

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

n° 259.963 du 31 mai 2024

A. 233.172/XIII-9220

En cause : **la ville de Liège**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société anonyme BUILD INN,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-Marc VERJUS et
Benjamin WALPOT, avocats,
rue Louvrex 55-57
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 mars 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 18 janvier 2021 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroient à la société anonyme (SA) Build Inn un permis unique ayant pour objet la revitalisation d'un site par l'aménagement des halls, des bâtiments industriels et des extérieurs dans un établissement sis rue de Tilff, 277 à Angleur (Liège).

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 25 mai 2021 par la voie électronique, la SA Build Inn a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 juin 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, 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 intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Audrey Zians, *loco* M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Nusrat Tabassum, *loco* M^{es} Jean-Marc Verjus et Benjamin Walpot, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre Malka, 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 utiles à l'examen de la cause

3. La partie intervenante est propriétaire des parcelles cadastrées Liège, 25^{ème} division, section C, n^{os} 304k, 304l, 304m et 304n, situées rue de Tilff, à Angleur (Liège).

Le bien figure *partim* en zone d'activité économique industrielle et *partim* en zone d'espaces verts au plan de secteur de Liège, approuvé par arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987.

4. Le 18 février 2020, la partie intervenante introduit, contre récépissé, auprès de la ville de Liège une demande de permis unique ayant pour objet « la revitalisation du site par l'aménagement des halls et bâtiments industriels en hall de rangements, de stockage, préparation sans transformation de matière avec l'ensemble des bureaux des activités présentes sur le site regroupé en business center auquel va se greffer des activités complémentaires aux activités du site » et l'« aménagement des extérieurs avec démolition de bâtiment ».

Le 9 mars 2020, les fonctionnaires technique et délégué informent le collège communal du caractère incomplet de la demande. Le 4 mai 2020, l'administration communale transmet le dossier complété au fonctionnaire technique.

Le 26 mai 2020, les fonctionnaires technique et délégué notifient le caractère complet et recevable de la demande de permis.

5. Une enquête publique est organisée du 9 au 24 juin 2020. Elle ne donne lieu à aucune réclamation.

Divers avis sont émis sur la demande. Ils sont favorables, favorables conditionnels, réputés favorables ou sans objection.

6. Le 14 juillet 2020, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse. Celui-ci est envoyé le 3 septembre 2020.

7. Le 18 septembre 2020, la ville de Liège octroie le permis unique sollicité, sous conditions.

8. Le 9 octobre 2020, la partie intervenante introduit un recours administratif contre cette décision auprès du Gouvernement wallon. Elle conteste la charge d'urbanisme ayant pour objet le réaménagement partiel du square de la Paix à Angleur et deux conditions relatives au stationnement et à la végétalisation, auxquelles le permis est soumis.

9. Le 30 novembre 2020, les fonctionnaires technique et délégué décident de proroger de 30 jours le délai de transmission de leur rapport de synthèse à l'autorité compétente.

10. Le 24 décembre 2020, ils transmettent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire et une proposition de décision impliquant la suppression de la charge d'urbanisme précitée et de la condition liée à la réduction du stationnement aux profits d'espaces végétalisés.

11. Le 18 janvier 2021, les ministres de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire déclarent le recours administratif recevable et confirment la décision adoptée par la partie requérante, sous l'émendation du remplacement de l'article relatif aux charges d'urbanisme et aux conditions d'urbanisme.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Intervention

IV.1. Derniers mémoires des parties requérante et intervenante

12. La requérante fait valoir que la requête en intervention n'est pas recevable dès lors qu'une copie des statuts de la société intervenante n'y est pas jointe.

13. La partie intervenante observe que son intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 juin 2021 et que l'auditeur rapporteur n'en conteste pas la recevabilité. Elle fait valoir, jurisprudence à l'appui, que son numéro d'identification à la banque carrefour des entreprises figure dans sa requête et le mémoire en intervention, ce qui permet au Conseil d'État d'avoir aisément accès aux statuts de la société. Elle ajoute, au demeurant, joindre une copie de ses statuts à son dernier mémoire, ce qui implique la régularisation de son dossier, de manière rétroactive, à la date de l'introduction de la requête en intervention.

