

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.964 du 11 mars 2026

A. 243.736/XIII-10.591

En cause : **la commune d'Ittre**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jacques SAMBON, avocat,
boulevard Reyers 110
1030 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-François CARTUYVELS, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne,

Partie requérante en intervention :

**la société coopérative à responsabilité
limitée VDH DEV**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Guy BLOCK, Thomas MERGNY et
Kris WAUTERS, avocats,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 décembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 16 octobre 2024 par lequel le ministre du Territoire octroie à la société coopérative à responsabilité limitée (SCRL) VDH DEV un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de 4 éoliennes d'une puissance totale maximale de 17 MW ainsi qu'une cabine de tête, l'aménagement de chemins d'accès et aires de montage, et la pose des câbles électriques, dans un établissement situé rue de Baudémont à Ittre.

II. Procédure

Par une requête introduite le 21 février 2025, la SCRL VDH DEV a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Le dossier administratif a été déposé.

Par une ordonnance du 17 décembre 2024, la présidente du Conseil d'État, en concertation avec l'auditeur général adjoint, a confirmé que la requête devait bien être enrôlée et traitée comme relevant d'un intérêt public supérieur, conformément à l'article 2, 1^o, a), de l'arrêté royal du 21 juillet 2023 précité et qu'elle est soumise à la mesure organisationnelle adoptée par le collège des chefs de corps le 31 janvier 2024, sur la base de l'article 101/1, précité.

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

M. Julien Lejeune, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 janvier 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 février 2026.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jacques Sambon, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Etienne Orban de Xivry, *loco* M^e Jean-François Cartuyvels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{es} Guy Block et Théo De Roose, avocats, comparaissant pour la partie requérante en intervention, ont été entendus en leurs observations.

M. Julien Lejeune, 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

1. Le 23 mars 2023, la SCRL VDH DEV introduit auprès de la commune d'Ittre une demande de permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation de cinq éoliennes d'une puissance totale maximale de 21 MW et d'une cabine de tête, l'aménagement de chemins d'accès et aires de montage, ainsi que la pose de câbles électriques dans un établissement situé rue de Baudémont à Ittre.

2. Le 11 avril 2023, la demande est déclarée recevable et complète.

3. Du 25 avril au 24 mai 2023, une enquête publique est organisée sur les territoires des communes d'Ittre, Nivelles, Braine-l'Alleud et Braine-le-Château. Plusieurs réclamations sont introduites.

Les avis de plusieurs instances, services et autorités sont sollicités et émis.

4. Le 9 août 2023, les fonctionnaires technique et délégué invitent la demanderesse de permis à introduire des plans modificatifs.

5. Le 20 décembre 2023, celle-ci introduit des plans modificatifs et un complément corollaire à l'étude d'incidences sur l'environnement (EIE).

6. Le 5 janvier 2024, les fonctionnaires technique et délégué accusent réception des plans modificatifs et déclarent la demande recevable et complète.

7. Du 8 février au 8 mars 2024, une nouvelle enquête publique est organisée sur les territoires des communes d'Ittre, Nivelles, Braine-l'Alleud et Braine-le-Château. Plusieurs réclamations sont introduites.

Les avis de plusieurs instances, services et autorités sont à nouveau sollicités et émis.

8. Le 21 mai 2024, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de 30 jours le délai pour envoyer leur décision.

9. Le 18 juin 2024, ils refusent d'octroyer le permis unique sollicité.

10. Le 8 juillet 2024, la demanderesse de permis introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

11. Le 16 septembre 2024, les fonctionnaires technique et délégué, compétents sur recours, envoient au ministre du Territoire un rapport de synthèse dans lequel ils proposent d’octroyer sous conditions le permis unique sollicité.

12. Le 16 octobre 2024, le ministre octroie, sous conditions, le permis unique, en ce qui concerne les éoliennes n^{os} 1 à 4, mais le refuse pour l’éolienne n^o 5.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Intervention

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en intervention

La partie requérante en intervention indique disposer d’un intérêt à agir en intervention dans la mesure où elle est bénéficiaire de l’acte attaqué.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante critique la recevabilité de la requête en intervention. Selon elle, les mandats des premiers administrateurs de la partie requérante en intervention ont pris fin immédiatement après l’assemblée générale annuelle de 2024 et aucune désignation de nouveaux administrateurs, adoptée lors de celle-ci, n’a fait l’objet d’une publication aux annexes du *Moniteur belge*.

