

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.264 du 20 décembre 2023

A. 238.152/XIII-9903

En cause :

1. GERARD Patrice,
2. BRAHY Colette,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Ève MICHEL, avocat,
rue Mazy 64
5100 Jambes,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme HENRION BERTRIX,
ayant élu domicile chez
M^{es} Annabelle VANHUFFEL, Romain VINCENT
et Sébastien GRACEFFA, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 12 janvier 2023 par la voie électronique, Patrice Gerard et Colette Brahy demandent l'annulation de la décision du 7 novembre 2022 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie, sur recours, à la société anonyme (SA) Henrion Bertrix un permis intégré ayant pour objet la construction d'une station-service avec *shop*, d'une superficie commerciale nette totale de 430 m², d'une station de lavage, d'un logement et d'un captage d'eau, sur un bien sis à Libramont (Recogne), rue de Libin 3.

Par une requête introduite le 12 mai 2023 par la voie électronique, les parties requérantes demandent la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 3 février 2023 par la voie électronique, la SA Henrion Bertrix demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 13 février 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Les parties adverse et intervenante ont déposé une note d'observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 10 octobre 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 14 novembre 2023 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Ève Michel, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Adrien Pironet, *loco* M^e Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Sébastien Graceffa, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, 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 antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 243.948 du 15 mars 2019. Il y a lieu de s'y référer.

4. L'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022 annule la « décision prise, le 14 février 2018, par la commission de recours des implantations commerciales délivrant un permis intégré à la SA Henrion Bertrix pour la construction et l'exploitation d'une station-service avec surface commerciale, d'une station de lavage, d'un logement et d'un captage d'eau, sur un bien situé à Libramont (Recogne), rue de Libin, 3 ».

5. Le 14 mars 2022, la commission de recours précitée octroie à nouveau le permis intégré sollicité. Cet acte fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, enrôlé sous le numéro A. 236.345/XIII-9647.

Le 7 novembre 2022, la commission de recours retire la décision précitée du 14 mars 2022. En raison de ce retrait, l'arrêt n° 256.403 du 28 avril 2023 constate que le recours susvisé a perdu son objet et qu'il n'y a plus lieu à statuer.

6. Le même jour, la commission de recours délivre à nouveau le permis intégré sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

7. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le premier moyen est partiellement fondé.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

8. Les requérants prennent un moyen, le premier de la requête, de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022, des articles D.I et D.II.25 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes

administratifs et du devoir de minutie, ainsi que de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

9. Ils font grief à l'acte attaqué de reposer sur une motivation formelle manifestement erronée, en ce qu'il indique que le projet litigieux fait partie du nodule commercial existant en fait, qu'il s'y intègre, vient le refermer et le renforcer, et lui donne une meilleure cohérence, alors qu'au contraire, il forme un appendice au nodule commercial existant au lieu de le refermer et que cette erreur manifeste d'appréciation a d'ailleurs été constatée par l'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022, de sorte que l'acte attaqué reproduit la même motivation illégale censurée par le Conseil d'État, méconnaissant ainsi l'autorité de chose jugée attachée à cet arrêt.

Ils rappellent que les dispositions visées au moyen s'opposent à la répétition, lors de la réfection d'un acte, d'une illégalité identique à celle qui a déterminé l'annulation et qu'elles disposent que les activités non résidentielles et non agricoles ne peuvent être autorisées dans la zone d'habitat à caractère rural qu'aux conditions de ne pas mettre en péril la destination de la zone et d'être compatibles avec le voisinage.

Après un résumé des premier moyen, première branche, et troisième moyen invoqués à l'encontre du permis intégré du 14 février 2018 et des raisons pour lesquelles ces moyens ont été jugés fondés, ils estiment que l'acte présentement attaqué appelle les mêmes critiques que celles formulées par le Conseil d'État dans l'arrêt précité annulant ce premier permis.

