

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

n° 267.656 du 16 septembre 2026

A. 243.228/XIII-10.529

En cause : **la société anonyme DERICHEBOURG BELGIUM,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Nathalie VAN DAMME et
 Audrey ZIANS, avocates,
 place des Nations Unies 7
 4020 Liège,

contre :

la Région wallonne,
 représentée par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 M^e Damien JANS, avocat,
 avenue de Tervueren 412/5
 1150 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 15 octobre 2024, la partie requérante demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du 16 août 2024 par lequel le ministre du Territoire lui octroie, sous conditions, un permis unique ayant pour objet de maintenir en activité un centre de regroupement et de traitement de déchets dans un établissement situé rue de Douvrain à Mons et, d'autre part, la suspension de l'exécution du même acte.

II. Procédure

2. Un arrêt n° 262.027 du 20 janvier 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.027) a rejeté la demande de suspension et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 27 janvier 2025 par la partie requérante.

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

M. Jean-Baptiste Levaux, premier 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 26 mai 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 juin 2026 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Virginie Rolin, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Théo Santamaria, *loco* M^{es} Nathalie Van Damme et Audrey Zians, avocat, comparissant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, avocat, comparissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 262.027 du 20 janvier 2025 précité. Il convient de s'y référer.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

4. L'auditeur rapporteur soulève un moyen d'office pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation des articles 3, 1°, 3, 2°, et 5, 5°, 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, lus en combinaison avec l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement.

Il expose que le permis unique attaqué a été adopté, le 16 août 2024, par le ministre du Territoire statuant seul sur le recours administratif introduit par la partie requérante, alors que les dispositions visées au moyen ne lui conféraient pas l'exercice du pouvoir de statuer seul sur un tel recours et lui imposait de statuer conjointement avec le ministre de l'Environnement, tout en lui octroyant le pouvoir de « signer » la décision. Il se réfère à l'enseignement de l'arrêt n° 264.167 du 15 septembre 2025, en cause la SRL Storm 60 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.167).

IV.2. Thèse des parties

5. Dans son dernier mémoire, la partie adverse s'en remet à la sagesse du Conseil d'État.

6. Dans son dernier mémoire, la partie requérante se réfère au rapport de l'auditeur rapporteur.

IV.3. Examen

7. 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 collégalement, 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 ».

8. 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.

9. 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.

Dès lors que l'article 159 de la Constitution impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue ou a vocation à constituer le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu et que le moyen pris de la violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs, d'ordre public, doit être soulevé d'office, il convient d'examiner d'office si l'atteinte portée à ce principe est, ou non, admissible.

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 ».

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, l'adoption avec effet rétroactif de l'arrêté du 10 octobre 2024, à une date à laquelle le délai de recours au Conseil d'État à l'encontre de l'acte attaqué n'était pas encore expiré, a manifestement pour conséquence d'influencer de manière déterminante l'issue de la présente procédure juridictionnelle.

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 et de l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, tous deux 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.

La partie adverse, dans son dernier mémoire, ne fait 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.

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.

10. L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement et 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 ont été publiés au *Moniteur belge* du 26 juillet 2024. Prévoyant une entrée en vigueur au jour de leur signature, le 15 juillet 2024, ces deux arrêtés revêtent également une portée rétroactive.

À nouveau, il convient d'examiner d'office si l'atteinte portée à ce principe de non-rétroactivité des actes administratifs est, ou non, admissible et s'il y a, le cas échéant, lieu d'écarter l'application de ces deux arrêtés en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Le préambule de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 juillet 2024 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement s'énonce comme il suit :

« Vu l'urgence ;

Considérant que l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ne peut plus s'appliquer à l'actuel Gouvernement ;

Considérant qu'il convient de permettre au Gouvernement de fonctionner de la façon la plus efficace possible ;

Considérant que cette nécessité implique l'entrée en vigueur des présentes dispositions dans les plus brefs délais ».

Le préambule 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 s'énonce notamment comme il suit :

« Considérant qu'il convient de permettre au Gouvernement de fonctionner de la façon la plus efficace possible ;

Vu l'urgence spécialement motivée par la nécessité qu'a le Gouvernement, constitué en application des articles 60 et 71 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 précitée, d'assurer la continuité du service public ».

Le caractère rétroactif de ces deux arrêtés est ainsi justifié par la nécessité « de permettre au Gouvernement de fonctionner de la façon la plus efficace possible » et le souci « d'assurer la continuité du service public », étant par ailleurs précisé que « l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ne peut plus s'appliquer à l'actuel Gouvernement ».

Il apparaît dès lors que, dans le contexte particulier de la formation d'un nouveau gouvernement, la rétroactivité conférée aux arrêtés du 15 juillet 2024 précités a pour but de permettre au Gouvernement wallon de fonctionner de manière efficace entre le moment de leur signature et leur entrée en vigueur 10 jours après leur publication au *Moniteur belge* intervenue le 26 juillet 2024. Au demeurant, il n'est pas établi que cette rétroactivité de courte durée a eu pour effet de porter atteinte à d'éventuels situations ou droits acquis et, partant, devait être justifiée par des circonstances exceptionnelles. Dans de telles conditions, la justification de la rétroactivité de ces arrêtés peut être admise.

C'est donc à l'aune de ces arrêtés qu'il y a lieu de vérifier la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

11. 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 collégalement 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, 1^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 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, 5^o, 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.

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 de Gouvernement accorde, expressément, délégation au seul ministre du Territoire pour « la signature des permis uniques en recours ».

12. 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 dans son dernier mémoire – que le ministre du Territoire aurait signé l'*instrumentum* d'une décision prise conjointement avec le ministre de l'Environnement.

13. Il résulte de ce qui précède que le ministre du Territoire n'était pas compétent pour adopter, seul, l'acte attaqué.

Le moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur est fondé, ce qui suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner les moyens soulevés dans la requête.

V. Indemnité de procédure

14. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 16 août 2024 par lequel le ministre du Territoire octroie, sous conditions, à la société anonyme Derichebourg Belgium un permis unique ayant pour objet de maintenir en activité un centre de regroupement et de traitement de déchets dans un établissement situé rue de Douvrain à Mons.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 924 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

Les contributions prévues à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidées à la somme de 48 euros, sont mises à la charge de la partie adverse.

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

Ainsi prononcé le 16 septembre 2026, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Virginie Rolin,
Thierry Blanjean,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Thierry Blanjean

Virginie Rolin