C. Le dernier mémoire de la partie requérante en intervention

La partie requérante en intervention invoque la jurisprudence de la Cour de cassation qui, selon elle, consacre le principe selon lequel l’administrateur dont les fonctions ont pris fin doit, si l’intérêt de la société l’exige, poursuivre sa mission jusqu’à son remplacement effectif, que la cessation résulte d’une démission, d’une révocation ou de l’échéance du terme. Elle soutient que ce « devoir de persévérance » est admis pour les sociétés coopératives, vise à éviter tout vide d’organe portant atteinte à la continuité de la personne morale et est conditionné par l’intérêt social. À son estime, l’intervention dans une procédure d’annulation dirigée contre un permis dont elle est bénéficiaire relève, par nature, des actes conservatoires et urgents, et est conforme à son intérêt social. Elle en déduit que ni l’échéance alléguée des mandats ni l’absence de publication d’un renouvellement au *Moniteur belge* ne suffisent à emporter l’irrecevabilité de la requête en intervention.

Elle relève que l'article 19 de ses statuts prévoit que le mandat des administrateurs est d'une durée de 6 ans et que les administrateurs sortants demeurent en fonction jusqu'à ce que l'assemblée générale pourvoie à leur remplacement. Elle reproduit des extraits du procès-verbal de l'assemblée générale du 1^{er} avril 2025 lors de laquelle il a été procédé au renouvellement des mandats pour une nouvelle période de 6 ans, prenant cours le 16 avril 2025. Elle ajoute que les formalités de publication ont été entreprises le 31 juillet 2025 et sont en cours. À son estime, l'absence de publication n'affecte ni la validité interne des décisions, ni la capacité de représentation pour les actes nécessaires et urgents, la régularisation devant intervenir sans délai.

Elle en infère qu'elle est régulièrement constituée et représentée et qu'il ne peut être déduit du fait que les formalités de publicité sont en cours une irrégularité de nature à affecter sa qualité à intervenir.

À l'audience, elle confirme que le renouvellement des mandats a été déposé au greffe du tribunal de l'entreprise le 29 octobre 2025 et publié aux annexes du *Moniteur belge* le 24 novembre 2025.

D. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante soutient que la jurisprudence judiciaire sur le « devoir de persévérance » des administrateurs n'est pas applicable au contentieux devant le Conseil d'Etat, lequel requiert que la décision d'ester en justice soit adoptée par les organes compétents au plus tard au jour de la requête. Elle se réfère à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui évoque, concernant le mandat *ad litem*, les différences entre les critères de recevabilité des procédures judiciaire et de celles devant le Conseil d'Etat tels que dégagés par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Elle estime que ces principes s'appliquent à toutes les autres questions relatives à la recevabilité des requêtes introduites devant le Conseil d'Etat. Elle en déduit que les pouvoirs conférés de manière exceptionnelle par le Code des sociétés aux administrateurs ne disposant plus de mandat valide n'a pas d'influence sur les caractéristiques propres au contentieux confié au Conseil d'Etat, contentieux objectif, qui exige une appréhension stricte des conditions de recevabilité et tout particulièrement du critère de la qualité des personnes agissant au nom des sociétés. Elle ajoute qu'il en est d'autant plus ainsi lorsque l'absence d'organe compétent résulte d'une situation totalement prévisible, découlant des dispositions statutaires de la société, et non d'un événement soudain ou d'une force majeure.

Elle est d'avis qu'en l'espèce, la partie requérante en intervention a agi en excédant manifestement la gestion des affaires courantes.

Quant à la décision de renouvellement des mandats prise lors de l'assemblée générale du 1^{er} avril 2025, elle estime qu'elle n'a pas pour effet de valider *a posteriori* l'absence de pouvoir valable conféré aux administrateurs, la publication devant s'examiner au jour de l'introduction du recours. Elle ajoute que la preuve que l'acte a été publié n'est pas rapportée, ni la preuve du dépôt auprès du greffe du tribunal de l'entreprise.