IV.2. Examen

14. Aux termes de l'article 52, § 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, l'article 3, 4°, de l'arrêté est applicable à la requête en intervention.

L'article 3, 4°, du même règlement précité dispose comme il suit :

« La partie requérante joint à sa requête :

[...]

4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur et, si cette personne morale n'est pas représentée par un avocat, de l'acte de désignation de ses organes ainsi que la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice ».

15. En l'espèce, la partie intervenante n'a pas annexé à sa requête en intervention une copie de ses statuts publiés mais elle produit, en annexe à son dernier mémoire, une copie des statuts de la société constituée le 16 mai 2019. Il s'ensuit que la formalité prescrite du dépôt des statuts de la personne morale a été assurée.

L'article 52, § 4, précité, du règlement général de procédure ne rend pas applicable à la requête en intervention, l'article 3bis, alinéa 1^{er}, 1°, du même règlement qui prévoit le non-enrôlement de la requête qui, « émanant d'une personne morale, [...] n'est pas accompagnée des documents énumérés à l'article 3, 4° ». Aucune conséquence n'est attachée à l'absence de production des statuts d'une personne morale lors de l'introduction de la requête en intervention. Par ailleurs, à la lecture de l'article 3bis, alinéa 3, du règlement général de procédure, la réglementation pose le principe de la régularisation, laquelle opère rétroactivement à la date d'introduction de la requête.

Il résulte de ce qui précède que l'accueil de la requête en intervention introduite par la SA Build Inn est confirmé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. Requête en annulation

16. La requérante prend un moyen unique de la violation des articles D.IV.54 et R.IV.54-1 à R.IV.54-3 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'erreur quant aux motifs de fait et de droit, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

17. Elle fait valoir que, contrairement à ce que décide la partie adverse, la charge d'urbanisme imposée en première instance respecte le principe de proximité, dès lors qu'à vol d'oiseau, le square à réaménager est distant d'environ

1,2 kilomètre du projet, que cette distance témoigne de la centralité du lieu de la charge d'urbanisme par rapport à celui-ci et que sa réalisation était imposée à Angleur « centre », soit le lieu où, à son estime, les utilisateurs du projet chercheront à déjeuner, faire une course ou conduire les enfants à la crèche ou à l'école. Elle conclut que c'est là où se feront sentir les besoins de la collectivité générés par le projet et, partant, également le lieu où il convient de les compenser. Elle souligne qu'ainsi, la proximité n'est pas seulement physique mais également fonctionnelle.

À titre subsidiaire, elle indique qu'en tout état de cause, l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, du CoDT permet des alternatives au principe de proximité, notamment lorsque la charge d'urbanisme est justifiée au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale, ne fût-elle pas coulée dans un schéma de développement communal (SDC) ou pluri-communal (SDP). Elle précise que la charge d'urbanisme imposée en première instance s'inscrit dans un tel cadre, le collège communal ayant précisé que « cette amélioration du square profitera tant aux usagers proches que, plus globalement, à l'image du quartier et à son attractivité ».

Elle ajoute que le CoDT n'impose pas qu'une charge présente un lien fonctionnel avec le projet, de sorte que l'absence d'un tel lien ne justifie pas de ne pas en imposer une.

18. Par ailleurs, elle fait grief à l'acte attaqué de relever à tort que le collège communal n'a pas pris en considération les impacts positifs du projet, tels le réaménagement d'un site à l'abandon, les impacts socio-économiques et la participation à la gestion parcimonieuse des sols. À ce propos, elle indique que le désamiantage n'est pas à prendre en compte pour apprécier les incidences positives du projet puisqu'il n'est rendu obligatoire que par le projet lui-même, que, du reste, un permis d'environnement a antérieurement été délivré à cet égard et que l'imposition de charges se fait indépendamment de celle des conditions d'urbanisme. Elle en déduit « un principe plus général selon lequel le poids des impositions nécessaires à la réalisation du projet ne doit pas être intégré à l'appréciation de la proportionnalité ».

Dans la même mesure, elle conteste que la réalisation de l'étude de sol, imposée par la réglementation, doive être prise en considération au titre d'élément positif du projet, d'autant qu'en l'espèce, elle a été effectuée par l'ancien propriétaire et que le demandeur de permis en a été dispensé.

19. Elle ajoute que l'appréciation de la proportionnalité d'une charge impose, outre la détermination des effets positifs du projet, celle du coût financier que l'exécution du permis est susceptible de faire peser sur la collectivité. Elle

observe que l'acte attaqué ne contient aucun développement quant à ce, contrairement à la décision de première instance.

20. Elle considère qu'à tout le moins, la motivation de l'acte attaqué est inadéquate et insuffisante, en tant que la partie adverse lui reproche d'avoir sous-estimé les incidences positives du projet et omet de prendre en compte les besoins que le projet fait peser sur la collectivité, alors qu'elle ne dément pas l'existence de ceux qui ont été identifiés par le collège communal.

B. Mémoire en réplique

21. En réplique, elle précise que la demande de permis n'envisage pas la suppression d'une partie des bâtiments existants mais, au contraire, une possible reconstruction du bâtiment « B1 » dans une phase 2 du projet, ce qui correspond à un « développement en transformation » de la superficie plancher par rapport à la situation actuelle ou antérieure, au sens de la directive sur les charges d'urbanisme qui, partant, est d'application.

Pour le surplus, elle critique les arguments contenus dans le mémoire en réponse. Plus spécialement, quant au principe de proximité, elle conteste qu'on puisse se contenter de l'appréhender au regard de la seule distance par la route, sans prendre en compte la distance à vol d'oiseau et la « centralité » du lieu concerné par la charge d'urbanisme par rapport au projet.

C. Dernier mémoire

22. Dans son dernier mémoire, elle insiste sur le fait que les conditions imposées à la délivrance du permis ne peuvent être prises en considération pour apprécier le caractère proportionné d'une charge d'urbanisme et que, « plus largement, le poids des impositions nécessaires à la réalisation du projet ne doit pas être pris en compte pour déterminer l'apport positif du projet », principe que la partie adverse a méconnu en l'espèce.

Rappelant qu'aux termes de l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, du CoDT, les actes et travaux imposés au titre de charge doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale, elle maintient que la partie adverse ne pouvait écarter la charge initialement imposée au seul motif qu'elle ne se situe pas à proximité du projet mais devait aussi vérifier si elle ne pouvait pas être retenue au regard de la stratégie territoriale invoquée par le collège communal.

V.2. Examen

23. 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 et en raison du caractère dévolutif de celui-ci, l'autorité saisie de ce 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.

Lorsque, dans le cadre de l'instruction de la demande, des observations précises sont formulées quant à l'impact du projet sur l'environnement et le bon aménagement des lieux, le permis ou le refus de permis ne peut être considéré comme adéquatement motivé s'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations. Cela étant, pour être adéquate, il faut mais il suffit que la décision indique clairement les motifs liés aux impacts du projet sur le bon aménagement des lieux et l'environnement qui la fondent et qui, fût-ce implicitement, permettent de comprendre pourquoi, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, l'autorité s'écarte, le cas échéant, d'avis et décisions antérieurement intervenus sur la demande.

Enfin, l'autorité compétente sur recours peut accueillir ou rejeter le recours pour des motifs différents de ceux qui sont exposés dans la décision prise en première instance.

24. L'article D.IV.53 du CoDT dispose notamment que sur la base d'une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d'urbanisme.

L'article D.IV.54 du même code dispose comme il suit :

« Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges

qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.

Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.

Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.

[...]

Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité ».

L'article R.IV.54-1 du CoDT prévoit ce qui suit :

« § 1^{er}. La nature des charges imposées ne doit pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé. Néanmoins, les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6.

§ 2. Les voiries et espaces verts publics visés à l'article D.IV.54, alinéa 3, sont entendus au sens large et intègrent notamment les aménagements visant à améliorer le déplacement des différents usagers et leur sécurité, les équipements, le mobilier, tels que le placement de poteaux d'éclairage, de signalisation routière, la réalisation d'une piste cyclable, d'un piétonnier, l'aménagement d'un parking public, d'une place, la création ou l'extension des impétrants ou de l'égouttage qui profitent à la collectivité, la construction d'un abribus, et les aménagements végétaux réalisés sur un bien accessible au public, tels que la création d'un square, d'un parc, la plantation d'alignement d'arbres en voirie, la création d'un bassin d'orage paysager.

Les constructions ou équipements publics ou communautaires visés à l'article D.IV.54, aliéna 3, sont soit relatifs aux activités dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation du bien commun et qui justifient que les pouvoirs publics veillent à l'existence de l'offre, soit l'équipement ou la construction qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables sans qu'un but de lucre soit essentiellement visé. Peuvent être imposés par exemple la création d'une plaine de jeux, d'un équipement sportif, la construction d'une crèche, d'une maison de quartier.

Les mesures favorables à l'environnement visées à l'article D.IV.54, aliéna 3, sont celles ayant un impact favorable notamment sur la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, architectural et archéologique et les paysages, tels que l'utilisation de matériaux écologiques, le placement d'une installation de chauffage collective, le placement d'une installation de production d'énergie renouvelable, la maîtrise de la gestion des déchets ménagers, de la gestion de l'eau, l'imposition de fauchages tardifs, l'inscription du projet dans le plan Maya ou la plantation de haies ».

L'article R.IV.54-2 du même code est libellé comme il suit :

« § 1^{er}. Le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre d'une part le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré, et d'autre part le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées. Le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur.

§ 2. L'examen du respect du principe de proportionnalité peut être fait en comparant le coût réel des charges et des cessions à titre gratuit imposées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique fixé par l'autorité compétente. La charge et la cession à titre gratuit sont considérées comme proportionnées lorsque leurs coûts cumulés ne dépassent pas le montant théorique servant de point de comparaison.

Le montant théorique est fixé en euros en fonction de la localisation et de la superficie du projet, mesurée en surface utile, surface plancher ou autre, du nombre de personnes accueillies mesuré en nombre de logements, capacité d'accueil ou autre, ou du trafic généré. Le Ministre peut déterminer la méthodologie à appliquer en vue de calculer la valeur des éléments sur la base desquels le montant théorique est fixé.

Pour l'examen du respect du principe de proportionnalité, il n'est pas tenu compte des conditions que le projet doit remplir pour être acceptable, et qui concernent soit sa faisabilité, c'est-à-dire les conditions nécessaires à sa mise en œuvre et à son exploitation, soit son intégration à l'environnement bâti et non bâti ».

Enfin, l'article R.IV.54-3, alinéa 1^{er}, du code dispose comme suit :

« Le permis détermine distinctement les conditions et les charges imposées moyennant une motivation qui justifie le choix des charges et de leur localisation et le respect du principe de proportionnalité ».

25. Il résulte des articles D.IV.53 et D.IV.54 du CoDT précités qu'il y a lieu de distinguer la condition et la charge d'urbanisme. La condition est celle qui est nécessaire à l'intégration dans l'environnement ou à la faisabilité du projet, tandis que la charge d'urbanisme a pour but de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal, en imposant au bénéficiaire du permis de réaliser, à sa charge, des actes et travaux au bénéfice de la communauté. Le fait d'imposer ou non des charges d'urbanisme à un demandeur de permis est une faculté laissée à la discrétion de l'autorité délivrante, laquelle relève de son pouvoir d'appréciation, sous réserve d'une erreur manifeste, tandis qu'une condition à laquelle un permis est subordonné est « nécessaire » à la mise en œuvre et l'exploitation du projet et est, partant, obligatoire.

26. En l'espèce, au premier échelon de la procédure administrative, le collège communal a imposé une charge d'urbanisme concernant le square de la Paix sis à Angleur, aux termes de la motivation suivante :

« L'article D.IV.54 du CoDT permet à l'autorité compétente de subordonner la délivrance d'un permis à la réalisation de charges d'urbanisme dans le respect du principe de proportionnalité et propose la définition par l'autorité d'un montant théorique de référence.

En vertu du principe d'égalité, l'évaluation de l'impact des projets et la définition de charges d'urbanisme sont systématisées sur le territoire de la ville de Liège, en application de la "directive charges d'urbanisme" adoptée par le collège communal en date du 12 octobre 2018. Pour respecter le principe de proportionnalité, le montant théorique de cette charge sera au maximum de 55,00 EUR HTVA par m² de surface plancher développé.

Les impacts positifs et négatifs du projet ont ainsi été appréhendés.

Au niveau des impacts positifs, il est possible de relever la contribution du projet :

- réhabilitation d'un bâtiment industriel;
- création d'un pôle d'activités économiques plus diversifiées sur un site dont l'impact sur l'environnement immédiat est limité.

Les impacts négatifs susceptibles de peser sur la collectivité à relever sont les suivants :

- un projet ne créant pas de plus-value paysagère ou urbanistique;
- des nouveaux besoins en stationnement qui génèrent la création d'emplacements de stationnement (+ le charroi de poids lourds) et créent une augmentation du flux de circulation motorisé sur la rue de Tilff, ce qui ne permet pas d'améliorer la qualité paysagère de la parcelle et en renforce le caractère imperméable;
- une privatisation de la zone de recul et un manque de contribution à l'espace-rue.

De manière généralisée, afin d'offrir une réelle plus-value à chaque quartier, les services ciblent un espace symbolique et/ou stratégique à améliorer pour lequel ils sollicitent la contribution de demandeurs de permis par le biais des charges d'urbanisme. Comme mesure de compensation apportant une plus-value au quartier, absente du projet visé, il convient dès lors d'imposer, en charge d'urbanisme, le réaménagement partiel du square de la Paix à [Angleur]. Ce square, bien que quelque peu éloigné du site, se trouve dans son aire d'influence, donc dans une proximité fonctionnelle, c'est-à-dire que les usagers du site peuvent, au même titre que les habitants d'Angleur, bénéficier des aménagements prévus. Cette amélioration du square profitera tant aux usagers proches que, plus globalement, à l'image du quartier et à son attractivité. Le montant de cette charge a été estimé à +/-100.000,00 € HTVA.

Cette mesure est donc une réponse pour :

- entamer la concrétisation progressive d'un espace symbolique et améliorer le cadre de vie et l'image du quartier d'Angleur auquel se rattache le projet;
- renforcer la qualité des espaces publics et la végétalisation dans ce quartier densément peuplé et y offrir des espaces de convivialité;
- renforcer les polarités de quartier par le biais d'infrastructures collectives ».

L'acte attaqué contient, quant à lui, les considérations suivantes, reprises en grande partie quant au volet urbanistique du projet de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, émis le 22 décembre 2020 :

« Considérant que les directives urbanistiques adoptées par une commune constituent des recommandations et n'ont pas de valeur réglementaire;

[...]

Considérant que les actes et travaux imposés par le collège communal au titre de charges d'urbanisme (réaménagement partiel du Square de la Paix à [Angleur]), ne sont pas situés dans ou à proximité du projet; qu'il ressort du dossier administratif et du recours que le square de la Paix est, comme le reconnaît par ailleurs le collège communal dans sa décision, quelque peu éloigné du site; qu'il est situé à ± 2 km du site concerné par le projet;

Considérant qu'il y a lieu de constater que les travaux imposés à titre de charge n'ont pas de lien fonctionnel avec le projet objet de la présente demande; que le projet de la requérante n'aura pas d'impact sur le square de la Paix situé à ± 2 km de celui-ci;

Considérant que la décision dont recours met en avant l'impact négatif sur la collectivité du projet de revitalisation de l'ancien site industriel pour imposer la charge d'urbanisme; que cependant, pour établir l'opportunité d'imposer des charges, il y a lieu de tenir compte de l'impact concret du projet sur la collectivité, en ce compris ses éventuels impacts positifs, mais uniquement au regard du critère fixé par le décret au sens de l'article D.IV.54 du Code, à savoir la contribution du projet à rencontrer un besoin d'intérêt général, pour contrebalancer les impacts négatifs; qu'en effet, comme le décrit pertinemment la partie demanderesse dans son argumentaire [...], son projet présente de véritables impacts bénéfiques au regard de l'intérêt collectif en ce que :

- le projet s'implante sur l'ancien site des Presses Raskin abandonné, pollué et amianté depuis près de 40 ans. Cela ressort d'ailleurs de la décision d'octroi du permis qui précise que le projet consiste en "la rénovation et l'exploitation d'une zone à l'abandon". En effet, le projet de la requérante va permettre de revitaliser un site qui est à l'abandon depuis des décennies et qui constitue dans son état actuel une importante source de nuisances pour la collectivité;
- il faut également tenir compte des impacts positifs du projet pour l'environnement dans la mesure où le site a été entièrement désamianté, ce qui représente un investissement conséquent (environ 150.000,00 €). La requérante a également fait procéder à une étude d'orientation et de caractérisation en juillet 2018 afin de se conformer aux dispositions du décret wallon du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols;
- dans le même sens, les toits des immeubles du projet seront dotés de panneaux photovoltaïques de manière à limiter la dépendance énergétique de l'exploitation. De même, la façade de l'immeuble de bureaux accueillera aussi des panneaux solaires;
- il convient également de tenir compte des impacts positifs du projet d'un point de vue socio-économique. En effet, le projet permettra d'accueillir des entreprises locales qui pourront ainsi se développer, avec les conséquences vertueuses qui s'en suivront en termes de création d'emploi et de recettes fiscales;
- le projet participe à l'utilisation parcimonieuse du sol en s'implantant dans un ancien site industriel à l'abandon et s'inscrit dans une dynamique de limitation de l'urbanisation des sols et ce, conformément à l'article D.I.1 du CoDT qui détaille les objectifs à atteindre par le Code.

Considérant que l'instance chargée du recours partage dès lors l'argument de la requérante en ce que "l'autorité délivrante n'a pas suffisamment tenu compte de la nature particulière du site concerné par le projet et des impacts positifs du projet pour la collectivité dans son appréciation de l'opportunité d'imposer à la requérante une charge d'urbanisme".

[...]

Considérant qu'au vu [de] tout ce qui précède, il convient, pour les motifs explicités dans la présente décision, de supprimer la charge d'urbanisme relative à l'aménagement des accès, des cheminements, d'une zone de jeux et de massifs

végétalisés au square de la Paix, étant donné qu'elle ne répond pas aux critères et définition des articles D.IV.54 et R.IV.54-1, § 1^{er}, du Code [...];

[...]

Considérant que le strict respect des conditions générales, sectorielles et intégrales en vigueur et des conditions particulières énumérées ci-après est de nature à réduire dans une mesure suffisante les inconvénients pouvant résulter de l'exploitation de l'établissement;

[...]

Considérant que les prescriptions et conditions auxquelles est subordonné le permis sont suffisantes pour, d'une part, garantir la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'environnement, à la population vivant à l'extérieur de l'établissement et aux personnes se trouvant à l'intérieur de celui-ci, sans pouvoir y être protégés en qualité de travailleur et, d'autre part, rencontrer les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité ».

27. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a décidé de ne pas maintenir la charge d'urbanisme initialement imposée par le collège communal sur la base de plusieurs motifs.

28. D'une part, elle considère que le principe de proximité, dont question à l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, du CoDT, n'est pas respecté. S'agissant d'une notion qui n'est pas précisée dans la réglementation, il convient de se référer au sens usuel de la « proximité », étant la faible distance séparant une chose d'une autre. À cet égard, si les parties adverse et intervenante situent le square de la Paix à une distance, à pied, de 2,2 kilomètres du site industriel à revitaliser, tandis que la requérante indique que le square à réaménager en est distant, « en termes absolus » et à vol d'oiseau, d'environ 1,2 kilomètre, il reste que, dans la décision prise en première instance, le collège communal concède lui-même que le site visé par la charge d'urbanisme est « quelque peu éloigné » du site en projet. Par ailleurs, l'autorité compétente sur recours ne relève pas seulement le manque de proximité entre les deux sites mais elle souligne également, au rebours de la requérante, qu'à ce titre, la charge imposée n'a pas non plus de lien fonctionnel avec le projet parce que celui-ci n'est pas susceptible d'avoir un impact sur le site à réaménager.

Par ailleurs, la requérante ne fait état d'aucune « stratégie territoriale » concrète qu'elle aurait définie, susceptible de justifier la charge d'urbanisme de manière alternative et la rendant *a fortiori* nécessaire. Le simple fait d'affirmer, dans la décision de première instance, que l'amélioration du square concerné par cette charge profitera non seulement aux usagers proches mais aussi à l'image du quartier est à l'évidence insuffisant pour témoigner d'une réelle réflexion stratégique globale « pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle, à l'échelle du territoire communal », au sens de l'article D.II.10 du CoDT auquel

renvoie l'article R.IV.54-1, § 1^{er}, du même code. En outre, aucune disposition visée au moyen n'impose à la partie adverse, dans le cadre de l'examen du recours dont elle est saisie, de démontrer l'absence d'une telle stratégie.

En conséquence, compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont elle dispose lorsqu'il s'agit de décider ou non d'imposer au bénéficiaire du permis, à titre de charge d'urbanisme, de réaliser des actes et travaux au bénéfice de la communauté, la partie adverse a pu considérer, en l'absence d'une erreur manifeste, de droit ou de fait – non démontrée en l'espèce –, que la charge d'urbanisme relative au réaménagement partiel du square de la Paix à Angleur, imposée par la décision attaquée devant elle, devait être supprimée.

29. D'autre part, aux termes de l'acte attaqué, la partie adverse ne reproche pas au collège communal de ne pas avoir pris en compte les incidences positives du projet relatives à la réhabilitation d'un site à l'abandon, à la création d'un pôle d'activités économiques locales ou à la participation du projet à la gestion parcimonieuse des sols. Elle fait cependant le constat que la partie requérante « met en avant » l'impact négatif du projet litigieux sur la collectivité pour imposer la charge d'urbanisme voulue alors qu'aux termes de l'article D.IV.54 du CoDT, il y a lieu de tenir compte de l'impact concret du projet, en ce compris ses éventuels impacts positifs au regard du critère fixé par le décret. Sur ce point, elle se rallie à l'argumentation de l'auteur du recours en réformation qui décrit « pertinemment » les « véritables impacts bénéfiques » que présente le projet au regard de l'intérêt collectif, impacts que l'acte attaqué énumère ensuite.

Les motifs qui fondent l'acte attaqué sur ce point, tels que reproduits ci-avant, permettent de comprendre pourquoi, à l'estime de l'auteur de l'acte attaqué, les impacts positifs du projet sont tels qu'ils en contrebalancent les effets négatifs et que, partant, il n'y a pas lieu de compenser ceux-ci par l'imposition d'une charge d'urbanisme.

Surabondamment, dès lors que le désamiantage du site en projet et l'étude de sol – qui, au demeurant, ne figurent pas à titre de conditions dans l'acte attaqué – procèdent à l'évidence du projet autorisé par l'acte attaqué, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi de tels éléments ne peuvent être pris en compte au titre d'éléments positifs pour la collectivité, générés par le projet litigieux.

Pour le surplus, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est propre, l'autorité de recours n'avait pas l'obligation d'indiquer plus amplement la raison pour laquelle elle n'imposait pas de charge d'urbanisme, quand bien même

l'autorité communale a, au premier échelon de la procédure administrative, considéré qu'il était opportun d'en imposer.

30. Il s'ensuit que le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

31. La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Une indemnité de procédure de 700 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 20 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 31 mai 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Colette Debroux,
Simon Pochet,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Colette Debroux