CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.559 du 21 septembre 2021

A. 225.834/XIII-8432

En cause : **1. la société en commandite simple JOCA LOGISTICS**,

2. la société privée à responsabilité limitée KOZIEL,

ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Pierre LEJEUNE, avocat,
rue des Fories 2
4020 Liège,

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 :

BRUWIER Jean-Luc,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 2 août 2018, la société en commandite simple (SCS) Joca Logistics et la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Koziel demandent l'annulation de la décision ministérielle du 4 juin 2018 refusant un permis d'urbanisme pour la construction de halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie sur un bien sis rue de la Ceinture à Herstal.

II. Procédure

Par une requête introduite le 6 septembre 2018, Jean-Luc Bruwier a demandé à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 octobre 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section 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 requérantes ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 juin 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 septembre 2021.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e^ Julien Laurent *loco* M^e^ Pierre Moërynck, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis contraire.

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. Le 24 février 2016, l'administration communale de la ville de Herstal délivre un récépissé d'une demande de permis d'urbanisme déposée par la société

KOZIEL J.M. pour la construction de halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie sur un bien sis à Herstal, rue de la Ceinture, cadastré division 2, section B, n° 306k.

Cette parcelle se situe en zone d'activité économique industrielle et en zone d'espaces verts au plan de secteur de Liège. Au schéma de structure communal (SSC), entré en vigueur le 20 avril 2014, le bien est repris en « zone d'activité économique industrielle, d'espaces verts et périmètre d'intérêt biologique à maintenir et à protéger ».

La construction projetée s'implantera totalement dans la partie de la parcelle située en zone d'activité économique industrielle (ZAEI).

2. La demande, complétée à plusieurs reprises, est soumise à enquête publique du 6 au 20 décembre 2016, laquelle suscite une réclamation.

3. Le 24 avril 2017, le fonctionnaire délégué donne un avis favorable conditionnel.

4. Le 3 juillet 2017, le collège communal délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours référencé A. 223.980/XIII-8212.

5. Par un arrêt n° 238.945 du 11 août 2017, une demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution du permis précité, introduite notamment par la partie intervenante, est rejetée.

6. Le 13 septembre 2017, la conseillère en aménagement du territoire et urbanisme de la ville de Herstal adresse un courrier aux membres du collège communal dans lequel elle recommande le retrait du permis d'urbanisme, notamment pour les raisons suivantes :

> « […] en date du 7 septembre 2017, le service public de Wallonie nous envoi le repérage de la parcelle au plan de secteur. Celui-ci diffère fortement du plan du géomètre Jordan Félix transmis au moment de l'introduction du permis d'urbanisme et pourtant établi en concertation avec la DGO4. D'apprès ce plan, les halls de stockage 3 et 4, les bureaux et la conciergerie sont partiellement situés en zone verte au plan de secteur de Liège. […] ».

7. Le 3 octobre 2017, la demanderesse de permis sollicite le collège communal quant à l'argumentaire de la ville relatif à la proposition de retrait se fondant sur la mise en cause du plan établi par le géomètre Felix.

8. Le 9 octobre 2017, le collège communal répond et indique que le nouveau repérage de la parcelle au plan de secteur effectué par la DGO4 diffère fortement du plan du géomètre Jordan Felix. Il leur recommande de prendre contact avec la DGO4.

9. Le 16 octobre 2017, le collège communal de Herstal décide de retirer le permis d'urbanisme, en raison des imprécisions et lacunes du dossier produit à l'appui de la demande de permis, notamment quant aux incertitudes sur l'emplacement des installations projetées dans la zone d'activité économique industrielle et sur la possibilité d'aménager une zone tampon et un écran végétal.

10. Le 17 octobre 2017, la demanderesse de permis s'adresse à la DGO4 en vue d'obtenir l'argumentaire relatif à la proposition de retrait se fondant sur la mise en cause du plan établi par le géomètre Felix. Le fonctionnaire délégué indique avoir transmis ses éléments de réponse à son avocat.

11. Le 10 novembre 2017, la demanderesse de permis introduit un recours administratif contre la décision de retrait. Celui-ci est égaré par la direction juridique des recours et du contentieux de la DGO4.

Parallèlement, elle introduit un recours en annulation à l'encontre de ce retrait de permis devant le Conseil d'Etat (A. 223.980/XIII-8212).

12. Le 29 novembre 2017, le recours administratif est réintroduit.

13. Le 30 novembre 2017, la direction juridique, des recours et du contentieux accuse réception du recours administratif.

14. Le 22 décembre 2017, une audition a lieu devant la commission d'avis sur les recours. Les requérantes indiquent que s'est produit un incident et estiment qu'aucun débat contradictoire n'a pu être noué avec la DGO4.

15. Le 10 janvier 2018, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable sous réserve de « la réalisation d'un repérage plus précis qui démontre la compatibilité du projet avec la destination principale de la zone ».

16. À la suite de la demande des requérantes de recevoir une copie des avis et recommandations de l'administration, celle-ci répond par un courrier du 9 mars 2018 que « la note et la proposition d'arrêté vous seront transmis dès que le dossier partira au cabinet ».

17. Le 9 avril 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux adresse une note au ministre proposant de refuser le permis d'urbanisme.

18. Le 4 juin 2018, le ministre décide de refuser le permis. Il s'agit de l'acte attaqué. Il est motivé comme suit :

« […]

Considérant que la décision de retrait n'est pas assortie ou suivie d'un refus de permis;

Considérant que la jurisprudence du Conseil d'Etat est fixée en ce sens que le retrait d'un permis d'urbanisme par le collège communal place son bénéficiaire dans une situation qui doit être assimilée à celle qui découle du refus de permis et ne peut être interprété que comme un refus de permis; que, par conséquent, cette décision de retrait doit faire l'objet d'un recours administratif organisé par l'article 119, § 1er, du CWATUP (notamment C.E., Raway et Louwette, n° 205141 du 9 novembre 2012) pour permettre la saisine éventuelle du Conseil d'Etat;

Considérant que l'autorité saisie du recours constate que le Collège n'a pas manifesté l'intention de prendre une nouvelle décision en se fondant sur les conséquences du retrait d'un acte administratif, à savoir que le permis retiré est censé n'avoir jamais existé, ce qui habilite le collège à statuer sur la demande de permis recevable et complète en reprenant la procédure soit *ab initio* soit à partir de la phase de la procédure administrative immédiatement antérieure à celle qui est entachée du vice constaté;