Enfin, elle considère que l'article 19 des statuts de la partie requérante en intervention a uniquement pour objet de remédier temporairement à la défection, en cours de mandat, d'administrateurs, situation qui n'est pas comparable, selon elle, à celle de leur mandat qui a pris fin de plein droit, en vertu des dispositions statutaires et légales applicables.

IV.2. Examen

1. L'article 3, 4^o, du règlement général de procédure dispose que, dans les cas où la partie requérante est une personne morale, elle joint à sa requête une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, une copie de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice.

Cette disposition est rendue applicable aux requêtes en intervention par l'article 52, § 4, du règlement général de procédure.

Lorsqu'il est saisi d'un recours introduit par une personne morale, le Conseil d'État doit vérifier, d'une part, si la partie requérante dispose de la personnalité juridique et, d'autre part, si l'organe qui a pris la décision d'ester avait légalement et statutairement le pouvoir d'agir au nom de cette personne et exige, à cet effet, la production des actes, tels que les statuts et les actes de nomination publiés. Par conséquent, en règle, il appartient à une personne morale requérante d'établir, dès l'introduction du recours, qu'elle est dotée d'une personnalité morale opposable aux tiers, qu'elle agit par des personnes physiques dont la désignation est régulière et dont les pouvoirs sont opposables aux tiers, et que la décision d'introduire le recours a été régulièrement prise par ses organes.

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que « [s]auf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ». Il résulte de cette disposition que, lorsque des personnes morales requérantes sont représentées par un avocat, celui-ci est présumé avoir été régulièrement mandaté. La présomption de mandat *ad litem* dispense la

personne morale requérante de joindre à sa requête les pièces établissant l'existence d'une décision d'agir régulièrement adoptée par les organes compétents. Cette présomption est réfragable en manière telle qu'elle peut être renversée s'il existe des éléments précis de nature à remettre en cause l'existence d'un tel mandat. Lorsque la partie adverse produit des éléments concrets de nature à susciter un doute raisonnable sur l'existence ou la régularité de la décision d'agir, il appartient à la partie requérante de démontrer que ce doute n'a pas lieu d'être.

2. L'article 6:58, § 2, du Code des sociétés et des associations (CSA) dispose ce qui suit :

« § 2. Les administrateurs sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires pour une durée déterminée ou indéterminée ; ils sont désignés pour la première fois dans l'acte constitutif.

Sauf disposition statutaire contraire ou à moins que l'assemblée générale n'en décide autrement lors de la nomination, le mandat d'un administrateur nommé pour une durée déterminée court de l'assemblée générale qui l'a nommé jusqu'à l'assemblée générale ordinaire ayant lieu dans l'année comptable durant laquelle son mandat prend fin selon la décision de nomination.

Les administrateurs peuvent aussi être nommés dans les statuts ».

L'article 2:8, § 1^{er}, 5°, a), de ce code impose de déposer, au dossier tenu au greffe du tribunal de l'entreprise du siège de la personne morale, « l'extrait des actes relatifs à la nomination et à la cessation des fonctions des personnes autorisées à administrer et à représenter la société » et son article 2:14, 1°, impose de publier cet extrait aux annexes du *Moniteur belge*.

3. En l'espèce, l'article 19 des statuts de la partie requérante en intervention, déposés au greffe du tribunal de l'entreprise le 26 avril 2019 et publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 30 avril 2019, prévoit que « la durée du mandat des administrateurs ne peut excéder six ans ».

L'article 27 de ces statuts dispose ce qui suit :

« La société est valablement représentée dans tous ses actes, y compris la représentation en justice, par son président ou son vice-président agissant seul ou par deux administrateurs, dont un au moins est désigné sur proposition des associés détenteurs de parts A, n'ayant pas à justifier à l'égard des tiers d'une décision préalable ou d'un mandat du conseil d'administration.
La société est par ailleurs valablement représentée par tout mandataire spécial agissant dans les limites de ses pouvoirs ».