10. D'une part, ils observent que l'erreur de fait relevée dans cet arrêt, qui consiste à estimer que l'implantation du projet permettra de refermer le nodule commercial existant, est réitérée dans l'acte attaqué, malgré la suppression de deux passages litigieux. Ils mettent en exergue le passage de l'acte attaqué qui synthétise les raisons pour lesquelles les recommandations du schéma régional de développement commercial (SRDC) et du plan de développement commercial issu du schéma de structure communal sont respectées à l'estime de l'auteur de l'acte attaqué. Ils en concluent que celui-ci soutient toujours erronément que le projet fait partie du nodule commercial existant, qu'il s'y intègre, qu'il vient le refermer et le renforcer, le tout en lui apportant une meilleure cohérence.

Ils renvoient à l'avis défavorable de la direction juridique des recours et du contentieux du 8 février 2018 qui considère que le noyau commercial situé à proximité immédiate du rond-point s'organise déjà de façon cohérente, que la composition de ce noyau referme déjà à lui seul la partie commerciale tournée vers

Reconne, que le projet crée un adventice sans continuité avec ce noyau commercial et prolonge le noyau commercial dans la partie résidentielle au lieu de le refermer, ce qu'à leur estime, l'arrêt précité constate également. Ils rappellent ensuite l'avis défavorable de l'observatoire du commerce qui indique que, dans les faits, le bien n'est pas intégré dans le pôle de Reconne mais en est séparé par l'autoroute E46.

11. D'autre part, s'agissant de l'appréciation des caractéristiques architecturales du projet, ils font valoir que les critiques émises à ce sujet dans l'arrêt du 5 janvier 2022 peuvent également être formulées à l'encontre de l'acte attaqué qui reproduit les mêmes considérations que celles du premier permis, alors qu'elles ne permettent pas de justifier de la compatibilité du projet avec le voisinage direct d'un point de vue architectural.

V.2. Thèse de la partie adverse

12. Après un rappel de la portée de l'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022, la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué ne contient plus de motif relatif à la fermeture du nodule commercial existant en considération de ce qui est situé en vis-à-vis du projet litigieux et que les motifs critiqués par les requérants sont exacts puisqu'en effet, l'implantation referme bien la zone commerciale existante puisqu'il en constitue le dernier établissement. De même, elle n'aperçoit pas en quoi les motifs de l'arrêt précité portent sur « le fait ou non que l'implantation [fait] partie de l'entité commerciale existante », « le renforcement, par le projet, du pôle au sein duquel il s'insère » ou « la zone de détente du *shop* ».

V.3. Thèse de la partie intervenante

13. Selon la partie intervenante, il apparaît à la lecture de l'arrêt précité du 5 janvier 2022 que les requérants en font une interprétation extensive, donnant à ses motifs d'annulation une portée plus importante qu'ils n'en ont. Elle observe qu'ils partent, à tort, du postulat que l'annulation résulte du constat erroné que le projet referme le nodule commercial de fait alors qu'elle procède du « constat matériel » erroné de l'auteur de l'acte alors attaqué que le projet referme le nodule commercial de fait en tant qu'il « se situe en vis-à-vis et à gauche du projet ». Elle précise qu'aux yeux du Conseil d'État, ce constat factuel de la situation des lieux était inexact puisque c'est l'habitation des requérants qui se trouve en vis-à-vis du projet et non un commerce, mais que « l'opportunité de l'implantation de ce projet à cet endroit précis » n'a pas été censurée, ce que le Conseil d'État n'aurait au demeurant pas pu faire.

Elle explique que, lors de la réfection de l'acte, la motivation du permis a précisément été modifiée pour « éviter la méprise en termes d'interprétation des motifs justifiant l'intégration du projet dans son contexte ». Elle reproduit un extrait de l'acte attaqué qui démontre, à son estime, qu'il respecte l'autorité de la chose jugée et que l'erreur dans la motivation a été corrigée. Elle conteste que, comme les requérants tentent de le faire croire, l'arrêt susvisé a rendu impossible la délivrance du permis d'urbanisme, même moyennant une modification des motifs, sous peine, pour le Conseil d'État, de se substituer au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité, ce qui ne se peut.

14. À propos de l'appréciation des caractéristiques architecturales du projet, elle fait valoir que l'autorité de chose jugée est également respectée et qu'en réalité, les requérants tentent de substituer leur propre appréciation à celle de la partie adverse, en termes d'intégration architecturale du projet, ce qui ne se peut.

Elle considère que la lecture intégrale de l'acte attaqué permet de constater que son auteur a une vision claire du contexte urbanistique local et que cela lui permet, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, de considérer que le projet s'y intègre adéquatement.

V.4. Examen

15. Lorsque, saisie d'une demande, une autorité administrative prend une décision et que celle-ci est annulée par le Conseil d'État en raison d'une illégalité touchant à ses motifs, elle demeure saisie et doit prendre une nouvelle décision dans le respect de la chose jugée. Pour ce faire, elle dispose, à dater de la notification de l'arrêt du Conseil d'État, d'un nouveau délai complet pour prendre sa décision à la lumière de l'autorité de la chose jugée de cet arrêt et, le cas échéant, pour procéder à un complément d'instruction.

L'autorité de la chose jugée d'un arrêt d'annulation se rapporte tant au dispositif qu'aux motifs qui en constituent le soutènement nécessaire. Le simple fait d'avoir adopté un nouvel acte qui repose sur de nouveaux éléments tant en fait qu'en droit ne peut dès lors constituer en soi une violation de l'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'État. En revanche, l'autorité de la chose jugée interdit à l'autorité de refaire, même partiellement, l'acte attaqué sans réparer l'illégalité dénoncée au moyen ayant conduit à l'annulation.

16. En l'espèce, l'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022 a annulé le permis intégré octroyé à la partie intervenante le 14 février 2018 pour le même projet, sur la

base de la même demande de permis, en jugeant les premier moyen, première branche, et troisième moyen fondés, notamment sur la base des considérations suivantes :

« L’auteur de l’acte attaqué indique également qu’il ne partage pas l’analyse de l’observatoire du commerce pour les motifs suivants :

“ Critère II : La protection de l’environnement urbain

[...]

Considérant en conclusion que le projet respecte globalement les recommandations du SRDC et répond à un besoin; qu’il respecte les recommandations du plan de développement commercial issu du schéma de structure communal de la manière suivante :

- ‘dissuader les implantations en dehors des pôles existants’ : l’implantation fait partie de l’entité commerciale existant au coin ouest du carrefour de Recogne;
- ‘promouvoir les renforcements des dents creuses’ : l’implantation referme la zone commerciale existante et lui donne une meilleure cohérence;
- ‘renforcer les spécificités des pôles’ : le présent projet renforce bien le pôle au sein duquel il s’intègre avec les autres commerces avoisinants comme le garage automobile MERCEDES;
- ‘promouvoir le développement de l’Horeca’ : une petite zone détente du *shop* permettra aux futurs consommateurs de se sustenter”.

3. En vue de répondre aux avis défavorables émis par la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4 et par l’observatoire du commerce quant à la localisation du projet au regard, d’une part, des habitations et des commerces existants et, d’autre part, de l’affectation de la parcelle au plan de secteur, l’auteur de l’acte attaqué insiste principalement sur le fait que l’implantation du projet referme le nodule commercial existant de fait.

Or, comme que cela ressort très clairement des vues et plans déposés par les parties ainsi que des deux avis défavorables précités, le projet se situe précisément en face de l’habitation des parties requérantes et non face au dernier commerce existant de l’autre côté de la voirie. Il s’ensuit que l’auteur de l’acte attaqué n’a pu considérer, sans commettre une erreur de fait, que le projet litigieux allait refermer le “nodule commercial existant en fait (en vis-à-vis et à gauche du projet)”. Contrairement à ce qu’allègue la partie intervenante dans son dernier mémoire, il ne s’agit ni d’une erreur de plume ni d’une erreur d’appréciation. La vue aérienne qu’elle produit permet d’établir que le constat “visuel” opéré par l’auteur de l’acte attaqué selon lequel le projet referme le nodule commercial existant en vis-à-vis et à gauche du projet est erroné puisqu’en vis-à-vis de ce projet, se trouve bien l’habitation des requérants et non un commerce. Le tracé en pointillé effectué par la partie intervenante sur la prise de vue pour représenter le “nodule commercial de fait” montre que le projet viendra former un appendice à celui-ci au lieu de le refermer.

[...]

Ainsi, la lecture des motifs de la décision attaquée ne permet pas de comprendre les raisons valables pour lesquelles son auteur s’est départi des avis défavorables justifiés en raison de l’adventice créé par le projet sans continuité avec le noyau commercial existant.

L'erreur dénoncée dans la requête quant à ce que le projet refermerait le nodule commercial existant est établie, alors que ce motif tend également à justifier la compatibilité du projet avec le voisinage ».

17. À la suite de l'annulation du permis du 14 février 2018 par l'arrêt précité, la partie adverse a procédé, le 14 mars 2022, à la réfection du permis intégré. Cette réfection a fait l'objet, le 7 novembre 2022, d'un retrait qui est notamment justifié comme il suit :

« Considérant qu'en l'espèce, la motivation formelle de la décision est affectée d'une erreur matérielle en ce qu'elle reprend à plusieurs reprises la formulation ayant conduit le Conseil d'État [à annuler] la précédente autorisation; que la lecture de l'acte fait apparaître des contradictions puisque l'autorité soutient, d'une part, que le projet est situé face à une habitation et, d'autre part, qu'il referme le nodule commercial de fait en ce qu'il est situé face à une enseigne commerciale; qu'il s'agit manifestement d'une erreur de plume, mais qui entache la régularité de l'acte;

Considérant que cette irrégularité justifie que, pour la sécurité juridique et la bonne administration, la décision du 14 mars 2022 soit retirée sans attendre un arrêt d'annulation du Conseil d'État ».

À cet égard, l'acte attaqué indique, quant à lui, ce qui suit :

« Considérant qu'en date du 14 mars 2022, l'autorité s'est positionnée une nouvelle fois en autorisant la construction d'une station-service avec *shop* d'une superficie commerciale nette totale de 430 m², d'une station de lavage, d'un logement et d'un captage d'eau, sur un bien sis rue de Libin, 3 [à Libramont (Recogne)];

Considérant que cette autorisation a fait l'objet d'un nouveau recours en annulation déposé en date du 6 mai 2022 auprès du Conseil d'État par Monsieur et Madame G.-B. à l'encontre de la décision du Gouvernement wallon du 14 mars 2022; que la requête en annulation déposée critique dans son premier moyen la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022 du Conseil d'État;

Considérant qu'il apparaît que la motivation de l'acte n'a pas été adaptée sur plusieurs points au niveau de la mention de la présence d'un nodule commercial de fait; qu'il s'agit d'un erreur matérielle qu'il convient de corriger;

Considérant que l'autorité compétente a décidé de retirer le permis attaqué au Conseil d'État; que ce retrait se justifiait afin de corriger l'erreur matérielle l'affectant;

Considérant qu'il a effectivement été rappelé qu'il s'agit d'un projet mixte comprenant un volet commercial mais également un volet résidentiel; que la Commission de recours constate que le projet s'implante entre un garage Mercedes (à gauche du projet) et une habitation (à droite du projet), tout cela à proximité d'un magasin Krefël ainsi qu'un Mr Bricolage; que dès lors, l'activité projetée ne semble pas nuire au voisinage; qu'au contraire, une station-service ainsi qu'un car-wash permettrait [aux habitants] de la zone de bénéficier de services directs dans un lieu essentiellement dédié au "tout à la voiture";

Considérant que l'implantation de ce projet, à cet endroit particulier, se justifie en raison de la proximité des sorties et entrées d'accès à la RN89 et orientée vers les commerces situés de l'autre côté de cet axe de circulation; que le projet ne sera pas de nature à dénaturer le cadre environnant; que la compatibilité du projet avec

le voisinage et, notamment, au regard de son intégration dans le cadre bâti et non bâti a été motivée à suffisance eu égard au recours introduit et aux avis qui ont été émis;

Considérant qu’au regard des motifs exposés, il apparaît que l’autorité a répondu à suffisance aux avis émis par les instances consultative; qu’au regard des mesures prises par le demandeur et des conditions imposées, le projet répond au bon aménagement des lieux et peut valablement être autorisé ».

18. Le motif critiqué par le premier moyen fait partie des raisons exposées par la commission de recours en matière d’implantations commerciales pour justifier qu’elle « ne partage pas l’ensemble des conclusions de l’observatoire du commerce ». Il est libellé comme suit :

« Considérant en conclusion que le projet respecte globalement les recommandations du SRDC et répond à un besoin; qu’il respecte les recommandations du plan de développement commercial issu du schéma de structure communal de la manière suivante :

- “dissuader les implantations en dehors des pôles existants” : l’implantation fait partie de l’entité commerciale existant au coin ouest du carrefour de Recogne;
- “promouvoir les renforcements des dents creuses” : l’implantation referme la zone commerciale existante et lui donne une meilleure cohérence;
- “renforcer les spécificités des pôles” : le présent projet renforce bien le pôle au sein duquel il s’intègre avec les autres commerces avoisinants comme le garage automobile MERCEDES;
- “promouvoir le développement de l’Horeca” : une petite zone détente du *shop* permettra aux futurs consommateurs de se sustenter ».

19. Par rapport à la première décision annulée du 14 février 2018, l’acte attaqué supprime trois considérants expressément dénoncés par l’arrêt d’annulation du 5 janvier 2022. Ainsi, il ne soutient plus que « visuellement, le projet referme effectivement le nodule commercial existant de fait (en vis-à-vis et à gauche du projet) », qu’il se situe « au sein » du nodule commercial de Recogne, ni que « visuellement , l’implantation du projet a été conçue afin de refermer le nodule commercial existant de fait ». L’acte attaqué contient d’autres considérations tendant, en substance, à justifier l’implantation du projet « à cet endroit particulier » et à démontrer, par de plus amples développements, que « le projet n’est pas de nature à mettre en péril la destination de la zone d’habitat à caractère rural et qu’il est compatible avec le voisinage immédiat ».

Toutefois, l’arrêt n° 252.578 du 5 janvier 2022 ne se limite pas à reprocher à la partie adverse le constat matériel ou visuel que le projet litigieux referme le nodule commercial qui se situe « en vis-à-vis et à gauche du projet ». Le Conseil d’État juge également que, loin de refermer le nodule commercial de fait, il forme, au contraire, un appendice à celui-ci et que l’erreur « quant à ce que le projet refermerait le nodule commercial » – indépendamment donc de la nature du bien situé en vis-à-vis – est établie, alors que ce motif tend également à justifier la

compatibilité du projet avec le voisinage. Sur ces deux points, en tant qu'il affirme que « l'implantation referme la zone commerciale existante » et renforce le pôle commercial « au sein duquel il s'intègre », l'acte attaqué viole l'autorité de la chose jugée par l'arrêt d'annulation du 5 janvier 2022, dès lors que celle-ci s'oppose à ce que l'autorité omette, même partiellement, de réparer l'illégalité qui a conduit à l'annulation.

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

21. Le premier moyen est fondé dans la mesure qui précède, ce que des débats succincts suffisent à constater.

22. Les conclusions du rapport peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure et dépens

23. Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

24. Les parties requérantes se sont acquittées des droits afférents à la demande de suspension et à la requête en annulation.

L'article 70, § 1^{er}, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit que lorsque la demande n'appelle que des débats succincts, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de droit.

Il y a lieu, par conséquent, d'ordonner le remboursement du montant de 424 euros.

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

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 7 novembre 2022 par laquelle la commission de recours en matière d'implantations commerciales octroie, sur recours, à la SA Henrion Bertrix un permis intégré ayant pour objet la construction d'une station-service avec *shop*, d'une superficie commerciale nette totale de 430 m², d'une station de lavage, d'un logement et d'un captage d'eau, sur un bien sis à Libramont (Recogne), rue de Libin 3.

Article 2.

Il n'y a pas lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, 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 550 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 400 euros, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Article 4.

Le montant de 424 euros indûment versé par les parties requérantes leur sera remboursé par le service désigné au sein du service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 20 décembre 2023, par la XIII^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux