CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 265.357 du 9 janvier 2026

A. 236.289/XIII-9641

En cause : **la société anonyme BEGIMMO**,
ayant élu domicile chez
M^e Sacha GRUBER, avocat,
avenue Louise 140
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

M. L.,
ayant élu domicile chez
M^e Donia LOUAYE, avocat,
rue des Gris 51
6061 Montignies-Sur-Sambre.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 mai 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 25 février 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement lui délivrent un permis unique en tant qu'il autorise la démolition d'une station-service existante mais refuse la reconstruction d'une station-service avec deux logements sur un bien situé rue du Panama, 2 à Ham-sur-Heure-Nalinnes.

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 juin 2022, M. L. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 5 août 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint 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 et adverse ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 décembre 2025.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Sacha Gruber, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Gabriele Weisgerber, *loco* M^e^ Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Quentin Picquereau, auditeur adjoint, 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

1. Par un courrier du 27 août 2015, le département du sol et des déchets – direction de l'assainissement des sols – du Service public de Wallonie (SPW), informe la société anonyme (SA) Sobecar que le plan d'assainissement de la station-service située rue du Panama, 2 à Ham-sur-Heure est approuvé.

La station, qui comporte deux pompes placées sur le domaine public, est inexploitée depuis plusieurs années en raison d'une pollution du sol aux hydrocarbures et du placement de scellés.

2. Le 6 janvier 2016, la SA Begimmo introduit une demande de permis unique ayant pour objet la démolition et la reconstruction de cette station-service.

Le projet consiste à démolir un bâtiment existant et à construire un immeuble comprenant un commerce au rez-de-chaussée, deux appartements à l'étage et une station-service comportant quatre pompes.

Le bien est situé en zone d'habitat et dans un périmètre d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Charleroi, adopté par un arrêté royal du 10 septembre 1979.

Il est repris dans la zone protégée de la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes.

3. Le 30 juin 2016, le collège communal de la commune de Ham-sur-Heure-Nalinnes délivre sous conditions le permis unique sollicité.

4. Le 19 juillet 2016, un recours contre cette décision est formé devant le Gouvernement wallon.

5. Le 30 août 2016, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours informent le ministre de la prorogation de 30 jours du délai de transmission de leur rapport de synthèse.

6. Le 7 octobre 2016, ils transmettent au ministre leur rapport de synthèse ainsi qu'une proposition de décision de refus de permis.

7. L'arrêté ministériel du 28 octobre 2016 déclare le recours recevable, modifie les conditions particulières relatives à l'urbanisme reprises à l'article 4 de la décision du 30 juin 2016, supprime et remplace les conditions particulières relatives à l'exploitation reprises dans cette disposition, et confirme les autres dispositions de cette décision.

L'arrêt n° 240.746 du 19 février 2018 annule cet arrêté ministériel (ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.240.746).

8. La demanderesse de permis fait réaliser un contrôle de l'air ambiant par l'institut scientifique de service public (ISSEP) qui rédige un rapport le 13 novembre 2017.

9. À partir du début de l'année 2018, elle entame les travaux en procédant à la démolition de l'ancien bâtiment.

10. Le 30 mars 2018, l'agence wallonne de l'air et du climat (AwAC) remet un nouvel avis favorable conditionnel.

11. À la même date, la cellule bruit émet un avis favorable sous condition pour la raison que « de dossiers similaires précédemment instruits par la cellule bruit, il ressort que les valeurs limites des niveaux de bruit figurant dans les conditions générales de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 devraient être respectées ».

12. Le 6 avril 2018, la cellule permanente environnement-santé du SPW agriculture, ressources naturelles et environnement (CPES) émet un avis favorable sous réserve de contrôler l'exposition des riverains au benzène et, notamment, de vérifier que la station n'augmente pas la concentration en benzène dans les bâtiments avoisinants.

13. Le 14 mai 2018, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire délivre à la SA Begimmo un permis unique pour démolir, reconstruire et exploiter une station-service et deux logements dans un établissement situé rue du Panama, 2 à Ham-sur-Heure-Nalinnes.

L'arrêt n° 252.066 du 9 novembre 2021 annule cet arrêté ministériel (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.252.066). Cet arrêt est notifié à la partie adverse le 18 novembre 2021.

14. Dans le courant du mois de décembre 2021, la cellule bruit remet un avis dans lequel elle confirme son précédent avis du 30 novembre 2018.

15. Le 23 décembre 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours décident de proroger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse.

16. Le 7 février 2022, ils envoient leur rapport de synthèse dans lequel ils proposent d'infirmer la décision dont recours en octroyant un permis pour la démolition des bâtiments existants et en refusant de faire droit aux autres chefs de la demande.

Ce rapport est réceptionné le 9 février 2022 par les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

17. Le 25 février 2022, ceux-ci délivrent le permis pour la démolition des bâtiments existants et refusent d'autoriser la reconstruction de la station-service.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été envoyé aux parties concernées le 1er mars 2022.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante estime que l'acte attaqué a été notifié en dehors du délai de rigueur fixé à l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999 précité et en déduit l'incompétence *ratione temporis* de son auteur.

Partant du postulat que le rapport de synthèse a été reçu par l'autorité de recours le 8 février 2021, elle soutient que « la partie adverse devait statuer et notifier sa décision » pour le 28 février 2022 au plus tard.

Relevant que l'arrêté litigieux lui a été notifié par un courrier daté du 1er mars 2022, elle considère que, « cette notification étant tardive, il en découle que la partie adverse a statué sans compétence et que la décision adoptée en premier degré d'instance doit être confirmée ».

B. Le mémoire en réplique

Elle admet que, si le rapport de synthèse a été réceptionné par l'autorité de recours le 9 février 2022, le moyen n'est pas fondé.

C. Le dernier mémoire

À son estime, dès lors que le rapport de synthèse a été envoyé le 7 février 2022 et qu'il résulte des éléments complémentaires communiqués par la partie adverse

que celui-ci a été réceptionné le 9 février 2022, l'autorité de recours avait jusqu'au 1er mars 2022 pour envoyer sa décision, conformément à l'article 95, § 7, alinéa 3, 1°, du décret du 11 mars 1999 précité, pour autant, néanmoins, que la décision de prolongation pour la remise du rapport de synthèse, datée du 23 décembre 2021, ait effectivement été envoyée ce jour-là.

Déplorant l'absence de preuve certaine quant à cet envoi, elle n'exclut pas un envoi tardif de la prolongation, voire une absence d'envoi, auxquels cas l'acte attaqué aurait été notifié tardivement.

IV.2. Examen

1.1 L'article 95, §§ 3 à 8, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, alors applicable, est 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.

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 1er en informent par écrit le demandeur ainsi que le requérant.

Le permis peut être refusé pour les motifs, être assorti de conditions ou consentir les dérogations prévues au titre V du Livre Ier du CWATUP.

§ 4. Les délais visés au paragraphe 3 peuvent être prorogés par décision conjointe des administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La durée de la prorogation ne peut excéder trente jours. Cette décision est envoyée dans le délai visé au paragraphe 3, alinéa 2, au Gouvernement, au demandeur ainsi qu'au requérant.

§ 5. Le recours n'est pas suspensif de la décision attaquée sauf quand il est introduit par les fonctionnaires visés au paragraphe 1er ou le collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement ou les actes et travaux concernés sont situés.

§ 6. Le Gouvernement détermine :
1° les informations que doit contenir le recours, sa forme et le nombre d'exemplaires devant être introduits ;
2° les modalités selon lesquelles le recours est porté à la connaissance du public ;
3° les modalités d'instruction du recours, d'établissement du rapport de synthèse, les instances devant être consultées et les délais endéans lesquels les avis sont émis ; à défaut d'envoi d'avis dans les délais prévus, l'avis est réputé favorable.

§ 7. Le Gouvernement envoie sa décision au requérant dans un délai de :

1° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;
2° cent 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 à dater du premier jour suivant la réception du dernier recours.

Si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, le Gouvernement envoie sa décision dans un délai de :
1° vingt jours à dater du jour où il reçoit le rapport de synthèse des administrations conformément au paragraphe 3, pour les établissements de classe 2 ;
2° trente jours à dater du jour où il reçoit le rapport de synthèse des administrations conformément au paragraphe 3, pour les établissements de classe 1.

Dans l'hypothèse visée au paragraphe 4, le délai imparti au Gouvernement pour envoyer sa décision est prorogé d'un délai identique à celui fixé par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :
1° la décision prise en première instance est confirmée ;
2° à défaut de l'envoi de la décision prise en première instance dans le délai prévu à l'article 93, si le rapport de synthèse a été envoyé conformément au paragraphe 3, la décision est censée être arrêtée selon les conclusions fixées dans le rapport de synthèse. Le rapport de synthèse est envoyé au demandeur et au requérant ;
3° à défaut de l'envoi de la décision prise en première instance dans le délai prévu à l'article 93 et de l'envoi du rapport de synthèse conformément au § 3, la décision est censée être arrêtée selon les conclusions fixées dans le rapport de synthèse envoyé conformément à l'article 94 ».

1.2 Le décret du 10 janvier 2024 interprétatif de certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement précise que l'article 95, § 7, alinéa 3, de ce doit être interprété comme suit :

« Dans l'hypothèse où les délais visés aux articles 32, § 1er, alinéa 2, 40, § 3, alinéa 2, 92, § 3, alinéa 1er, et 95, § 3, alinéa 2, sont prorogés en application des articles 32, § 2, 40, § 4, 92, § 5, ou 95, § 4, le délai imparti à l'autorité compétente ou au Gouvernement pour envoyer sa décision est de :
1° vingt jours à dater du jour de la réception du rapport de synthèse envoyé avant l'expiration du délai prorogé, pour les établissements de classe 2 ;
2° trente jours à dater du jour de la réception du rapport de synthèse envoyé avant l'expiration du délai prorogé, pour les établissements de classe 1.

Dans le cas où le rapport de synthèse n'a pas été envoyé à l'autorité compétente ou au Gouvernement avant l'expiration du délai prorogé conformément aux articles 32, § 2, 40, § 4, 92, § 5, ou 95, § 4, les délais visés par les articles 35, § 2, 40, § 7, alinéa 4, 93, § 2, et 95, § 7, alinéa 4, s'appliquent ».

2.1 L'article 176, alinéas 1 à 5, du décret du 11 mars 1999, alors applicable, est rédigé comme suit :

« Sauf disposition contraire, tout envoi visé aux chapitres II, III, IV, IX et XI se fait :
1° soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ;
2° soit par le recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé ;

3° soit par le dépôt de l'acte contre récépissé ;
4° soit par voie électronique authentifiée.

Le Gouvernement peut déterminer la liste des procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner une date certaine à l'envoi et à la réception et d'authentifier l'envoi par voie électronique.

L'envoi doit se faire au plus tard le jour de l'échéance.

Le jour de la réception de l'acte qui est le point de départ n'y est pas inclus.

Par dérogation à l'alinéa 4, lorsque l'envoi se fait par voie électronique et que le jour de l'envoi de l'acte est un samedi, un dimanche ou un jour férié, le jour de la réception de l'acte qui est le point de départ est le premier jour ouvrable suivant ».

2.2 Le décret interprétatif du 10 janvier 2024 apporte, en son article unique, paragraphe 2, la précision suivante à l'égard de l'article 176, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 :

« Lorsque le rapport de synthèse est envoyé dans le délai imparti, l'envoi doit se faire au plus tard le jour de l'échéance avant minuit ».

2.3 En principe, la date certaine d'un courrier recommandé à la poste est donnée par le cachet postal.

Si une autorité a pour pratique administrative d'utiliser des « listes d'envois recommandés nationaux déposés en nombre » pour le traitement de ses recommandés par la poste, il incombe à celle-ci d'apposer le cachet postal sur ce type de liste.

Partant, en cas d'utilisation de listes d'envois recommandés nationaux déposés en nombre, la date d'envoi d'un recommandé est déterminée par le cachet postal indiqué sur la liste.

3. En principe, lorsqu'un arrêt annule une décision prise sur recours relative à une demande de permis unique, il appartient à l'autorité de recours, eu égard à l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation, de prendre une nouvelle décision sur le recours dont elle est valablement saisie, à la lumière de l'autorité de la chose jugée de cet arrêt. Elle dispose d'un nouveau délai complet pour ce faire à dater de la notification de l'arrêt d'annulation.

Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité de recours peut, à la suite d'un arrêt d'annulation, ne pas se contenter de reprendre simplement la procédure à l'endroit où l'irrégularité a été constatée et décider, afin d'être mieux éclairée, de recommencer la procédure administrative d'instruction plus en amont.

4. En l'espèce, comme cela ressort des points 13 et suivants de l'exposé des faits, l'arrêt n° 252.066 du 9 novembre 2021 a été notifié à la partie adverse le 18 novembre 2021, de sorte que le point de départ du nouveau délai est le lendemain, par application de l'article 95, § 3, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 précité. Le 23 décembre 2021, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours ont décidé de proroger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse en application de l'article 95, § 4, du décret du 11 mars 1999 précité.

Ils ont envoyé leur rapport de synthèse le 7 février 2022, soit le dernier jour du délai prorogé dont ils bénéficiaient.

Dans la mesure où le rapport de synthèse a été réceptionné le 9 février 2022 par l'autorité de recours, celle-ci était compétente *ratione temporis* dès lors qu'elle a envoyé sa décision le 1er mars 2022, dans le respect de l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999.

5. Nonobstant la mesure d'instruction accomplie par l'auditeur rapporteur, la partie adverse n'a pas été en mesure de produire une liste des envois recommandés nationaux déposés sur laquelle était été apposé le cachet de la poste pour ce qui concerne l'envoi de la décision de prorogation du 23 décembre 2021. Néanmoins, dans le contentieux administratif, le juge administratif peut asseoir sa conviction sur tous les éléments régulièrement obtenus que les parties ont pu librement contredire lorsque la loi n'établit pas un mode spécial de preuve. Il est dès lors raisonnable de considérer en l'espèce que l'envoi de cette décision a effectivement eu lieu dans les 50 jours qui ont suivi la notification de l'arrêt d'annulation intervenue le 18 novembre 2021, le courrier de notification étant daté du 23 décembre 2021, soit largement avant l'échéance du délai, et la partie requérante ne contestant pas que la décision de prorogation lui a été envoyée, en application de l'article 95, § 4, du décret du 11 mars 1999, dans le délai imparti.

6. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe

de bonne administration, en particulier le devoir de minutie, et du principe de légitime confiance, de l'erreur dans les motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante dénonce un revirement d'attitude injustifié dans la mesure où l'acte attaqué lui oppose un refus alors que, par le passé, la partie adverse lui a délivré le permis sollicité à deux reprises et que ce refus ne peut se justifier ni en raison des motifs qui ont entraîné l'annulation des deux précédents permis ni en raison d'une modification du contexte factuel ou réglementaire. À cet égard, elle souligne que les permis uniques des 28 octobre 2016 et 14 mai 2018, annulés depuis lors, autorisaient, contrairement à l'acte attaqué, la reconstruction d'un nouvel immeuble et l'exploitation de la station-service.

Elle précise que le permis unique du 28 octobre 2016 a été annulé pour des motifs liés à l'obligation de motivation formelle, plus précisément l'absence de réponse à des griefs soulevés dans le recours administratif en lien avec le risque d'atteinte à la santé et les nuisances sonores, tandis que le permis unique du 14 mai 2018 a été annulé en raison d'un défaut de motivation quant aux nuisances sonores.

Elle déduit de ces éléments que l'auteur de l'acte attaqué opère un revirement d'attitude irrégulier étant donné que, sans justification, le refus se fonde sur des motifs urbanistiques alors qu'aucun des deux précédents permis n'a émis de réserve sur ce point.

Par ailleurs, elle doute que l'autorité ait procédé à un examen concret du cas d'espèce puisque, d'une part, les motifs d'ordre urbanistique sont repris tels quels du rapport de synthèse et que, d'autre part, l'acte attaqué mentionne l'absence de concession domaniale pour l'établissement d'une partie de la station-service sur le domaine public alors que les deux précédents permis faisaient état de décisions du collège communal favorables au maintien des pompes sur le domaine public.

Elle ajoute que les motifs de refus relatifs à l'absence d'évaluation de l'intensité du trafic et d'étude acoustique sont erronés. Pour ce qui est de l'absence d'évaluation de l'intensité du trafic, elle estime que l'arrêt n° 252.066, qui a annulé le permis unique du 14 mai 2018, ne fait état d'aucune lacune de la demande de permis sur ce point. Pour ce qui est de l'absence d'étude acoustique, elle soutient qu'aucune étude de ce genre n'a jamais été exigée. Elle affirme en outre que c'est précisément l'annulation du permis unique du 28 octobre 2016 qui a entraîné une nouvelle consultation de la cellule bruit et de la CPES et que rien ne démontre que la mise en œuvre des recommandations faites par celle-ci et des suggestions émises par la partie intervenante dans le cadre du recours administratif serait insuffisante pour limiter adéquatement les nuisances sonores.

B. Le mémoire en réplique

Elle fait valoir que l'arrêt n° 252.066 n'a pas annulé le permis unique du 14 mai 2018 pour un motif lié à la comptabilité du projet avec la zone d'habitat mais en raison de l'insuffisance de l'encadrement des nuisances sonores. Elle ajoute que l'absence d'étude acoustique constitue un motif de refus « élevé en pure opportunité », dès lors que l'acte attaqué reconnaît que les recommandations de la CPES et les suggestions de la partie intervenante permettent d'encadrer adéquatement cette problématique.

C. Le dernier mémoire

Elle admet que les permis annulés ont disparu de l'ordonnancement juridique mais indique qu'ils ont existé, respectivement, du 28 octobre 2016 au 19 février 2018, pour l'un et, du 14 mai 2018 au 9 novembre 2021, pour l'autre. Elle en déduit qu'elle « a pu légitimement se fier à cet état de fait/de droit et à une ligne de conduite de l'autorité ».

V.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit 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.

Dans le cadre d'un recours en réformation, 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. Le ministre peut 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.

L'erreur manifeste d'appréciation est celle qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente placée dans

les mêmes circonstances n'aurait commise. Tout doute doit être exclu. Le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative et il ne lui appartient pas davantage d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et du demandeur de permis.

Par ailleurs, il y a revirement d'attitude injustifié lorsque l'autorité se prononce différemment, en application d'une même réglementation, sur deux projets identiques ou voisins. Dans ce cas, elle doit motiver particulièrement sa nouvelle décision. Pour être adéquate, la motivation en la forme de la décision attaquée doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative opère ce revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité se départit d'une précédente appréciation s'impose tout particulièrement lorsque les attitudes contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée se succèdent dans un délai relativement rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative, ni fait apparaître d'élément nouveau expliquant la contradiction.

Enfin, l'acte annulé par le Conseil d'État disparaît rétroactivement de l'ordonnancement juridique, en sorte qu'il est censé n'avoir jamais existé. Il s'ensuit que les appréciations contenues dans un permis annulé ne peuvent constituer une ligne de conduite de nature à orienter les décisions et appréciations lors de sa réfection. Il ne peut ainsi être question ni d'un revirement d'attitude dans le chef de l'autorité régionale par rapport à celle tenue dans la décision annulée ni d'une atteinte au principe de légitime confiance.

2. En l'espèce, le revirement d'attitude irrégulier dénoncé par la partie requérante concerne, d'une part, l'acte attaqué et, d'autre part, une position adoptée dans deux actes administratifs, à savoir les permis uniques délivrés les 28 octobre 2016 et 14 mai 2018. Dès lors que ceux-ci ont été annulés par les arrêts n° 240.746 du 19 février 2018 et n° 252.066 du 9 novembre 2021, ils ont disparu de l'ordonnancement juridique avec effet rétroactif et sont censés n'avoir jamais existé.

Il ne peut dès lors être question de revirement d'attitude dans le chef de l'auteur de la décision attaquée.

3. Pour le reste, celui-ci justifie comme suit son refus partiel d'octroyer le permis :

« Considérant que les dérogations ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel ; que le caractère exceptionnel s'analyse comme la nécessité de chercher à appliquer la norme à laquelle il est envisagé de déroger ;

Considérant que, par leur nombre ou leur ampleur, les dérogations ne peuvent vider de leur substance les normes auxquelles il est prévu de déroger ; qu'une dérogation se justifie pour la réalisation optimale d'un projet déterminé en un lieu précis ;

Considérant que l'aménagement de places de stationnement et de garages ainsi que le dépôt de bouteilles de gaz à proximité immédiate du fond voisin sont sources de nuisances évidentes (bruits, odeurs, ...) ; que ces aménagements tels que projetés sont totalement incompatibles avec la destination de la zone de cours et jardins où aucune construction nouvelle ne peut être édifiée ; que les dérogations ne peuvent aucunement être accordées ;

Considérant, de surcroît, que la construction d'un mur d'une hauteur supérieure à 2 m en limite de propriété droite a pour effet d'enterrer la propriété voisine ;

Considérant que les pompes de la station-service sont situées sur le domaine public ; qu'il ressort du dossier qu'aucune concession domaniale n'a été établie en faveur de la société demanderesse ; que le conseil communal ne s'est pas prononcé à cet égard ;

Considérant qu'au niveau des appartements prévus aux étages, il convient de dénoncer la piètre qualité de vie pour les futurs occupants; que l'accès aux logements se fait par l'arrière, par des parkings, coursives et escaliers ; que les pièces de vie sont principalement orientées vers les parkings ; que de tels aménagements ne sont pas compatibles avec une fonction d'habitat décente ;

Considérant, enfin, que la demande déroge au règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage par les personnes à mobilité réduite (repris aux articles 414 et suivants du Code) en ce qui concerne :

1) la présence d'une marche à l'entrée ;
2) la présence d'une place de stationnement réservée pour personnes à mobilité réduites, qui entrave l'accès à l'espace commercial ;
3) la largeur d'accès à l'espace commercial inférieure à 120 cm ;
4) la présence de pentes d'accès, relativement difficiles à définir vu l'imprécision des plans ;

Considérant, pour tous les motifs développés ci-avant, qu'il y a lieu de refuser la demande de reconstruction et d'autoriser la démolition des bâtiments existants ;

Considérant que, dans son arrêt n° 252.066 du 09 novembre 2021, le Conseil d'État précise que le dossier administratif ne livre aucune précision au sujet de l'évaluation de l'intensité du trafic au droit du projet ;

Considérant que l'autorité de recours partage la motivation du Conseil d'État et constate, par ailleurs, l'absence d'étude acoustique dans le dossier de demande eu égard à l'émergence d'un bruit particulier lié à l'augmentation du trafic automobile (alimentation en carburant 24h/24, l'utilisation du parking arrière et la fréquentation du commerce ; que la demande est donc lacunaire à cet égard ».

4. Lorsque la partie requérante critique le motif dénonçant l'absence de concession domaniale, elle dénonce un défaut d'appréciation concrète du dossier dans la mesure où l'autorité délivrante avait indiqué, dans les deux permis uniques précédemment délivrés puis annulés, que le collège communal de Ham-sur-Heure-Nalinnes était favorable au maintien des pompes sur le domaine public.

Toutefois, l'absence de référence à la position de principe du collège communal ne démontre pas, en tant que telle, un défaut d'examen concret du dossier, étant donné qu'une position favorable de principe n'équivaut pas à la conclusion d'une concession domaniale et que, comme le relève l'autorité, aucun élément du dossier administratif ne fait état de la conclusion d'une telle convention.

5. S'agissant des critiques dirigées à l'encontre des motifs de l'acte attaqué relatifs à l'absence de précision quant à l'évaluation de l'intensité du trafic et d'étude acoustique, il y a lieu de rappeler que l'arrêt n° 252.066 du 9 novembre 2021 a jugé, à l'égard de la même demande de permis, ce qui suit :

> « La motivation relative au bruit dans la décision attaquée ne rencontre pas [l'avis du 6 avril 2018 de la CPES]. Elle ne conteste pas l'émergence d'un bruit particulier lié à l'augmentation du trafic automobile qui sera générée tout à la fois par l'alimentation en carburant 24 heures sur 24, par l'utilisation du parking arrière et par la fréquentation du commerce, mais elle ne la prend pas en considération pour se prononcer sur l'admissibilité du projet. Si l'autorité motive la délivrance du permis par l'ambiance sonore de fond résultant de la circulation des véhicules dans la rue du Panama qui est, selon elle, une route fréquentée, ce motif entre en contradiction avec l'avis de la CPES, tandis que le dossier administratif ne livre aucune précision au sujet de l'évaluation de l'intensité de ce trafic, cette évaluation variant dans la motivation de "voirie fréquentée" à "voirie fort fréquentée" ».

Compte tenu de ce considérant, aucune violation de l'obligation de motivation formelle ni aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut être reprochée dans le chef de l'auteur de la décision attaquée lorsque, d'une part, celui-ci fait sien un des motifs de l'arrêt d'annulation en énonçant que « le dossier administratif ne livre aucune précision au sujet de l'évaluation de l'intensité du trafic » et que, d'autre part, il estime que l'absence d'étude acoustique rend la demande de permis lacunaire et ne lui permet pas de se prononcer en toute connaissance de cause.

Ni la circonstance que des mesures pouvaient être imposées pour limiter les nuisances sonores ni le fait que la réalisation d'une étude acoustique n'a jamais été exigée jusqu'à présent n'énervent ce qui précède, étant donné que ces choix relèvent de la compétence discrétionnaire de l'autorité administrative et que la partie requérante reste en défaut de démontrer que ce motif procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

6. Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, en particulier les devoirs de soin et de minutie, ainsi que de l'erreur dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante considère que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas répondu aux arguments présentés dans sa note d'observation du 21 octobre 2016, laquelle avait été déposée dans le cadre de la procédure du recours administratif en lien avec l'application du règlement général sur les bâtisses relatif aux zones protégées en matière d'urbanisme (RGBZPU) et du règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des personnes à mobilité réduite (RGBPMR).

Elle ajoute que même si la procédure de recours prévue par le décret du 11 mars 1999 précité ne prévoit pas la possibilité, pour le demandeur de permis d'environnement ou unique, d'être entendu par l'autorité de recours, les principes d'égalité des armes et *audi alteram partem* justifient que celui-ci puisse déposer une note dans le cadre du recours administratif.

B. Le mémoire en réplique

Elle rappelle le contexte de l'envoi de la note d'observation, laquelle a été adressée à la suite du rapport de synthèse défavorable en vue d'une réunion programmée, le 24 octobre 2016, avec le cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Partant du constat que le permis unique du 28 octobre 2016 s'écarte de ce qui était proposé dans le rapport de synthèse, elle en déduit que la note a été adressée dans un délai utile.

C. Le dernier mémoire

Elle soutient que sa note aurait dû figurer au dossier administratif et être prise en compte par l'autorité même si la composition du cabinet du ministre a changé entre l'envoi de ce document et l'adoption de l'acte attaqué.

VI.2. Examen

1. La note d'observation du 21 octobre 2016 a été rédigée par la partie requérante en vue de répondre au rapport de synthèse du 7 octobre 2016 dans lequel il était proposé de refuser d'octroyer le permis sollicité.

La note a été transmise au cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement de l'époque. Aucun élément du dossier administratif ne permet d'établir que la note a été transmise aux administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ce que la partie requérante ne soutient d'ailleurs pas. Cette situation permet d'expliquer que la note en question ne figure pas au dossier administratif.

2. Cette note contient notamment des développements destinés à démontrer, d'une part, la non-application au cas d'espèce du RGBZPU, au motif que le projet n'est pas situé en zone de cours et jardin en raison de l'absence d'îlots bâtis sur le pourtour du projet litigieux et, d'autre part, la non-violation des dispositions du RGBPMR.

3. La procédure d'instruction du recours administratif qui a abouti à l'adoption de l'acte attaqué présente la particularité de s'étaler sur une longue période, étant donné que celle-ci a été émaillée de plusieurs incidents.

En effet, l'acte attaqué est la troisième décision qui a été prise en degré de recours depuis l'introduction du recours administratif le 19 juillet 2016, de sorte que la procédure d'instruction du recours était ouverte depuis plus de cinq ans et demi au moment de l'adoption de l'arrêté ministériel litigieux.

Par ailleurs, la note d'observation du 21 octobre 2016 a été adressée par la partie requérante au cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, de manière informelle et en dehors de toute procédure prévue par le décret du 11 mars 1999 précité, sans qu'aucune copie de cette note n'ait été adressée aux administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme qui sont chargées, par l'article 95 de ce décret, de l'instruction du recours administratif via la rédaction d'un rapport de synthèse.

De plus, le ministre compétent en degré de recours en 2016 était Carlo Di Antonio, tandis qu'en 2022, les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire étaient, respectivement, Céline Tellier et Willy Borsus.

4. Comme cela ressort de l'exposé des faits, la procédure d'instruction du recours à la suite de la notification de l'arrêt d'annulation n° 252.066 a été reprise *ab initio*, tandis qu'aucun élément ne démontre que la partie requérante a entrepris des démarches pour adresser une nouvelle note d'observation ou, à tout le moins, faire référence à sa précédente note du 21 octobre 2016.

Dans ces circonstances particulières, il ne peut pas être reproché à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas avoir répondu aux arguments de la note du 21 octobre 2016, de sorte que l'absence de sa prise en compte n'est constitutive ni d'une violation du principe de minutie ni de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

5. Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 9 janvier 2026, par la XIII[e] chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	président de chambre,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Luc Donnay