L'assemblée générale de la partie requérante en intervention, qui s'est tenue le 16 avril 2019 lors de sa constitution, a décidé ce qui suit :

« 3. Administrateurs

L'assemblée fixe le nombre des premiers administrateurs à trois, présentés par les associés titulaires de parts de catégorie A :

Sont appelés aux fonctions d'administrateurs de catégorie A pour une durée de six (6) ans :

1. Monsieur [E.D], préqualifié ;
2. Monsieur [B.D.], préqualifié ;
3. Monsieur [P.O], préqualifié.

Les administrateurs *sub.* 1 à 3 acceptent à l'instant le mandat qui leur est conféré.

Le mandat des premiers administrateurs prendra fin immédiatement après l'assemblée générale annuelle de 2024.

Leur mandat sera exercé gratuitement ».

Il en résulte que le mandat des premiers administrateurs désignés le 16 avril 2019 a débuté à cette même date et courait pour une durée de 6 ans, soit jusqu'au 15 avril 2025. La mention selon laquelle ce mandat « prendra fin immédiatement après l'assemblée générale annuelle de 2024 » doit se comprendre, eu égard au terme de cette durée de 6 ans en 2025 et à l'article 6:58, § 2, du CSA qui fait référence à « l'assemblée générale ordinaire ayant lieu dans l'année comptable durant laquelle son mandat prend fin selon la décision de nomination », comme faisant référence à l'assemblée générale annuelle portant sur l'exercice 2024 qui s'est tenue en 2025 à l'échéance du délai de 6 ans. L'assemblée générale du 9 juillet 2024, qui avait pour objet l'approbation des comptes annuels de l'exercice 2023, n'a pas eu pour effet de mettre fin aux mandats précités.

Partant, au jour de l'introduction de la requête le 16 décembre 2024, les mandats des premiers administrateurs de la requérante en intervention étaient toujours en cours.

4. Au demeurant, il ressort des publications aux annexes du *Moniteur belge* qu'une assemblée générale s'est tenue le 1^{er} avril 2025, dont la requérante en intervention reproduit d'ailleurs des extraits du procès-verbal dans son dernier mémoire. A cette occasion, il a été procédé au renouvellement des mandats pour une nouvelle période de 6 ans prenant cours le 16 avril 2025, soit le lendemain de l'expiration de la première période de 6 ans. Les formalités de dépôt de cette décision au greffe du tribunal de l'entreprise et de sa publication aux annexes du *Moniteur belge* ont été accomplies respectivement les 29 octobre et 24 novembre 2025.

5. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de renverser la présomption visée à l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La décision d'intervenir dans la procédure est régulière.

La requête en intervention est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement et de l'article 3, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, ainsi que des articles 81, § 2, alinéa 3, 92, § 5, alinéa 2, 93, § 1^{er}, 94, alinéa 3, et 95, §§ 1^{er}, 3, 7 et 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Elle résume son moyen comme suit :

« Le moyen critique la compétence du Gouvernement pour statuer en réformation sur la demande de permis unique introduite dans la mesure où il n'est pas établi que les fonctionnaires technique et délégué compétents en première instance aient adopté une décision dans les délais requis et qu'aucun recours n'a été introduit dans les délais requis à l'encontre de la décision tacite de refus de permis liée à l'absence de notification de la décision de première instance dans les délais impartis.

À supposer que le Gouvernement fut encore compétent pour statuer sur le recours, le moyen relève que le Ministre wallon du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux n'a pas reçu délégation pour statuer seul sur les recours en réformation introduits au Gouvernement contre les décisions prises en première instance sur des demandes de permis unique ».

B. Le mémoire en réponse

Quant au grief pris de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte, la partie adverse soutient que la décision de refus de permis unique du 18 juin 2024 a été adoptée dans le délai légal, suite à la prorogation de 30 jours du délai d'envoi de la décision. Elle en infère que ce grief manque en fait.

Quant au grief pris de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte, elle renvoie à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, qui attribue au ministre Desquesnes

la compétence pour les recours en matière de permis unique, et à son préambule qui indique que cet arrêté est entré en vigueur de manière rétroactive le 15 juillet 2024.

C. Le mémoire en réplique

Quant au grief pris de l'incompétence *ratione temporis* de l'auteur de l'acte attaqué, la partie requérante soutient que le dossier administratif ne comporte pas la preuve que la décision de prorogation des délais a été notifiée au demandeur de permis et au Gouvernement wallon avant l'échéance du 24 mai 2024. Elle en déduit que le permis était censé être refusé à cette date et que le délai de recours administratif contre ce refus est arrivé à échéance le 13 juin 2024 en manière telle que le recours administratif introduit par la partie intervenante le 8 juillet 2024 est tardif.

Quant au grief pris de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte attaqué, elle fait valoir qu'il n'est pas établi que l'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité comporte une erreur. Elle soutient que rien, en l'espèce, ne justifie objectivement une application rétroactive des modifications de répartition visées dans le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité. Elle considère que l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité n'est pas, en soi, affecté d'une irrégularité qui aurait fait naître des situations juridiques illégitimes à corriger et que la rétroactivité ne peut être appliquée, ayant une influence négative sans justification raisonnable sur l'issue d'une procédure judiciaire.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse soutient que les différents arrêtés du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement wallon prévoient toujours une application au jour de leur adoption, chargeant les ministres de son exécution le même jour. Elle considère qu'il y va d'une application pure du principe de la continuité du service public puisqu'à défaut d'une telle application immédiate, il existerait, selon elle, un vide entre le moment où le Gouvernement fixe ses modalités de fonctionnement et la date de publication de l'arrêté, rendant impossible toute action dans ce laps de temps.

E. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante estime que l'arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025 n'implique pas une illégalité de l'entièreté de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité mais se limite à écarter son application rétroactive et, partant, la compétence du ministre avant le jour de son adoption, soit pour la période située

entre les 15 juillet 2024 et 10 octobre 2024. Elle relève que l'acte attaqué a été octroyé le 16 octobre 2024, soit après l'adoption de l'arrêté de désignation du ministre compétent. Comme la partie adverse, elle soutient que, depuis 20 ans, les différents arrêtés du Gouvernement wallon portant règlement du fonctionnement du Gouvernement prévoient toujours une application au jour de leur adoption ou de leur signature, permettant de sécuriser les actes délivrés par les autorités. À son estime, exiger l'attente de la publication pour déterminer l'auteur compétent créerait un « vide institutionnel artificiel ».

F. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante rappelle que, sur la base des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué.

Elle expose que, selon l'article 190 de la Constitution, aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi et qu'en vertu de l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lorsqu'ils intéressent la généralité des citoyens, les arrêtés gouvernementaux doivent être publiés au *Moniteur belge* et sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Elle ajoute qu'au regard de ces dispositions et du principe général de non-rétroactivité des actes administratifs, principe d'ordre public qui tend à garantir la sécurité juridique, les dispositions réglementaires ne peuvent rétroagir, sauf circonstances exceptionnelles, et la force obligatoire d'un arrêté est, au plus tôt, fixée au jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Elle estime qu'au vu de l'arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025, l'article 31 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité, disposition qui accorde une portée rétroactive à cet arrêté, doit être écarté en vertu de l'article 159 de la Constitution. Elle soutient qu'il n'y a pas lieu de lui substituer une autre disposition normative non adoptée par l'auteur de l'arrêté réglementaire. Elle en déduit que, conformément à l'article 84, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité est obligatoire à partir du dixième jour après celui de sa publication, soit le 31 octobre 2024, et n'est pas applicable à l'acte attaqué.

V.2. Examen

1. Quant au grief pris de l'incompétence temporelle de l'auteur de l'acte, il ressort des éléments du dossier que la décision de refus de permis unique du 18 juin 2024 a été adoptée dans le délai légal, suite à la prorogation de 30 jours du délai d'envoi de la décision. Ce grief manque en fait.

2. Quant au grief pris de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte attaqué, par l'arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025, le Conseil d'Etat a jugé ce qui suit :

- « 1. Les articles 68 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposent comme il suit :
- “Art. 68. Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement.
Le Gouvernement détermine le statut de ses membres.
Art. 69. Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus suivie en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence”.

Il résulte de ces dispositions que la circonstance qu'un décret habilite le Gouvernement 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 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, publié au *Moniteur belge* du 26 juillet 2024, dispose que le ministre du Territoire est notamment compétent pour “la signature des permis uniques en recours”.

L'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, publié au *Moniteur belge* du 21 octobre 2024, dispose, quant à lui, que le ministre du Territoire est notamment compétent pour “les recours en matière de permis uniques, sans préjudice de l'article 5, alinéa 1^{er}, 5^o”.

2. Conformément au principe général de la non-rétroactivité des actes administratifs, qui est d'ordre public et tend notamment à garantir la sécurité juridique, un acte administratif ne peut sortir des effets juridiques à une date antérieure à son entrée en vigueur, soit à sa publication s'il s'agit d'un acte réglementaire, soit à sa notification s'il s'agit d'un acte individuel. Ce principe, qui a valeur de loi, est induit de l'irréversibilité de la durée et constitue l'un des supports essentiels de la sécurité juridique. Il y est cependant fait exception dans différents cas, tels que l'habilitation du législateur ou la nécessité d'assurer la continuité du service public.

Ce principe n'est donc pas absolu et connaît certaines limites, lesquelles doivent rester l'exception et être interprétées de manière restrictive. Il est ainsi admis que l'application de ce principe doit être écartée lorsque cela s'avère indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que, notamment, le bon fonctionnement et la continuité du service public. Dans ce cas, la rétroactivité ne peut être tolérée que si elle n'a pas pour effet de porter atteinte, même pour l'avenir, à des situations ou à des droits acquis. S'il s'avère que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle est

influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des “circonstances exceptionnelles” ou des “motifs impérieux d’intérêt général” justifient l’intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d’une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

En vertu du principe général de motivation matérielle des actes administratifs, l’autorité qui décide de donner un effet rétroactif à un acte réglementaire doit faire reposer cette décision sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles. Les circonstances exceptionnelles tenant au bon fonctionnement du service public ou à la continuité de l’action administrative doivent ressortir du dossier ou de la décision attaquée, et non des pièces de la procédure.

3. En l’espèce, l’arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et portant règlement du fonctionnement du Gouvernement abroge l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, ainsi que celui, daté du même jour, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Cet arrêté revêt une portée rétroactive, son article 31 prévoyant qu’il produit ses effets au 15 juillet 2024, date de l’entrée en vigueur des arrêtés du 15 juillet 2024 précités.

Le préambule de l’arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité s’énonce notamment comme il suit :

“Vu l’urgence ;

Considérant la nécessité de corriger le plus rapidement possible les erreurs constatées en ce début de législature et de compléter les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024, d’une part, portant règlement du fonctionnement du Gouvernement et, d’autre part, fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Considérant qu’il convient d’assurer la continuité du service public et la sécurité juridique de l’action du Gouvernement wallon ; que cette nécessité implique l’entrée en vigueur des présentes dispositions de manière rétroactive au 15 juillet 2024”.

Le caractère rétroactif est ainsi justifié par la nécessité “d’assurer la continuité du service public et la sécurité juridique de l’action du Gouvernement wallon”.

3.1. Cette seule motivation, formulée en des termes généraux, ne constitue pas une démonstration des “circonstances exceptionnelles” requise s’il s’avère, comme c’est le cas en l’espèce, que la rétroactivité a pour but ou pour effet que l’issue de l’une ou l’autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé. En effet, c’est à la suite de l’introduction du présent recours en annulation le 18 septembre 2024 que l’arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité a été abrogé par celui du 10 octobre 2024, dont l’adoption avec effet rétroactif a manifestement pour conséquence d’influencer de manière déterminante la présente procédure juridictionnelle.

3.2. Le motif pris de la “sécurité juridique”, sans autre explication, peut d’autant moins être admis que le principe général de non-rétroactivité tend, précisément, à prévenir l’insécurité juridique.

