait l'objet d'une demande de permis unique et l'article 95 organise un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre des décisions de première instance sur les demandes de permis unique.

L'article 54 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, alors applicable, est rédigé comme suit :

- « Simultanément à l'envoi de la décision au requérant visé à l'article 95, § 7, du décret, le ministre ayant les permis uniques dans ses attributions envoie une copie de sa décision :
- 1° à l'autorité compétente pour délivrer le permis unique en première instance ;
 - 2° à l'exploitant si celui-ci n'est pas le requérant ;
 - 3° au fonctionnaire chargé de la surveillance ;
 - 4° à la S.P.G.E. si la demande de permis unique concerne un système d'épuration individuelle au sens de l'article R.233 du livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau ».

46. Il ressort de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le Gouvernement wallon exerce ses compétences de manière collégiale mais qu'il peut consentir des délégations à l'un de ses membres. Il en résulte que la circonstance qu'un décret habilite le Gouvernement wallon à prendre des décisions n'a pas pour conséquence de le priver de la possibilité de déléguer ce pouvoir à l'un de ses membres.

L'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, alors applicable, qui a un caractère général, doit s'interpréter en ce sens que les ministres ont, sauf les exceptions prévues par l'arrêté lui-même, délégation pour adopter les décisions administratives individuelles dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Cette disposition est libellée comme suit :

- « Dans les compétences qui leur sont attribuées, les Ministres ont délégation pour appliquer, sans préjudice des autres dispositions prévues par le présent arrêté, les lois, décrets, arrêtés, règlements et circulaires ».

Cette norme réglementaire attribue aux ministres, auteurs de l'acte attaqué, la compétence *ratione personae* pour statuer au nom du Gouvernement wallon sur les recours administratifs introduits par les demandeurs de permis, ces deux ministres étant compétents respectivement pour l'aménagement du territoire et l'environnement en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, alors en vigueur. En conséquence, ils décident conjointement sur les recours introduits pour les permis uniques.

Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce, les ministres concernés, ayant respectivement l'aménagement du territoire et l'environnement dans leurs attributions, étaient compétents pour statuer sur le recours administratif introduit par la requérante auprès du Gouvernement wallon.

47. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VII. Cinquième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

48. La requérante prend un cinquième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe du contradictoire et du principe *audi alteram partem*, lus isolément ou en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

49. Elle expose qu'aucune audition n'a été organisée dans le cadre de l'instruction sur recours de la demande de permis unique, alors qu'une telle audition est prévue dans le cadre de l'instruction, sur recours, d'une demande de permis d'urbanisme, conformément à l'article D.IV.66 du CoDT, et qu'aucune alternative à l'organisation d'une telle audition ne lui a été offerte, alors qu'elle en a fait la demande à plusieurs reprises. Elle met en exergue le fait qu'en cas de recours administratif dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, le demandeur a l'occasion de faire valoir ses arguments de vive voix en présence des représentants du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (TLPE) et du ministre, *quod non* en cas de recours en cas de permis unique. Elle estime que les deux catégories sont comparables puisqu'un permis unique inclut un permis d'urbanisme, que la différence ne poursuit aucun but légitime – les travaux parlementaires étant muets sur cette question –, qu'elle n'est pas pertinente, dès lors que rien n'indique qu'une telle audition serait impossible ou exagérément difficile à organiser lors de l'instruction d'une demande de permis unique, et n'est pas proportionnelle compte tenu de l'importance des garanties offertes par la tenue d'une audition.

Elle conclut qu'en tant qu'il ne prévoit pas d'audition, l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Elle demande, le cas échéant, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

Elle estime que l'organisation d'une audition est d'autant plus essentielle qu'elle s'inscrit dans la mise en œuvre du principe *audi alteram partem*. Elle fait valoir que si ce principe permet le dépôt d'observations écrites, une telle possibilité ne lui a pas été offerte en l'espèce. Elle pointe qu'en effet, aucune alternative ne lui a été offerte après le refus que le ministre a opposé à sa demande d'audition, seulement quelques jours avant l'expiration du délai pour décider. Elle estime qu'une telle audition aurait été bénéfique aux ministres pour mieux cerner les contours du projet et avoir connaissance de toutes les données factuelles.

B. Mémoire en réplique

50. Elle considère que l'arrêt n° 159/2012 du 20 décembre 2012 de la Cour constitutionnelle qui vérifie la constitutionnalité de l'article 124 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, ne se prononce pas sur l'absence de possibilité d'audition en présence des administrations de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de manière globale et non seulement devant la commission d'avis sur les recours. Elle en déduit que l'enseignement de cet arrêt n'est pas transposable au cas d'espèce et que la question préjudicielle proposée doit être posée.

Elle fait valoir que, si elle a déposé une note écrite à l'appui de son recours administratif, elle a précisément demandé à être entendue pour éviter un écrit de trop grande ampleur. Elle estime que la réunion était donc un complément indispensable à sa note écrite et aurait permis d'éviter les erreurs manifestes d'appréciation commises par les auteurs de l'acte attaqué. Elle conteste que les arguments du quatrième moyen, aux termes duquel le permis unique est un permis *sui generis*, et ceux du cinquième moyen, qui soulignent la comparabilité des deux procédures en recours, sont contradictoires.

VII.2. Examen

51. Dans l'arrêt n° 159/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.159), la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.4.1. Un “projet mixte” est un “projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme” (article 1^{er}, 11^o, du décret du 11 mars 1999).

Un “permis unique” est une décision de l'autorité relative à un projet mixte qui est délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI du décret du 11 mars 1999 (“Du permis unique”) et qui tient lieu de permis d'environnement et de permis d'urbanisme (article 1^{er}, 12^o, du décret du 11 mars 1999).

B.4.2. L'article 95, § 3, du décret du 11 mars 1999, seule disposition de la section 4 ("Recours") de ce chapitre XI, était, à l'origine, libellé comme suit :

“ § 3. Sur la base des avis recueillis, un rapport de synthèse est rédigé conjointement par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Si le recours porte sur des aspects relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'avis de la commission d'avis visée à l'article 120 du CWATUP est requis dans les quarante jours à dater de la réception du recours par l'administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. À défaut de l'avis de cette commission dans ce délai, il est passé outre.

Le rapport de synthèse est envoyé au Gouvernement dans un délai de :

1° cinquante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 1 situé dans une zone d'activité économique, dans une zone d'activité économique spécifique ou dans une zone d'aménagement différé à caractère industriel telles que définies par le CWATUP ;

3° nonante jours si le recours concerne un établissement de classe 1 non visé au 2°.

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute le premier jour suivant la réception du dernier recours.

Le jour où ils transmettent le rapport de synthèse, les administrations visées à l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe en avisent le demandeur”.

B.4.3. L'article 124 du décret du 3 février 2005 remplace l'article 95, § 3, du décret du 11 mars 1999 par la disposition suivante :

“ § 3. Sur la base des avis recueillis, un rapport de synthèse est rédigé conjointement par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le rapport de synthèse est envoyé au Gouvernement dans un délai de :

1° cinquante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 1.

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute le premier jour suivant la réception du dernier recours.

Le jour où elles envoient le rapport de synthèse, les administrations visées à l'alinéa 1^{er} en informent par écrit le demandeur”.

Cette disposition est entrée en vigueur le 11 mars 2005 (article 155 du décret du 3 février 2005).

L'article 124 du décret du 3 février 2005 fait partie d'un ensemble de dispositions qui, adoptées dans le cadre d'un 'toilettage' et d'une 'réduction de formalisme administratif en matière de délivrance des permis uniques', sont censées 'assurer une meilleure coordination entre environnement et aménagement du territoire' et poursuivre 'l'harmonisation entre l'urbanisme,

l'environnement et le permis unique' (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2004-2005, n° 74/1, p. 34 ; *ibid.*, n° 74/43, pp. 4-5).

La suppression de l'obligation de requérir l'avis de la commission créée par l'article 120, alinéa 2, du CWATUP est justifiée par la circonstance que 'cette Commission n'est habilitée que pour les dossiers d'urbanisme et non pour les dossiers d'environnement' (*ibid.*, n° 74/43, p. 16).

B.5. Avant le 11 mars 2005, jour de l'entrée en vigueur des articles 81 et 124 du décret du 3 février 2005, les recours introduits devant le Gouvernement wallon par les demandeurs de permis d'urbanisme entraînaient une comparution des parties devant la commission d'avis créée par l'article 120, alinéa 2, du CWATUP, qui en dressait un procès-verbal et qui donnait ensuite un avis alors que les recours introduits devant le Gouvernement wallon par les demandeurs de permis unique étaient seulement soumis à l'avis de cette même commission d'avis pour les aspects du permis unique relevant de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Depuis le 11 mars 2005, le même recours introduit par le demandeur de permis d'urbanisme est désormais soumis au seul avis de cette commission alors que le même recours introduit par un demandeur de permis unique n'est plus soumis à un tel avis.

B.6.1. Le permis unique répond à l'objectif suivant du législateur décréteur wallon :

“ [...] créer un système d'autorisation couvrant le plus grand nombre de nuisances qu'une installation est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement. Une innovation majeure consiste à organiser dans une procédure unique, l'examen de l'ensemble des préoccupations qu'il faut prendre en compte : l'accent est mis désormais sur l'approche intégrée.

Le système de permis intégré est apparu comme un instrument particulièrement apte à assurer une protection effective de l'environnement dans son ensemble [...]” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 392/1, p. 1).

Cette intégration juridique ne fait que refléter le constat que, dans la pratique, les aspects environnementaux et urbanistiques sont en interaction, de plus en plus difficiles à discerner et se confondent de plus en plus souvent.

Le permis unique est donc un permis *sui generis* qui, s'il opère une intégration entre les polices de l'urbanisme et des établissements classés, n'équivaut cependant pas à l'addition pure et simple d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement. Le permis unique est un instrument juridique recouvrant un ensemble qui va au-delà de la somme des éléments qui le composent.

Eu égard à ces caractéristiques, le législateur décréteur wallon a pu considérer que la procédure de délivrance ou de refus du permis unique soit différente de la procédure qui aboutit à la délivrance ou au refus d'un permis d'urbanisme.

B.6.2. Par ailleurs, comme il est mentionné en B.4.3, le décret du 3 février 2005 a supprimé la consultation de la commission d'avis en raison des difficultés qu'elle soulevait : d'une part, la consultation de la commission d'avis n'entraînait *de jure* aucune prorogation des délais d'instruction des recours et des délais de décision prévus par le décret du 11 mars 1999 et, d'autre part, si la consultation de la commission d'avis était requise, les modalités afférentes à son fonctionnement n'avaient pas été rendues applicables au régime des permis uniques. Ainsi, avant l'entrée en vigueur du décret du 3 février 2005, le décret du 11 mars 1999 ne prévoyait pas de procédure d'audition devant la commission d'avis alors que tel était le cas dans le CWATUP.

B.6.3. Enfin, les aspects de la demande de permis unique relatifs à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme sont suffisamment pris en compte par la procédure d'examen prévue par le décret du 11 mars 1999.

L'instruction d'une demande de permis unique est supervisée conjointement par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué, ce dernier étant le fonctionnaire spécialisé pour la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (articles 81 à 94 du décret du 11 mars 1999).

Ces fonctionnaires statuent conjointement sur le caractère complet et recevable du dossier (article 86). L'article 87, alinéa 1^{er}, 2°, précise que les fonctionnaires indiquent, dans cette même décision, "les instances qui doivent être consultées". L'article 87, alinéa 3, prévoit aussi que le "Gouvernement peut désigner les instances à consulter ou fixer des critères sur base desquels le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué désignent celles-ci". Tous les avis recueillis sont transmis au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué (article 91). Le rapport de synthèse est rédigé conjointement par les deux fonctionnaires et contient une proposition conjointe de décision motivée (article 92, § 1^{er}). Le cas échéant, ils sont entendus conjointement (article 92, § 4).

Il en va de même de la procédure sur recours (article 95 du décret du 11 mars 1999). Le recours est ouvert aux deux fonctionnaires. Une copie du recours du demandeur est transmise aux deux administrations. L'article 52, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement prévoit que "les Administrations de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme compétentes sur recours sollicitent l'avis des administrations et autorités qu'elles jugent nécessaire de consulter". Un rapport de synthèse est rédigé à l'attention de l'autorité compétente sur recours sur la base des avis recueillis. Ce rapport établit le résumé de l'instruction du dossier et fait la synthèse de ses différents aspects environnementaux et urbanistiques. Il comprend aussi une proposition de décision motivée du fonctionnaire technique et du fonctionnaire délégué au regard des avis recueillis. En outre, il est admis que l'autorité de recours peut s'entourer de tout avis qu'elle juge utile, même postérieur au rapport de synthèse (C.E., n° 184.149 du 12 juin 2008).

B.6.4. Il s'ensuit que le législateur décrétoal a pu supprimer la formalité d'avis de la commission visée à l'article 120 du CWATUP, la différence de traitement étant raisonnablement justifiée compte tenu, d'une part, du rôle attribué à cette commission et, d'autre part, des caractéristiques de la procédure d'instruction d'une demande de permis unique, singulièrement en degré de recours, qui assure l'information la plus étendue de l'autorité compétente sur les aspects relevant de l'aménagement du territoire.

B.7. En ce qu'elle vise les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

[...]

Par ces motifs,

La Cour

Dit pour droit :

En ce qu'il supprime la règle précédemment inscrite à l'article 95, § 3, alinéa 1^{er}, du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'article 124 du décret-programme de la Région wallonne du

3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative ne viole pas les articles 10, 11 et 23, alinéas 1^{er}, 2 et 3, 4^o, de la Constitution ».

La question préjudicielle que la requérante propose de poser à la Cour constitutionnelle a un objet analogue à celui auquel la Cour a répondu par la négative dans l'arrêt n° 159/2012 précité. Il n'y a pas lieu de la poser.

52. Le principe général de droit *audi alteram partem* ou d'audition préalable impose que, lorsque l'autorité administrative envisage l'adoption d'une mesure grave, de caractère non disciplinaire, prise en raison du comportement de l'administré, voire de toute mesure grave indépendamment de son comportement, ce dernier puisse, avant que la décision soit prise, sauf cas d'urgence, être entendu ou du moins être mis en mesure d'exposer son point de vue de manière utile et effective.

L'exigence du contradictoire issue du principe de l'audition préalable ne s'applique pas dans une procédure non contentieuse relative, non pas à la privation éventuelle d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, mais à l'octroi ou au refus d'octroi d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement, à tout le moins lorsque l'autorité n'entend pas se fonder sur des données de fait nouvelles par rapport au dossier administratif connu du demandeur. Dans une telle situation, le droit à être entendu est garanti suffisamment par la possibilité, pour l'administré, de faire connaître ses arguments lorsqu'il soumet sa demande à l'administration ou dans le cadre du recours administratif porté devant l'autorité de recours.

Le refus d'octroi d'un permis unique ne constitue pas une mesure grave, au sens susvisé, à laquelle s'applique le principe *audi alteram partem*. À cet égard, le moyen manque en droit.

Le grief manque également en fait dès lors que la requérante a eu la possibilité de faire connaître utilement son point de vue dans le cadre de la procédure mue au premier échelon administratif et de développer ses arguments, par écrit, dans le cadre du recours administratif introduit le 3 décembre 2019 contre la décision de refus prise en première instance par le collège communal et qui est reproduit dans une large mesure dans l'acte attaqué. Au demeurant, elle n'identifie pas d'éléments nouveaux qu'elle aurait été empêchée de porter à la connaissance de l'autorité de recours.

53. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

54. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention accueillie par B. D. est accueillie définitivement.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 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 500 euros, sont mis à la charge de la partie requérante, à concurrence de 200 euros, et à la charge des parties intervenantes, à concurrence de 150 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 novembre 2025, par la XIII^e 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