Considérant qu'il s'ensuit que le recours n'est donc pas sans objet;

Considérant que la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux – a transmis à l'autorité de recours, en date du 18 mai 2018, une proposition de refus du permis d'urbanisme; que cette proposition repose sur les motifs suivants :

" Considérant que le bien est situé en zone d'activité économique industrielle et en zone d'espaces verts au plan de secteur de Liège approuvé par Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987, et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est repris en zone d'activité économique industrielle et en zone d'espaces verts, au sein d'un périmètre biologique à maintenir et à protéger au schéma de structure communal adopté par le Conseil communal le 28 novembre 2013 et entré en vigueur en date du 20 avril 2014;

Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que l'impact environnemental du projet à la lumière des critères de sélection pertinents énumérés à l'article D.66 du Code de l'environnement est minime et permet, eu égard au projet et à l'environnement dans lequel il est appelé à s'insérer, de conclure qu'il n'y a pas lieu d'exiger une étude d'incidences;

Considérant que la demande porte sur la construction de halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie;

Considérant que la demande a été soumise à des mesures particulières de publicité, conformément à l'article 330, 2° du Code, du 6 au 20 décembre 2016;

Considérant qu'une réclamation a été introduite; que les remarques peuvent être résumées comme suit :

- dimensions excessives du projet et recul insuffisant;
- projet ne respectant pas le bâti existant;
- nuisances sonores et olfactives dues au trafic que va engendrer le projet, perturbant la qualité de vie des habitations proches;
- demande que les accès soient réalisés latéralement et non face à la rue de la Ceinture;
- une partie de la construction est prévue en zone verte (le réclamant joint une carte des périmètres de reconnaissance économique pour confirmer ses dires);

Considérant que la Commission et les services suivants ont été consultés :

- C.C.A.T.M. : que son avis daté du 23 décembre 2016 est favorable;
- S.P.I. : que son avis daté du 15 décembre 2016 est favorable;
- Fluxys : que son avis daté du 18 décembre 2016 est favorable conditionnel;
- I.I.L.E. : que son avis daté du 25 janvier 2017 est favorable conditionnel;
- C.I.L.E. : que son avis est daté du 29 décembre 2016;
- OTAN : que son avis daté du 27 janvier 2017 est favorable conditionnel;

Considérant que la demande a été soumise à l'avis du Fonctionnaire délégué; que celui-ci a émis, en date du 24 avril 2017, un avis favorable conditionnel sur la demande;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que les terrains concernés par la demande sont situés en zone d'activité économique industrielle et en zone d'espaces verts au plan de secteur;

Considérant qu'au vu de la problématique liée au repérage de la parcelle par rapport au plan de secteur, la Direction de l'Aménagement régional de la DGO4 a été saisie du dossier et a remis un avis en date du 18 janvier 2018; que ledit avis est libellé et motivé comme suit :

‘ Au plan de secteur de LIEGE, adopté par A.E.R.W. du 26 novembre 1987, les terrains sont en zone d'activité économique industrielle et en zone d'espaces verts.

La limite entre la zone d'activité économique industrielle et la zone d'espaces verts ne s'appuie pas sur des éléments topographiques du fond de carte utilisé pour l'établissement du plan de secteur (copie en annexe).

Quand la limite de zone n'est pas attachée à un objet du fond de carte IGN, l'on recherche des éléments de l'ancienne IGN subsistant jusqu'à aujourd'hui, les plus proches et les plus stables possibles.

Au plan de secteur original 1/10.000ème on trouve notamment trois rues, la façade d'une ferme …

On mesure les distances suivantes (plan en annexe) :
Vers l'ouest :
- entre l'axe de la limite de zone et l'axe du chemin conduisant au fort (+/- 65 mètres),
- entre l'axe de la limite de zone et le coin de la façade de la ferme (+/- 180 mètres),

- entre les axes du croisement de la rue de l'Abbaye et de la rue de la Ceinture (+/- 145 mètres).

Vers l'est :

- entre l'axe de la limite de zone et l'axe du croisement de la rue du Chalet (+/- 315 mètres).

(L'écart entre ces 4 distances est de +/- 1 mètre).

Le plan d'implantation (1/200ème) de la demande de permis ne renseigne aucun des éléments de référence précédemment décrits; un plan de géomètre (au 1/250ème), sur lequel le bâtiment ne figure pas, renseigne la rue de l'Abbaye. Cet unique élément permet de réaliser un repérage. Le bâtiment est totalement en zone industrielle mais le revêtement hydrocarboné de la route déborde de +/- 2,5 mètres en zone d'espaces verts;

La limite de la zone n'étant pas attachée à un projet du fond de carte IGN, il est raisonnable de tenir compte d'une marge d'erreur comprise entre 1 mètre (écart entre les 4 distances ci-dessus) et +/- 2,5 mètres (épaisseur moyenne des limites de zone aux plans de secteur 1/10.000ème).

Au regard de ces différents éléments, il m'apparaît dès lors que tant le projet que la voirie ceinturant le bâtiment sont dans une zone d'activité capable ou, à tout le moins, dans l'espace découlant de la marge d'imprécision émanant d'un travail à cette échelle';

Considérant que l'autorité appelée à se pencher sur le présent recours se rallie pleinement à la position susmentionnée émanant d'un service compétent en la matière; qu'il en résulte que le projet est situé en zone d'activité économique industrielle au plan de secteur;

Considérant que l'article 30*bis* du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine précise que :

' La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel, en ce compris les activités liées à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution. Elles peuvent s'exercer sur plusieurs sites d'activité.

Y sont admises les entreprises de services qui leur sont auxiliaires ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel et qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale, sauf lorsqu'elles constituent l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1er.

La vente au détail y est exclue sauf lorsqu'elle constitue l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1er.

Elle comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement, sauf pour la partie du périmètre qui se situe le long d'une infrastructure de communication utile à son développement économique ou lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant du domaine public, constitue lui-même un périmètre ou un dispositif d'isolement suffisant.

À titre exceptionnel, peuvent être autorisés:
1° dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes;
2° dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation'.

Considérant que la demande porte sur la construction de 4 halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement apporte peu de renseignements complémentaires en ce qui concerne l'affectation précise des bâtiments; qu'il est indiqué au point 9 que les halls sont destinés à du stockage uniquement; qu'aucune indication n'est cependant donnée sur la nature du stockage; que des superficies importantes du bâtiment sont en outre attribuées à des espaces de bureaux, des vestiaires, un réfectoire; que plusieurs emplacements de parcage ainsi qu'un parking visiteurs sont prévus; qu'une conciergerie est également projetée sur le site;

Considérant que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat et les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 modifiant le Code (décret RESA*ter*), seules sont admises en zone d'activité économique industrielle, les activités de stockage pur et les activités de stockage accessoires d'une activité industrielle implantée sur le même site, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que sur ce point, il convient de rappeler que les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 précisent notamment que 'force est de constater qu'à défaut de pouvoir les accueillir dans les zones d'activité économique, du fait de l'absence d'une disposition légale explicite les y autorisant, les petits halls de stockage implantés indépendamment d'une activité de production devraient se retrouver dans les zones d'activité industrielle, ce qui ne favorise pas une gestion parcimonieuse de ce type de zones' et que 'l'objectif est de privilégier les activités véritablement industrielles au sein des zones d'activité économique industrielle, lesquelles intègrent les grands halls de stockage ou de distribution, indispensables compléments de l'activité logistique';

Considérant, dès lors, que si l'activité de stockage peut être admise en zone d'activité économique industrielle, elle doit revêtir un caractère principal à l'image des activités à caractère industriel ou des activités de distribution; que si le principe d'une conciergerie peut également être admis, son autorisation est conditionnée par la sécurité et la bonne marche de l'entreprise; qu'au vu du manque de renseignements sur l'affectation précise des bâtiments, la compatibilité du projet avec la zone d'activité économique industrielle ne peut être formellement établie;

Considérant, en tout état de cause, que le programme projeté est trop lourd pour la parcelle; que la minéralisation de la parcelle est presque totale; qu'aucune attention n'a été apportée à l'aménagement des abords ni à un dispositif d'isolement en bordure des limites parcellaires;

Considérant, au vu de ce qui précède, qu'en l'état, le permis ne peut être délivré";

Considérant que l'autorité de recours partage et se rallie à la position et aux motifs développés par la DGO4 – Direction juridique, des recours et du contentieux, et par la Commission d'avis sur les recours;

Considérant, au vu des éléments susmentionnés, que la demande ne peut être acceptée en l'état; que le permis d'urbanisme ne peut être délivré ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties requérantes

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de « la violation des articles 41, 47 et 48 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; du principe général *audi alteram partem*, du principe du contradictoire, du principe de confiance légitime; des articles 120 et 452 du CWATUP ».

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent en substance que lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours « aucun débat n'a pu être noué avec la DGO4 en raison du caractère insuffisant du plan présenté en cours de réunion ». Elles estiment avoir un intérêt à invoquer ce moyen, en ce que « cette lacune n'ayant pas permis d'instaurer un débat contradictoire, les autres questions posées par la position finale de la DGO4 n'ont pas été abordées » et qu'il ne peut pas « être établi que le respect de la formalité méconnue n'aurait pu entraîner une décision différente ».

Dans une deuxième branche, elles relèvent que la décision de retrait reposait principalement sur la localisation d'une partie des bâtiments en zone verte mais que l'inexactitude du plan de repérage du 7 septembre 2017 étant établie, ce motif disparaît. Elles estiment que les éléments sur lesquels repose l'acte attaqué sont nouveaux, en ce qu'ils n'ont été soulevés par aucune administration au préalable et n'ont pas été soumis au débat contradictoire dans le cadre de l'audition devant la commission d'avis sur les recours. Elles sont d'avis qu'il n'y a pas de différence entre l'absence d'un représentant de la DGO4 à l'audition devant la commission d'avis et la présence passive d'un tel représentant à cette séance. Elles estiment que la position de la DGO4 aurait dû leur être exposée lors de l'audition du 22 décembre 2017 afin qu'elles puissent utilement en débattre. Elles justifient la recevabilité de leur moyen en indiquant qu'« aucun des éléments figurant dans la note du 18 mai 2018 n'a été exposé en séance d'audition ».

Dans une troisième branche, elles soutiennent que le contenu de la note de la DGO4 devait leur être communiqué dès lors que « dans la mesure où la position de la DGO4 est nouvelle et se révèle déterminante, l'effet utile des principes et dispositions visés au moyen commande qu'une telle communication intervienne ».

Elles ajoutent que la partie adverse a trompé leur confiance légitime en ne tenant pas son engagement du 9 mai 2018, selon lequel elle leur transmettrait ladite note.

B. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, les requérantes font valoir que le droit à être entendu avant l'adoption de toute décision susceptible d'affecter de manière défavorable ses intérêts, fait partie des droits de la défense consacrés par un principe général du droit de l'Union européenne, inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union. Elles s'estiment donc recevables à invoquer la violation de ce droit.

Elles sont d'avis qu'en raison de lacunes du plan de repérage présenté en séance d'audition devant la commission d'avis sur les recours par le représentant de la DGO4, un débat utile n'a pu avoir lieu.

En ce qui concerne la deuxième branche, elles rappellent qu'elles soutiennent la violation du principe du contradictoire et du principe *audi alteram partem* dès lors qu'à aucun moment de l'audition devant la commission d'avis sur les recours, les différents éléments qui servent de base à l'acte attaqué n'ont été abordés.

En ce qui concerne la troisième branche, elles constatent que la partie adverse ne contestent pas que la note de la DGO4 contenait des éléments nouveaux qui n'ont pas été annoncés lors de l'audition et qui ne leur ont pas été communiqués préalablement à l'acte attaqué.

C. Le dernier mémoire des parties requérantes

En ce qui concerne la recevabilité, les parties requérantes rappellent avoir visé la violation de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avoir exposé en quoi la séance d'audition devant la commission d'avis sur les recours ne leur a pas permis d'être utilement entendues, outre qu'un document ne leur a pas été communiqué comme annoncé.

A propos de la première branche, elles affirment qu'elle ne se réduit pas à la question de la localisation des installations projetées en zone industrielle. Elles sont d'avis que « nul n'étant en mesure de déterminer ce qui se serait passé en cas d'absence d'illégalité, il ne peut être considéré que l'illégalité dénoncée n'est pas de nature à influencer la décision attaquée ».

En ce qui concerne les trois branches réunies, elles rappellent que la décision de retrait initiale repose sur la localisation d'une partie des bâtiments en zone verte, qu'elles le contestaient dans leur recours en réformation et que ce motif s'est révélé inexact. Elles constatent que, cependant, le permis leur est refusé sur la base d'éléments nouveaux jamais soulevés auparavant par aucune administration et qui n'ont pas été abordés par le représentant de la DGO4 lors de l'audition devant la commission d'avis sur les recours. Elles estiment donc n'avoir pu être entendues sur ces éléments avant que la décision ne soit prise. Elles ajoutent que le principe *audi alteram partem* est d'application en cas de retrait, d'autant plus qu'il repose sur un grief qui leur est adressé, à savoir le caractère prétendument inexact des informations communiquées à l'appui de la demande de permis.

IV.2. Examen

1. Selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'adresse non pas aux États membres, mais uniquement aux institutions, aux organes et aux organismes de l'Union. Par ailleurs, ainsi que le reconnaissent les parties requérantes, l'article 47 de la même Charte assure la protection juridictionnelle de ces droits. Le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles précités de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2. Le principe *audi alteram partem* n'oblige pas l'autorité à donner formellement au demandeur d'autorisation la possibilité d'être entendu au sujet d'un recours dans une procédure non contentieuse relative, non pas à la privation éventuelle d'un avantage dont l'administré jouissait régulièrement, mais à l'octroi ou au refus d'un avantage ou d'une autorisation administrative dont il ne bénéficiait pas antérieurement, à tout le moins lorsque l'autorité entend fonder sa décision uniquement sur des données de fait ne comportant aucun élément nouveau par rapport au dossier administratif connu du demandeur.

Dans une telle situation, le droit à être entendu est garanti suffisamment par la possibilité qu'a l'administré de faire connaître ses arguments de manière « utile et effective » lorsqu'il soumet sa demande à l'administration.

3. Par ailleurs, dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), alors applicable, le législateur et le Gouvernement règlent une application du principe *audi alteram partem* à la procédure de recours administratif. Les articles 120, alinéa 4, 452/9 et 452/10 du CWATUP assurent, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de

la demande et l'égalité des parties. Il est admis d'abord que le recourant ne peut user utilement de son droit de recours et faire valoir son argumentation s'il n'a pas la possibilité de prendre connaissance des pièces du dossier sur lesquelles l'autorité compétente va fonder son appréciation,

L'article 120, alinéas 4, 5 et 6, du CWATUP dispose comme suit :

« Le Gouvernement sollicite l'avis de la commission et, dans les cinquante-cinq jours à dater de la réception du recours, invite à se présenter à l'audition le demandeur, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou leurs représentants, la délégation générale aux recours ainsi que la commission.

Lors de l'audition, la délégation générale aux recours présente le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1°) la situation, et le cas échéant, les dérogations à un plan d'aménagement, à un règlement d'urbanisme ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;

2°) l'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 8°, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en région de langue allemande.

Dans les soixante jours, la commission transmet son avis. À défaut, l'avis est réputé favorable à l'auteur du recours ».

L'article 452/12 du CWATUP est rédigé comme suit :

« Au plus tard le jour ouvrable qui précède l'audition, la délégation générale aux recours dépose au secrétariat de la commission d'avis un document qui précise exclusivement le cadre dans lequel s'inscrit le projet, à savoir :

1° la situation, et le cas échéant, les dérogations au plan de secteur, à un règlement régional d'urbanisme, au règlement communal d'urbanisme, à un plan d'aménagement ou à un permis de lotir ainsi que l'inscription du bien immobilier dans le schéma de structure communal ou dans un rapport urbanistique et environnemental;

2° le cas échéant, l'inscription du bien immobilier à l'inventaire du patrimoine immobilier ou sur la liste de sauvegarde, s'il est classé ou en voie de classement au sens de l'article 208, sa situation dans une zone de protection visée à l'article 209, sa localisation dans un périmètre visé à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 8°, 167, 172, 173 ou 182, dans un plan d'expropriation ou dans un site repris à l'inventaire visé à l'article 233 ou faisant l'objet de formalités équivalentes en vertu de la législation applicable en région de langue allemande ».

L'article 120, alinéa 4 et suivants, du CWATUP, applicable à l'instruction sur recours d'une demande de permis d'urbanisme, organise formellement une audition à laquelle sont invités le demandeur, le collège

communal, le fonctionnaire délégué, la délégation générale aux recours ainsi que la commission d'avis sur les recours. Cette audition a pour but d'entendre les parties et de permettre au demandeur de réagir aux opinions émises par les autres parties. Ainsi, cette disposition assure, en cas de recours, le caractère contradictoire de l'instruction de la demande et l'égalité des parties.

Il ressort plus particulièrement de l'article 120, alinéa 5, du CWATUP qu'il appartient à l'administration de présenter, lors de l'audition, le cadre dans lequel s'inscrit le projet. À cet égard, selon les travaux préparatoires du décret du 31 janvier 2008 dont l'objet unique était de modifier l'article 120 et, notamment, d'insérer un alinéa 5, que la volonté de l'auteur de la proposition de décret a été de rendre la présence de l'administration obligatoire lors de l'audition devant la commission précitée (*Doc*., Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 1). Le ministre compétent a adhéré à cette proposition estimant que « la présence de l'administration est judicieuse, car il y a beaucoup de frustrations pour les demandeurs qui, entendus par la commission, ont le sentiment, par le silence de l'administration, que tout s'est bien passé » et que « dans le respect de la transparence et de la motivation des actes administratifs, il est souhaitable que le demandeur entende l'administration sur l'instruction de son dossier et, le cas échéant, la manière d'améliorer le projet » (*Doc*., Parl. wall., 625 (2006-2007), n° 3, p. 4).

En l'espèce, la DGO4 a établi le document précisant le cadre dans lequel s'inscrit le projet. Elle a ainsi présenté un repérage, estimant que le projet empiétait sur la zone d'espaces verts et que, par conséquent, il ne pouvait pas être autorisé. Compte tenu de cette position, la DGO4 n'avait pas à examiner à ce stade les autres éléments de la demande.

Par ailleurs, l'absence de débat contradictoire au cours de la séance d'audition alléguée par les requérantes, couplée à l'affirmation non contestée que le document établi par l'administration en vue de cette audition ne leur a pas été transmis, n'a pas eu de conséquence sur l'avis émis par la commission d'avis dès lors que celle-ci se déclare favorable au projet « sous réserve de la réalisation d'un repérage plus précis qui démontre […] la compatibilité du projet avec la destination principale de la zone ». À la suite de cet avis, la direction de l'aménagement régional de la DGO4 a d'ailleurs été saisie du problème et a conclu que le projet est bien situé en zone d'activités économiques industrielles.

4. En outre, le recours organisé à l'article 119 du CWATUP est un recours en réformation. Le ministre qui statue sur le recours administratif contre une décision de refus de permis d'urbanisme ne fait pas œuvre juridictionnelle mais

œuvre d'administration active. Sauf disposition contraire, une autorité administrative qui doit se prononcer sur un recours organisé en réformation, n'est pas limitée par les griefs formulés par le recourant, mais doit, au contraire, en raison de l'effet dévolutif du recours, examiner l'ensemble de l'affaire et prendre une nouvelle décision qui se substitue à la décision à l'encontre de laquelle le recours administratif est introduit. Ainsi, elle peut accueillir ou rejeter la demande pour des motifs différents de ceux invoqués dans le recours. Elle peut confirmer ou réformer partiellement ou totalement la décision de première instance. Sa décision vient se substituer à la décision prise en première instance.

Les motifs sur lesquels se fonde en l'espèce le ministre pour refuser le permis, sont les suivants :

- la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement apporte peu de renseignements complémentaires en ce qui concerne l'affectation précise des bâtiments, aucune indication n'étant donnée sur la nature du stockage;
- au vu du manque de renseignements sur l'affectation précise des bâtiments, il n'est pas établi que l'activité de stockage revêt un caractère principal et que la conciergerie est justifiée par la sécurité et la bonne marche de l'entreprise;
- en tout état de cause, le programme projeté est trop lourd pour la parcelle, la minéralisation de celle-ci est presque totale et aucune attention n'a été apportée à l'aménagement des abords ou à un dispositif d'isolement en bordure des limites parcellaires.

Les requérantes affirment qu'il s'agit d'éléments « nouveaux ».

Cependant, dans son avis du 24 avril 2017, le fonctionnaire délégué a également mis en exergue le fait que « l'affectation exacte n'est pas précisée » et que celle-ci devra respecter l'article 30*bis* du CWATUP. Par ailleurs, il a rappelé la nécessité de prévoir l'aménagement d'une zone d'isolement et a proposé une série de conditions, notamment quant aux plantations à effectuer.

Par conséquent, les considérations sur lesquelles s'appuie l'auteur de l'acte attaqué ne sont pas des éléments neufs au sujet desquels l'autorité de recours aurait dû donner expressément aux requérantes l'occasion de s'exprimer.

5. Pour le surplus, les propositions d'arrêtés ministériels émises par la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 préalablement à l'adoption de la décision visée à l'article 121 du CWATUP sont des actes purement préparatoires établis par la propre administration de l'autorité compétente dans le seul but de préparer la décision à intervenir.

Il en résulte qu'il n'était pas requis de transmettre aux requérantes la proposition d'arrêté formulée à l'intention du ministre. Si la DGO4 leur a indiqué qu'elle effectuerait une telle transmission, le non-respect de cette intention n'est pas de nature à vicier la légalité de l'acte attaqué.

6. Le moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1.Thèses des parties

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris « du défaut de minutie ayant abouti à des erreurs manifestes d'appréciation et des erreurs de fait », « de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 1er, 30*bis* et 120 du CWATUP » et « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

En substance, dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que la partie adverse n'a pas fait preuve de minutie à propos de la nature du stockage envisagé, de l'activité principale à réaliser sur le site, de la justification d'une conciergerie et de l'absence d'aménagement des abords, et qu'elle a commis des erreurs de fait et des erreurs manifestes d'appréciation.

En ce qui concerne la nature du stockage envisagé, elles constatent que la demande de permis était accompagnée d'un rapport urbanistique dans lequel il était indiqué que « l'entreprise KOZIEL est spécialisée dans les travaux de terrassement et de nivellement », que ces chantiers nécessitent « l'utilisation de machines de tous gabarits » et que « les halls de stockage ont donc été étudiés afin de pouvoir stocker ces machines ainsi que les matériaux utilisés dans le cadre de cette activité ».

En ce qui concerne le caractère principal de l'affectation de stockage, elles s'appuient à nouveau sur le rapport urbanistique pour indiquer qu'à l'instar des autres bâtiments implantés sur le zoning, le projet comporte des espaces de bureaux, un réfectoire et des parkings, lesquels sont affectés à l'activité principale et ne transforment pas l'activité envisagée en une activité de services.

A propos de la justification de la conciergerie, elles indiquent que le rapport urbanistique fait état d'impératifs de sécurité, les machines entreposées dans les halls de stockage étant très onéreuses.

En ce qui concerne les aménagements des abords, elles mentionnent que le rapport urbanistique indique que « des plantations seront faites au niveau de la limite parcellaire », qu'une « zone tampon de 2,50 mct de large a été conservée au niveau de la limite parcellaire gauche », qu'une « zone tampon de 1 mct de large a été conservée au niveau de la limite parcellaire droite » et que « ces zones tampon seront plantées de façon à créer un écran végétal vis-à-vis des parcelles voisines ». Elles ajoutent que les aménagements complémentaires imposés par le fonctionnaire délégué dans son avis du 24 avril 2017 ont été intégrés dans les derniers plans soumis à la ville de Herstal avant la délivrance du permis en première instance.

Dans la deuxième branche, elles soutiennent que le projet est compatible avec la zone d'activité économique industrielle et que la partie adverse a refusé le projet en dépit d'éléments portés à sa connaissance et a ainsi méconnu son devoir de minutie. Elles sont d'avis que l'activité envisagée n'est pas correctement analysée, qu'elle permet d'assurer leur logistique et qu'en toute hypothèse, elle doit être isolée pour des questions de mobilité en zone d'activité économique industrielle, ce qu'ont constaté la ville de Herstal et le fonctionnaire délégué pour rejeter la réclamation introduite par la partie intervenante.

Elles estiment que le ministre refuse d'exercer sa compétence de réformation lorsqu'il justifie sa décision par le motif qu'aucun aménagement des abords n'est prévu, de même qu'un dispositif d'isolement alors que si tel avait été le cas, *quod non*, il devait imposer des tels aménagements par le biais de conditions assortissant le permis, d'autant que l'autorité de recours disposait de l'accord écrit du propriétaire de la parcelle voisine pour accueillir un dispositif d'isolement.

Elles affirment encore qu'en refusant le projet au motif que la minéralisation de la parcelle est trop importante, l'autorité viole les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que le principe de gestion parcimonieuse du sol inscrit à l'article 1er du CWATUP.

Dans la troisième branche, elles soutiennent que les motifs ne sont pas adéquats, qu'ils sont contradictoires dans la mesure où le ministre se réfère à la fois à la proposition de la DGO4 et à l'avis de la commission d'avis sur les recours lesquels sont opposés et que l'autorité s'écarte des avis des instances consultées sans motivation adéquate.

B. Le mémoire en réponse

En ce qui concerne la première branche, la partie adverse constate que le rapport urbanistique indique seulement que « les halls de stockage ont été étudiés afin de pouvoir stocker ces machines ainsi que les matériaux utilisés dans le cadre de cette activité » et que la notice ne comprend aucune indication précise quant à la nature du stockage. Elle en conclut qu'aucune information précise ne peut être trouvée dans le dossier et qu'elle n'a pas manqué au devoir de minutie.

Elle relève également que tant le rapport urbanistique que la notice d'évaluation des incidences se contentent de relever l'existence des espaces de bureaux, des vestiaires, du réfectoire, de plusieurs emplacements de parcage ainsi qu'un parking visiteurs, sans autre précision. Selon elle, le vice du projet litigieux réside dans le fait qu'« au vu du manque de renseignements sur l'affectation précise des bâtiments, la compatibilité du projet avec la zone d'activité économique industrielle ne peut être formellement établie ». Elle estime qu'en outre, le fait que des bâtiments voisins comportent de tels espaces, n'est pas pertinent et ne constitue pas une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

Concernant la conciergerie prévue dans le projet litigieux, elle rappelle que le principe d'une conciergerie peut également être admis mais que son autorisation est conditionnée par la sécurité et la bonne marche de l'entreprise. Elle estime qu'au vu du manque de renseignement sur l'affectation précise des bâtiments, sa compatibilité avec la zone n'est pas établie. Elle considère par ailleurs que des motifs de sécurité ne suffisent pas à justifier sa construction, d'autant moins que ces motifs ne sont pas établis.

S'agissant de l'aménagement des abords, elle soutient que les autres motifs suffisent à justifier le refus attaqué, de sorte que les parties requérantes n'ont pas intérêt à ce grief.

A propos de la deuxième branche, elle affirme que l'activité de stockage envisagée n'est pas l'accessoire d'une activité de production ou de distribution et qu'elle ne peut donc être autorisée, en l'espèce, qu'à titre principal. Elle en conclut que c'est à raison que l'auteur de l'acte indique « qu'au vu du manque de renseignement sur l'affectation précise des bâtiments, la compatibilité du projet avec la zone d'activité économique industrielle ne peut être formellement établie ».

Elle soutient également que les parties requérantes ne justifient pas en quoi leur projet devrait être isolé pour des questions de mobilité et estime que l'avis du fonctionnaire délégué, qui considère que « cette zone est prévue pour accepter les nuisances non acceptables en zone d'habitat, que dès lors le trafic engendré par ce type d'activités est admissible au regard du prescrit du plan de secteur » ne signifie pas qu'il s'agit d'un projet visé à l'article 30*bis*, alinéa 3, du CWATUP.

Selon elle, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'imposition de la condition relative à l'aménagement des abords aurait modifié la décision de l'autorité de refuser le permis. Elle en déduit que celle-ci n'avait aucune obligation d'imposer les conditions suggérées par les parties requérantes et qu'elle n'a commis aucune illégalité d'ordre public.

Enfin, elle constate que l'acte attaqué précise qu'« en tout état de cause, le programme projeté est trop lourd pour la parcelle; que la minéralisation de la parcelle est presque totale ». Elle estime que le refus du projet au motif que la minéralisation de la parcelle est trop importante, alors que le projet serait semblable à d'autres bâtiments du zoning, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle est d'avis que les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'acte attaqué ne respecte pas le principe de gestion parcimonieuse des sols.

A propos de la troisième branche, elle est d'avis que les motifs indiquent en quoi, faute de précisions suffisantes quant à l'affectation exacte des bâtiments, le projet risque de ne pas être compatible avec la zone dans laquelle il vise à s'implanter et estime que l'auteur de l'acte attaqué indique suffisamment pourquoi il s'écarte des avis donnés en cours de procédure.

Elle constate que les parties requérantes invoquent l'avis du fonctionnaire délégué, alors que celui-ci indiquait déjà que « l'affectation exacte n'est pas précisée; cette affectation devra respecter l'article 30*bis* précité ».

Elle ajoute que « l'auteur de l'acte attaqué a beau se référer à l'avis de la Commission sur recours les motifs pour lesquels le projet est refusé sont clairs et sont ceux de la DGO4, Direction Juridique, des Recours et du Contentieux, qui sont reproduits dans le corps de l'acte et que s'approprie son auteur ».

C. Le mémoire en intervention

La partie intervenante estime, à propos de la première branche, que les motifs critiqués sur la nature du stockage ne sont pas prépondérants. En ce qui

concerne la deuxième branche, elle soutient que la critique sur la minéralisation totale de la parcelle est inattaquable et qu'il y a lieu de se souvenir que cette parcelle est située dans un « périmètre d'intérêt biologique à maintenir et à protéger », de sorte qu'une balance des intérêts était possible.

D. Le mémoire en réplique

En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes affirment que l'affectation précise des bâtiments résulte de la simple lecture de la demande de permis, à savoir que les halls sont destinés à abriter des machines de terrassement de toutes tailles et les matériaux mis en œuvre lors de travaux de terrassement. Elles soutiennent également que les affectations secondaires des bureaux, parking et réfectoire sont suffisamment explicites en elles-mêmes. Elles sont d'avis que l'acte attaqué ne considère pas que l'insécurité n'est pas établie mais se fonde sur un prétendu manque de précision de l'affectation des bâtiments. En ce qui concerne l'aménagement des abords, elles estiment qu'il est « désormais constant que ce motif de l'acte attaqué est entaché d'illégalité », ce qui suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué.

Á propos de la deuxième branche, elles considèrent qu'en écrivant dans le mémoire en réponse que l'activité de stockage ne peut être autorisée qu'à titre principal, alors que l'acte attaqué soutient le contraire, la partie adverse admet le bien fondé du grief.

Selon elles, il résulte de plusieurs éléments du dossier administratif que les nuisances générées par le projet sont précisément issues des questions de mobilité, en raison du trafic des engins de génie civil permettant leur activité de terrassement. Elles estiment qu'il appartenait à l'auteur de l'acte attaqué d'examiner cet aspect du dossier et de prendre position sur la compatibilité du projet avec l'affectation issue du plan de secteur. Elles constatent que la partie adverse ne réfute pas le fait que les halls de stockage permettent leur activité de logistique.

En ce qui concerne l'aménagement des abords, elles sont d'avis que la partie adverse admet que ce motif de l'acte est erroné et en déduit que ses considérations quant à la faculté discrétionnaire d'assortir le permis de conditions sont dépourvues de pertinence.

Elles font grief à la partie adverse de ne pas établir qu'elle n'est l'auteur d'aucun des permis autorisant des bâtiments semblables dans le parc industriel des Hauts Sarts et estiment que la violation du principe d'égalité et de non-discrimination est donc établie.

Elles ajoutent que « la zone d'activité économique ayant une superficie restreinte et destinée à accueillir des infrastructures qui doivent être isolées des autres zones, un refus de permis lié à la trop grande minéralisation de la parcelle aboutit à ne pas utiliser une partie de cette parcelle aux fins pour lesquelles elle est réservée et, partant, méconnaît l'obligation d'une gestion parcimonieuse du sol ».

En ce qui concerne la troisième branche, elles affirment que l'acte attaqué n'indique pas pourquoi il se départit de l'appréciation unanimement formulée antérieurement quant à la compatibilité du projet avec l'affectation du plan de secteur.

V.2. Examen

1. L'article 30*bis* du CWATUP, alors applicable, est rédigé comme suit :

« La zone d'activité économique industrielle est destinée aux activités à caractère industriel, en ce compris les activités liées à un processus de transformation de matières premières ou semi-finies, de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution. Elles peuvent s'exercer sur plusieurs sites d'activité.

Y sont admises les entreprises de services qui leur sont auxiliaires ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel et qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale, sauf lorsqu'elles constituent l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1er.

La vente au détail y est exclue sauf lorsqu'elle constitue l'accessoire d'une activité industrielle visée à l'alinéa 1er.

Elle comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement, sauf pour la partie du périmètre qui se situe le long d'une infrastructure de communication utile à son développement économique ou lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant du domaine public, constitue lui-même un périmètre ou un dispositif d'isolement suffisant.

À titre exceptionnel, peuvent être autorisés:
1° dans les zones d'activité économique industrielle, les dépôts de déchets inertes;
2° dans les zones d'activité économique industrielle situées le long des voies d'eau navigables, les dépôts de boue de dragage.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exigent. Il fait partie intégrante de l'exploitation ».

2. L'acte attaqué, lequel se réfère à la proposition émise par la DGO4, est motivé comme suit :

« […]

Considérant que la demande porte sur la construction de 4 halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie;

Considérant que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement apporte peu de renseignements complémentaires en ce qui concerne l'affectation précise des bâtiments; qu'il est indiqué au point 9 que les halls sont destinés à du stockage uniquement; qu'aucune indication n'est cependant donnée sur la nature du stockage; que des superficies importantes du bâtiment sont en outre attribuées à des espaces de bureaux, des vestiaires, un réfectoire; que plusieurs emplacements de parcage ainsi qu'un parking visiteurs sont prévus; qu'une conciergerie est également projetée sur le site;

Considérant que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat et les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 modifiant le Code (décret RESA*ter*), seules sont admises en zone d'activité économique industrielle, les activités de stockage pur et les activités de stockage accessoires d'une activité industrielle implantée sur le même site, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; que sur ce point, il convient de rappeler que les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 précisent notamment que 'force est de constater qu'à défaut de pouvoir les accueillir dans les zones d'activité économique, du fait de l'absence d'une disposition légale explicite les y autorisant, les petits halls de stockage implantés indépendamment d'une activité de production devraient se retrouver dans les zones d'activité industrielle, ce qui ne favorise pas une gestion parcimonieuse de ce type de zones' et que 'l'objectif est de privilégier les activités véritablement industrielles au sein des zones d'activité économique industrielle, lesquelles intègrent les grands halls de stockage ou de distribution, indispensables compléments de l'activité logistique';

Considérant, dès lors, que si l'activité de stockage peut être admise en zone d'activité économique industrielle, elle doit revêtir un caractère principal à l'image des activités à caractère industriel ou des activités de distribution; que si le principe d'une conciergerie peut également être admis, son autorisation est conditionnée par la sécurité et la bonne marche de l'entreprise; qu'au vu du manque de renseignements sur l'affectation précise des bâtiments, la compatibilité du projet avec la zone d'activité économique industrielle ne peut être formellement établie;

Considérant, en tout état de cause, que le programme projeté est trop lourd pour la parcelle; que la minéralisation de la parcelle est presque totale; qu'aucune attention n'a été apportée à l'aménagement des abords ni à un dispositif d'isolement en bordure des limites parcellaires ;
[…] ».

3. La demande de permis introduite contient, outre une notice d'évaluation des incidences, un rapport urbanistique lequel décrit les travaux projetés notamment comme suit :

« […]
Dans le projet, nous avons 3 types d'occupation : des halls de stockage, des espaces bureaux et une conciergerie,
Halls de stockage :
L'entreprise Koziel est spécialisée dans les travaux de terrassement et de nivellement. Ces travaux préparatoires aux chantiers demandent l'utilisation de machines de tous gabarits, les terrassements pouvant être des travaux minimes comme des travaux de grandes envergures.
De grands espaces sont donc nécessaires afin de rentrer ces machines,
Les halls de stockage ont donc été étudiés afin de pouvoir stocker ces machines ainsi que les matériaux utilisés dans le cadre de cette activité.

[…]
Les portes sectionnelles ont été étudiées afin de permettre le passage des grandes machines nécessaires à l'activité de la société.
[…]
La surface a été étudiée afin de combler les futurs besoins d'une entreprise qui s'est fortement développée ces dernières années.
Dans l'optique de cette expansion, des zones de bureaux sont nécessaires, espaces faisant défaut actuellement à la société.
Bureaux :
Des zones de bureaux ont été étudiées afin de permettre le travail administratif lié à l'activité de la société.
Des jonctions entre ces zones bureaux et les halls de stockage ont été prévues.
Afin de marquer les zones destinées aux bureaux, un bardage de ton bleu sera envisagé comme parement. Ainsi, une dissociation est marquée entre la partie stockage et la partie administrative.
[…]
De nos jours, n'étant pas à l'abri de vandalisme et les machines se trouvant dans les halls de stockage étant des machines très onéreuses, une conciergerie a été prévue.
De plus, la position du terrain dans le Parc industriel des Hauts-Sarts l'exposant beaucoup plus qu'un autre bâtiment (dernière parcelle du site industriel dans une rue peu fréquentée le soir), il est indispensable d'avoir une surveillance constante en soirée et le week-end.
Une conciergerie est donc prévue.
Conciergerie :
[…]
Le dénivelé du terrain naturel est respecté.
En effet, entre les 2 coins à rue, nous avons un dénivelé de 3 mètres (voir plan géomètre en pièce jointe). Afin de se tenir au plus près de ce dénivelé, les zones de stockage ont été construites en 3 paliers. Ainsi, nous suivons le terrain naturel et nous évitons un déblai et un remblai trop important.
[…]
L'aménagement des abords se fera afin d'intégrer au mieux le projet avec l'environnement et les accès se feront de façon à ne gêner en rien la circulation publique.
M. KOZIEL est également propriétaire de la parcelle voisine de gauche.
[…]
Un recul de 10 mètres par rapport à la voirie a été laissé afin de permettre le stationnement temporaire des machines lors du retour au hall de stockage sans gêner la circulation.
Le revêtement sera un revêtement hydrocarboné étudié afin de permettre le passage des machines de terrassement. […]
Des plantations seront faites au niveau de la limite parcellaire.
Une zone tampon de 2,50 mètres de large a été conservée au niveau de la limite parcellaire gauche.
Une zone de tampon de 1 mètre de large a été conservée au niveau de la limite parcellaire droite. Ces zones tampon seront plantées de façon à créer un écran végétal vis-à-vis des parcelles voisines.
Le gabarit des volumes respectent les proportions des bâtiments environnants (zone industrielle).
[…]
L'activité de M. KOZIEL n'est pas soumise à un permis d'environnement (code 45.112: terrassement).
[…] ».

Par ailleurs, sur les plans joints à la demande, figure l'affectation des différentes parties des bâtiments.

4. Au vu de ces éléments, le motif de l'acte attaqué selon lequel « aucune indication n'est cependant donnée sur la nature du stockage » est peu compréhensible, dès lors que la demanderesse de permis indique exercer des activités de terrassement et de nivellement et avoir besoin d'espaces de stockage pour y loger ses machines de chantier et les matériaux nécessaires.

Il en est de même des espaces réservés aux bureaux, au réfectoire et à la conciergerie.

Les deux griefs formulés sur ces points sont fondés.

5. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué indique que l'activité de stockage peut être admise en zone d'activité économique industrielle si elle revêt un caractère principal. Dès lors que la demanderesse de permis a indiqué que les installations sont destinées à y stocker ses machines et matériaux, il appartenait à l'autorité de recours de justifier les raisons pour lesquelles elle ne les estime pas compatibles avec la zone dans laquelle elles prennent place. Or, la seule justification formulée tient au manque de renseignement sur l'affectation précise des bâtiments, laquelle manque en fait. Partant, l'acte attaqué n'est pas suffisamment et adéquatement motivé sur ce point. Le grief est fondé.

En ce qui concerne l'existence de la conciergerie, dès lors que l'auteur de l'acte attaqué indique que « son autorisation est conditionnée par la sécurité et la bonne marche de l'entreprise », on n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles il ne tient pas compte des éléments du rapport urbanistique qui font état du fait que les machines se trouvant dans les halls de stockage sont des machines très onéreuses et que des actes de vandalisme sont craints, particulièrement compte tenu de la position isolée du terrain en bout de parc industriel, ce qui nécessite « une surveillance constante en soirée et le week-end ».

Ce grief est également fondé.

Enfin, tant le rapport urbanistique que les plans tels que modifiés à la suite de l'avis du fonctionnaire délégué du 24 avril 2017 permettent de constater que l'aménagement des abords et un dispositif d'isolement en bordure des limites parcellaires ont été prévus. Partant, le motif de l'acte attaqué selon lequel « aucune attention n'a été apportée » à ces deux aspects du projet n'est ni suffisant ni adéquat.

Ce grief est fondé.

Le second moyen est fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les dépens sont mis à la charge de la partie adverse, dont les droits de rôle de 400 euros, en l'espèce. Quant à la contribution visée à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, il y a lieu de la réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, les mots « par partie requérante ».

En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête.

En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue en l'espèce

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulée la décision du ministre chargé de l'Aménagement du territoire du 4 juin 2018 qui refuse à la SPRL KOZIEL un permis d'urbanisme portant sur la construction de halls de stockage, de bureaux et d'une conciergerie sur un bien sis rue de la Ceinture à Herstal, et cadastré division 2, section B, n° 306k.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée aux parties requérantes 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 20 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 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le 21 septembre 2021 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Vanessa Wiame,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Vanessa Wiame Colette Debroux