De même, l’argument de la “continuité du service public”, non autrement précisé, ne peut être retenu dès lors qu’en l’absence de délégation spécifique pour ce qui concerne les recours en matière de permis unique, cette compétence relève conjointement des ministres ayant respectivement l’aménagement du territoire et l’environnement dans leurs attributions, en application des articles 3, 5 et 15 de

l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, en vigueur depuis plusieurs mois. Il ne s'agit par conséquent pas de "combler un vide juridique résultant de l'absence d'une réglementation nécessaire pour la situation considérée".

Il ne peut pas davantage être pris appui sur l'affirmation de la "nécessité de corriger le plus rapidement possible les erreurs constatées" dans les deux arrêtés du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précités dès lors que ce motif ne fait pas apparaître quelles erreurs doivent être corrigées ni quel est l'objectif d'intérêt général poursuivi par leur correction, dont la réalisation rendrait indispensable la rétroactivité de l'arrêté du 10 octobre 2024 précité plusieurs mois en arrière.

Les parties adverse et intervenante ne font état d'aucun autre élément du dossier administratif qui permet de justifier la rétroactivité de cet arrêté, adopté près de trois mois après la formation du Gouvernement, et l'atteinte ainsi portée à des situations ou à des droits acquis.

3.3. Dans ces circonstances, l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité doit, en vertu de l'article 159 de la Constitution, être écartée, à tout le moins en ce qu'il produit ses effets à la date du 15 juillet 2024. Cet arrêté ne peut, par conséquent, pas offrir le fondement juridique pour établir la compétence de l'auteur de l'acte attaqué au jour de son adoption.

4. [...]

5. L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Son article 1^{er} dispose ce qui suit :

"Sans préjudice des délégations qu'il accorde à ses membres, le Gouvernement délibère collégialement selon la procédure du consensus et définit les orientations politiques dans les matières qui relèvent de la compétence de la Région wallonne".

Dans les mêmes termes que l'article 19, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 précité, son article 15 dispose ce qui 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 disposition a un caractère général et 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.

L'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes de Gouvernement, précise que le ministre du Territoire est notamment compétent pour "l'aménagement du territoire, tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, I, de la loi [spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980]" et son article 5 dispose que le ministre de l'Environnement est notamment compétent pour "l'environnement, tel que visé à l'article 6, § 1^{er}, II, 1^o à 4^o, de la loi [spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980]".

Ces dispositions procurent, en principe, aux ministres du Territoire et de l'Environnement, la compétence *ratione personae* de statuer de manière conjointe au nom du Gouvernement wallon pour les matières relevant simultanément de leurs attributions respectives, tels les recours administratifs en matière de permis unique.

6. L'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes de Gouvernement accorde, expressément, délégation au seul ministre du Territoire pour "la signature des permis uniques en recours".

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 de compétences instauré par l'article 33 de la Constitution, elle n'est admise qu'à certaines conditions et est de stricte interprétation. Pour apprécier si une délégation consentie reste dans les limites admissibles, il convient de tenir compte de la source des pouvoirs attribués, de la manière dont ils sont définis, de la matière dans laquelle les pouvoirs sont conférés, de l'autorité à laquelle la délégation est donnée ainsi que de l'importance des pouvoirs délégués. La délégation ne peut être que partielle. Elle est de stricte interprétation et ne peut porter que sur des mesures d'exécution ou de détail. Elle ne peut avoir pour objet des pouvoirs attribués en propre à l'autorité normalement compétente.

La délégation de signature, parfois aussi appelée autorisation de signer, qui ne peut en aucun cas être confondue avec une délégation de pouvoir, est, quant à elle, une technique par laquelle une autorité administrative, compétente pour prendre la décision (à savoir le *negotium*), autorise une autre autorité ou un agent à signer – voire à rédiger et à signer – l'acte (à savoir l'*instrumentum*), qui constate cette décision qu'elle a préalablement arrêtée. Cette délégation de signature n'emporte aucune délégation de compétence ou transfert du pouvoir de décision. Il doit être établi, au regard des pièces du dossier administratif, que l'acte qu'il s'agit de signer a bien été précédé de la décision prise par l'auteur compétent et que ce dernier a bien autorisé la délégation de signature, laquelle revient en effet à une substitution de signature sur l'*instrumentum*. Si un pouvoir attribué à une autorité ne peut être exercé que par celle-ci, il peut être admis que son expression écrite soit revêtue de la signature d'une autre autorité.

En l'espèce, la formulation du texte de l'article 3, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, se limite à déléguer au ministre du Territoire le pouvoir de "signer" les permis uniques en recours et ne lui confère pas l'exercice du pouvoir de se prononcer, seul, sur les permis uniques en degré de recours.

Or, il ne ressort ni de l'acte attaqué, dont le préambule mentionne qu'il est pris par "[l]e Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux", ni du dossier administratif – et ce n'est du reste pas soutenu par la partie adverse – que le ministre du Territoire aurait signé l'*instrumentum* d'une décision prise conjointement avec le ministre de l'Environnement.

7. Il résulte de ce qui précède que le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué » (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.167).

3. En l'espèce, l'acte attaqué a été adopté le 16 octobre 2024. Il est signé par François Desquesnes en tant que « ministre wallon du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux ».

Le raisonnement précité de l'arrêt n° 264.167 est applicable *mutatis mutandis* en l'espèce.

Sur la base des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué.

En outre, l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2024 précité qui a délégué au seul ministre du Territoire la compétence pour « les recours en matière de permis uniques » doit, en vertu de l'article 159 de la Constitution, être écartée, à tout le moins en ce qu'il produit ses effets à la date du 15 juillet 2024. Partant, c'est l'article 31 de cet arrêté, qui lui accorde une portée rétroactive au 15 juillet 2024, qui doit être écarté.

4. Certes, l'acte attaqué a été adopté le 16 octobre 2024, soit après l'adoption de cet arrêté du 10 octobre 2024. Cependant, celui-ci n'a été publié au *Moniteur belge* que le 21 octobre 2024 de telle sorte que, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'est obligatoire qu'à partir du dixième jour après celui de sa publication, soit le 31 octobre 2024, à défaut de disposition qui fixe un autre délai.

Une portée rétroactive de cet arrêté pour la période située entre le jour de son adoption et celui de sa publication n'est pas justifiée pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 3 de l'arrêt reproduit ci-dessus. Il s'ensuit que cet arrêté ne peut pas offrir le fondement juridique pour établir la compétence de l'auteur de l'acte attaqué au jour de son adoption.

5. Quant à l'argument de l'application immédiate, au jour de leur signature, des arrêtés du Gouvernement portant règlement du fonctionnement, il n'est pas pertinent dès lors qu'en l'espèce, la disposition fixant la date à partir de laquelle l'arrêté est obligatoire doit être écartée en vertu de l'article 159 de la Constitution et, partant, à défaut d'une dérogation explicite, c'est le principe de l'entrée en vigueur à partir du dixième jour après celui de la publication de l'arrêté qui est d'application.

De même, l'argument du « vide institutionnel » qui en résulterait, rendant impossible toute action dans ce laps de temps, ne peut être retenu dès lors qu'en l'absence de délégation spécifique pour ce qui concerne les recours en matière de permis unique, cette compétence relève conjointement des ministres ayant respectivement l'aménagement du territoire et l'environnement dans leurs attributions, en application des dispositions de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 précité, en vigueur depuis plusieurs mois. Une adoption par le Gouvernement wallon lui-même est également possible dans l'intervalle.

6. Il s'ensuit que l'acte attaqué a été adopté par une autorité incompétente *ratione materiae*.

Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 introduite par la SCRL VDH DEV est accueillie.

Article 2.

Est annulé l'arrêté du 16 octobre 2024 par lequel le ministre du Territoire octroie à la SCRL VDH DEV un permis unique ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un parc de 4 éoliennes d'une puissance totale maximale de 17 MW ainsi qu'une cabine de tête, l'aménagement de chemins d'accès et aires de montage, et la pose des câbles électriques, dans un établissement situé rue de Baudémont à Ittre.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 11 mars 2026, par la XIII^e chambre du
Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Laure Demez,
Anne-Stéphanie Renson
Simon Pochet,

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

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux