CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 247.605 du 20 mai 2020

A. 223.520/XIII-8147

En cause : **la ville de Liège**,
ayant élu domicile chez
M^es Nathalie VAN DAMME et
Florence NATALIS, avocats,
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 Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la société privée à responsabilité limitée STUDENTSTATION,
ayant élu domicile chez
M^es Frédéric POTTIER et
Norman NEYRINCK, avocats,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite par la voie électronique le 13 octobre 2017, la ville de Liège demande l'annulation de la décision du Ministre de la Région wallonne chargé de l'Aménagement du territoire du 8 août 2017 octroyant un permis d'urbanisme à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) Studentstation pour la régularisation de travaux de transformation de l'ancienne gare de Jonfosse en résidence pour étudiants, sur un bien sis rue Pouplin 6-8 à Liège.

II. Procédure

2. Par une requête introduite par la voie électronique le 7 décembre 2017, la S.P.R.L. Studentstation a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 18 janvier 2018.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 31 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 janvier 2020.

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

M^e^ Laurane Feron, *loco* M^es^ Nathalie Van Damme et Florence Natalis, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Gabriele Weisgerber, *loco* M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Norman Neyrinck, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue 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

3. Le 19 septembre 2013, la ville de Liège octroie un permis d'urbanisme à la S.P.R.L. Studentstation pour la transformation de l'ancienne gare de Jonfosse en résidence pour étudiants, rue Pouplin 6-8 à Liège, cadastrée 13e division, section E, n° 242/3A.

Le projet propose la réhabilitation d'un site à l'abandon en « hôtel d'étudiants ». Il est constitué de deux bâtiments à front de rue et d'un troisième bâtiment situé en recul, entre la colline et la voie de chemin de fer, accessible uniquement via un passage sous la voie ferrée.

Il est situé en zone d'habitat d'intérêt culturel, historique et esthétique au plan de secteur de Liège.

Le permis prévoit un appartement de deux chambres au dernier étage du bâtiment arrière à destination d'un concierge.

Lors de l'exécution du permis, certaines adaptations techniques sont réalisées, de sorte que le permis du 19 septembre 2013 n'est pas totalement respecté.

4. Le 1er décembre 2015, la partie intervenante introduit une demande de permis de régularisation pour une série de travaux ne respectant pas le permis initial. Dans l'objet de la demande, il est précisé qu'il s'agit de transformer la *soundstation* en hôtel d'étudiants, renommé *studentstation* et comprenant 57 unités de logement ainsi que des espaces communs. Dans la demande de régularisation, l'appartement destiné au concierge est supprimé et remplacé par 3 unités de logement.

Le dossier est complété à plusieurs reprises et déclaré complet le 22 novembre 2016.

5. Une enquête publique est organisée du 30 novembre au 15 décembre 2016. Elle ne suscite aucune réclamation.

Les avis suivants sont sollicités :

- SNCB : avis favorable du 7 décembre 2016;
- ville de Liège – service sécurité et salubrité publiques : avis favorable conditionnel du 9 décembre 2016;
- IILE : avis favorable conditionnel du 12 décembre 2016;

- ville de Liège – service AccessPlus : avis favorable conditionnel du 12 décembre 2016;
- INFRABEL : avis favorable conditionnel du 21 décembre 2016.

6. Le 17 février 2017, le collège communal de la ville de Liège refuse le permis d'urbanisme de régularisation sollicité.

Cette décision est notamment motivée comme il suit :

« Considérant que, comme précisé dans la précédente autorisation, le bâtiment arrière est coincé entre la colline et les rails, et n'est accessible que via un tunnel sous voies d'une largeur de 3m et d'une longueur de +/- 15 m 70, démarrant du rez-de-chaussée du bâtiment à rue; que dès lors, il n'est pas conforme à l'article 3 du RCB;

Considérant que 10 petits logements y sont aménagés en ne proposant qu'une façade orientée vers les rails; que ce type de configuration ne permet pas de garantir la qualité de vie des futurs occupants;

Considérant que l'aménagement d'un grand logement, type conciergerie, au dernier étage, permettrait de diminuer le nombre d'entités et d'apporter un minimum de garantie sur la bonne organisation de la fonction prévue, c'est-à-dire un "hôtel" d'étudiants;

Considérant que la dérogation n'est pas admissible telle que proposée;

[...]

Considérant que dans le cadre de la précédente demande, l'avis de notre Assemblée relatif à la dérogation à l'article 3 du RCB mentionnait précisément : "[…] Considérant que la dérogation n'est pas admissible telle que proposée mais est envisageable à condition de créer au dernier étage une conciergerie qui répondrait à l'argumentation du demandeur visant un 'hôtel' d'étudiants";

Considérant que malgré le dépôt de plans modifiés, ces 3 petits logements ont été agencés, alors qu'un appartement de 2 chambres attribué au concierge était prévu ».

Le collège communal observe également que « [l]a demande ne respecte pas non plus les modifications demandées par le fonctionnaire délégué ni les recommandations émises dans son avis ».

7. Le 22 mars 2017, la partie intervenante introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon.

Le 3 mai 2017, la commission d'avis sur les recours émet un avis favorable.

Le 8 août 2017, le ministre de l'Aménagement du territoire octroie le permis d'urbanisme de régularisation sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

8. La requérante prend un premier moyen de la violation des articles 1er, 113 et 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), de l'article 3 du règlement général sur les bâtisses de la ville de Liège, des articles 1er et 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du devoir de minutie de l'administration, de l'erreur de fait et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle soutient que l'acte attaqué ne justifie pas adéquatement ni suffisamment les raisons pour lesquelles la dérogation à l'article 3 du règlement communal sur les bâtisses peut être accordée, qu'il ne précise pas en quoi le projet correspond à un bon aménagement des lieux, qu'il commet une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'une conciergerie était prévue dans le projet et que l'autorité ne disposait pas des éléments nécessaires pour statuer en connaissance de cause.

9. Elle rappelle la teneur de l'article 3 du règlement communal susvisé, auquel déroge le projet puisque « le bâtiment arrière est coincé entre la colline et les rails, et n'est accessible que via un tunnel sous voie d'une largeur de 3 m et d'une longueur de +- 15 m 70, démarrant du rez-de-chaussée du bâtiment à rue », les raisons pour lesquelles elle a refusé le projet et les motifs pour lesquels l'acte attaqué l'admet sur ce point. Elle fait valoir qu'au regard des articles 113 et 114 du CWATUP, ces motifs, tels que retenus par la partie adverse, ne sont pas pertinents pour justifier la dérogation et ne répondent pas aux critiques qu'elle-même avait émises sur la qualité des logements.

Elle précise qu'elle avait mis en exergue le trop grand nombre de logements créés et « la mauvaise qualité de vie » de leurs occupants, tandis que la partie adverse axe sa réponse sur les caractéristiques du passage, les fonctions communautaires accueillies dans le bâtiment, le nombre de logements identique à celui du projet précédent, seule la distribution en étant différente, sur la comparabilité du projet au projet précédent autorisé « d'un point de vue densité, conception d'ensemble, qualité des logements et espaces créés et revalorisation du bâtiment » et sur le fait que les modifications apportées au projet initial procèdent de contraintes techniques dues aux aléas d'une rénovation de grande ampleur.

Ainsi, estime-t-elle, l'acte attaqué laisse sans réponse la question de la qualité des logements créés et de la qualité de vie offerte aux futurs occupants, que

l'article 3 du règlement communal précité a précisément pour objet de garantir, de sorte que les tiers ne sont pas en mesure de comprendre les raisons pour lesquelles la dérogation accordée correspond à un bon aménagement des lieux, alors qu'elle porte atteinte aux options urbanistiques et architecturales du règlement.

10. Par ailleurs, rappelant l'option retenue par la partie intervenante d'un « logement concierge mobile » et que l'acte attaqué ne contient aucun motif sur ce point et ne remet donc pas en cause l'intérêt d'une conciergerie, elle fait valoir que les explications données par le demandeur de permis sont cependant imprécises et ne donnent aucune garantie sur sa réalisation effective. Elle expose qu'il n'est pas sérieux de soutenir qu'un concierge puisse habiter dans un kot d'une superficie comprise entre 28 et 44 m² et accepter d'en changer en fonction de l'occupation de l'immeuble, ni, partant, qu'une conciergerie soit bien prévue par le projet, de sorte qu'estimant le contraire, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et méconnaît le principe de minutie.

11. Enfin, elle expose que le dossier de demande ne comporte pas de preuve de ce que la réaffectation de la conciergerie s'impose par des contraintes techniques de sorte qu'il n'est pas établi qu'il était impossible techniquement de conserver une conciergerie dans le bâtiment arrière, et qu'en conséquence, l'acte attaqué comporte un motif erroné en fait « ou, à tout le moins, viole la loi sur la motivation formelle en ne précisant pas les éléments identifiés ci-dessus ».

12. En réplique, la requérante expose que l'obligation d'une façade à front de voirie d'une certaine largeur, imposée par l'article 3 du règlement communal sur les bâtisses, a pour but d'assurer aux occupants une certaine sécurité et qualité de vie et que l'aménagement d'une conciergerie n'est pas étranger à cet objectif. Elle précise que la présence d'une conciergerie dans un bâtiment arrière isolé, accessible uniquement via un tunnel sous voie, permet d'assurer un contrôle et d'apporter une certaine sécurité, et donc de la qualité de vie, aux personnes y résidant, outre une réduction du nombre de logements, ce qui est également de nature à augmenter la qualité de vie des habitants du complexe. Elle soutient que la condition ainsi imposée était légale et que la partie adverse aurait dû exposer les raisons pour lesquelles elle estimait que la conciergerie n'était pas nécessaire.

Elle conteste que le nombre de logements n'ait pas été modifié par rapport au projet de 2013, en tout cas pour le bâtiment arrière qui en compte désormais 11 contre les 7 logements initialement prévus. Elle considère donc que la motivation de l'acte attaqué est erronée en fait lorsqu'elle affirme que « ces modifications n'ont pas été réalisées au profit de logements supplémentaires », dès

lors qu'il convenait de juger du bon aménagement des lieux de façon distincte pour les bâtiments avant et arrière, vu leurs profils respectifs différents.

13. Par ailleurs, elle persiste à voir une confusion, quant à l'existence ou non d'une conciergerie, dans la thèse de la partie intervenante qui admet que le projet ne la prévoit plus parce qu'inutile, mais qui affirme par ailleurs qu'il permet bien d'en accueillir une, tout en relevant qu'un tel élément procède des conditions d'exploitation et non de la police de l'urbanisme. Elle soutient qu'il ne suffit pas d'affirmer qu'il y aura une conciergerie pour que celle-ci existe, d'autant qu'à son estime, cela revient actuellement à soutenir que le concierge serait un étudiant occupant un kot, ce qui n'est pas prétendu et est hautement improbable.

14. Enfin, elle fait valoir que, contrairement à ce que soutient la partie intervenante, les contraintes techniques imprévues, justifiant prétendument la modification du projet et la suppression de la conciergerie, ne sont pas exposées dans la demande, et qu'à propos du courrier de l'architecte adressé à la Région, dont l'intervenante se prévaut, elle n'en a pas eu connaissance et la motivation de l'acte attaqué n'en fait pas mention. Elle relève d'ailleurs que ce courrier se borne à affirmer l'existence de contraintes sans les expliquer et que les explications plus précises fournies *a posteriori* dans le mémoire en intervention, relatives notamment à la nécessité d'augmenter l'épaisseur des murs, ne ressortent pas du dossier de la demande de permis.

15. Dans son dernier mémoire, prenant appui sur l'arrêt n° 125.643 du 24 novembre 2003, ayant trait notamment à l'objectif et la valeur du règlement communal sur les bâtisses de la ville de Liège du 8 novembre 1935, elle souligne que l'article 3 du règlement fait partie d'« un règlement communal d'urbanisme auquel il ne peut être dérogé que selon les règles des articles 113 et 114 du CWATUP », et que, dès lors, le collège communal de la ville de Liège pouvait refuser le permis d'urbanisme litigieux sur la base des « vues non qualitatives depuis les logements créés et l'absence de conciergerie », une telle condition ayant pour objectif de garantir la qualité des logements et ressortissant ainsi à la police de l'urbanisme. Elle considère que, puisqu'il s'agit d'un élément essentiel mis clairement en exergue par le collège communal, il appartenait à la partie adverse de s'expliquer, dans l'acte attaqué, sur les motifs pour lesquels elle estimait ne pas devoir reprendre l'obligation de réaliser une conciergerie.

IV.2. Examen

16. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, tout acte administratif, au sens de l'article 1er, 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 de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer comme elle l'a fait et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Même si, en principe, seuls les motifs exprimés dans l'acte administratif peuvent être pris en considération, cette exigence doit se comprendre de manière raisonnable et elle n'empêche pas d'avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif, lesquels viendraient dans le prolongement des motifs exprimés dans l'acte, tout en éclairant la portée de ceux-ci.

17. Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité de recours et de la requérante fût-elle la première autorité chargée de se prononcer sur la demande de permis quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité de recours et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste.

L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée; tout doute doit être exclu.

18. S'agissant des articles 113 et 114 du CWATUP, alors applicables, la faculté de déroger ou de s'écarter des prescriptions d'un règlement communal d'urbanisme n'est pas discrétionnaire. En effet, l'autorité administrative doit faire de la dérogation un usage modéré et montrer que celle-ci n'est pas accordée par facilité. Elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer la règle qui demeure le principe de l'action, en rendre compte, et donner ensuite les motifs de bon aménagement du territoire qui la convainquent de ne pas respecter la prescription du règlement communal d'urbanisme dans un cas particulier où la dérogation est permise. La décision de déroger requiert d'abord de l'autorité un exposé et une appréciation des raisons de ne pas appliquer le règlement. Enfin, le caractère exceptionnel de la dérogation visé à l'article 114 du CWATUP s'entend de la nécessité de l'accorder pour la réalisation optimale d'un projet bien spécifique en un lieu bien précis.

Dans la décision d'accorder la dérogation, la vérification des conditions mises à son exercice et la justification de son caractère exceptionnel doivent être dûment motivées en la forme. Concernant le caractère exceptionnel de la dérogation, la motivation peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-

partout et permette de comprendre la nécessité d'octroyer la dérogation pour la réalisation optimale du projet.

19. En l'espèce, l'article 3 du règlement communal sur les bâtisses est relatif à l'accès à la voirie publique. Il dispose comme suit :

« La construction d'une maison d'habitation ne doit être entreprise que sur une parcelle de terrain satisfaisant aux trois conditions suivantes :
1° se trouver à front d'une voie publique aménagée, ou d'une voie privée établie conformément au 2e alinéa de l'article 2;
2° avoir à cette voie une façade d'au moins 5 mètres de développement;
3° avoir une profondeur minimale de 12 mètres.

Si la maison est construite en recul, la parcelle exclusivement affectée à la bâtisse doit avoir, sur toute la profondeur entre la voie publique et le fond de la construction, une largeur de 5 mètres au moins. Si la largeur de la maison est plus grande, celle de la parcelle devra lui être au moins égale, depuis la construction jusqu'à l'alignement de la voie publique.

Toutes les constructions existantes qui ne satisfont pas aux conditions ci-dessus, ne pourront être ni exhaussées, ni transformées, si l'exécution des travaux doit entraîner une augmentation de la capacité de logement ».

À propos de la dérogation octroyée à cet égard, l'acte attaqué est motivé comme il suit :

« Considérant la dérogation relative à l'accès à une voie publique, le bâtiment arrière est relié au bâtiment avant par un passage souterrain d'une largeur de 3,00 m sur une longueur de +/- 15.70 m; qu'au vu du reportage photographique figurant au dossier, il y a lieu de constater que ce passage est large, haut et correctement éclairé (artificiellement) de telle sorte qu'il est inopportun de le comparer à un tunnel tel qu'il a pu être utilisé par le passé comme tunnel sous les voies; que l'aménagement de cet élément de liaison conjugué aux différentes fonctions communautaires établies au niveau +1 du bâtiment arrière (salle de détente / salle de détente + cuisine / laverie) permettent de considérer que le bâtiment arrière forme un ensemble et unité fonctionnelle avec le bâtiment à rue;

[…]

Considérant que le permis précédent avait été octroyé pour la création de 57 logements (56 studios pour étudiants et 1 logement pour concierge); que 57 logements (55 studios pour étudiants et 2 studios pour étudiants conformes PMR) ont été réalisés mais ont été différemment distribués;

Considérant que les modifications des plans et espaces ont été réalisés suite à des contraintes techniques liées aux aléas d'une rénovation de grande ampleur sur un bâtiment contraignant; que ces modifications n'ont pas été réalisées au profit de logements supplémentaires;

Compte tenu de la densité de logements, de sa conception d'ensemble, de la qualité des logements et espaces créés, la revalorisation du bâtiment est comparable au permis octroyé précédemment; que, comme le souligne la Commission d'avis sur les Recours, ces modifications ne peuvent à elles seules compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales ».

20. Comme le relève la partie intervenante, l'objectif de sécurité publique pouvant être associé à l'article 3 précité du règlement communal sur les bâtisses, concerne la sécurité publique en lien avec un accès adéquat et suffisant à la voirie. La possibilité de construire hors accès à la voie publique, en dérogation à cette disposition, doit dès lors être envisagée à la lumière de cet objectif, notamment en termes d'accès des services de secours au bâtiment sis en recul. À cet égard, le rapport urbanistique qui accompagne la demande de permis de régularisation indique, au regard de la dérogation à l'article 3 précité, que « le bâtiment arrière est existant et se situe de l'autre côté des voies de chemin de fer. Il est accessible depuis le bâtiment à front de voirie (rue Pouplin). Différentes réunions avec les pompiers ont [eu] lieu : le bâtiment est équipé de dévidoirs à chaque niveau et d'un escalier de secours en façade arrière avec 2 sorties à chaque niveau pour rejoindre le niveau des quais ».

Prévoir une conciergerie participe, à l'estime de la requérante, de l'objectif d'assurer aux occupants une certaine sécurité et, partant, une certaine qualité de vie. S'il s'agit ainsi d'assurer un certain contrôle social dans le bâtiment arrière, qualifié d'isolé, voire une bonne gestion interne de la résidence, cet objectif est cependant étranger à la condition de la situation du bâtiment à front de rue et est donc sans lien avec la dérogation accordée en l'espèce à l'article 3 du règlement communal précité. En conséquence, l'acte attaqué ne devait pas être spécialement motivé sur l'absence de conciergerie dans le cadre de la dérogation susvisée sollicitée par la demanderesse de permis.

Au demeurant, d'une part, l'autorité compétente pour connaître du recours en réformation ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels et la partie adverse n'était donc pas tenue de répondre à chaque argument retenu par la requérante dans la décision de refus, dont recours. D'autre part, l'absence d'une conciergerie dans le bâtiment arrière est bien prise en compte par l'acte attaqué. Celui-ci précise que le permis initial avait été octroyé pour « la création de 57 logements (56 studios pour étudiants et 1 logement pour concierge) », que « 57 logements (55 studios pour étudiants et 2 studios pour étudiants conformes PMR) » ont été réalisés mais ont été « différemment distribués » et que la modification des plans et espaces a été réalisée suite à des contraintes techniques « liées aux aléas d'une rénovation de grande ampleur sur un bâtiment contraignant ».

Ces motifs ressortent à suffisance du dossier administratif, notamment à la lecture des « motivations complémentaires au recours » figurant au dossier, qui exposent notamment, quant aux contraintes techniques ayant mené à la suppression de la conciergerie, que « la structure en béton de la toiture empêchait la mise en place de mezzanine dans les combles, l'aménagement du dernier étage a donc dû

être entièrement repensé, au même titre que la répartition des différents logements ». Ils permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la requérante quant à la nécessité d'une conciergerie dans le bâtiment arrière et pourquoi les modifications des plans et espaces par rapport au permis précédent, qui « ne peuvent à elles seules compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales », sont admissibles pour l'auteur de l'acte attaqué.

Il n'est pas démontré qu'une telle appréciation est entachée d'une erreur de fait ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

21. Par ailleurs, l'auteur de l'acte attaqué justifie la dérogation accordée, soit l'autorisation de logements créés dans un bâtiment arrière sur une parcelle qui n'est pas à front d'une voie publique aménagée, par le fait qu'au vu du reportage photographique, le bâtiment peut être considéré comme formant un ensemble et une unité fonctionnelle avec le bâtiment à front de rue, dès lors qu'il y est relié par un passage souterrain large, haut et correctement éclairé (artificiellement), qui n'est plus à considérer comme un tunnel sous voies, et que l'aménagement de cet élément de liaison se conjugue aux différentes fonctions communautaires établies au niveau +1 du bâtiment arrière.

La dérogation critiquée est ainsi justifiée au regard des conditions émises par les articles 113 et 114 du CWATUP, notamment en ce que les motifs précités permettent à la requérante de comprendre pourquoi la partie adverse a posé un jugement différent du sien et pourquoi, à l'estime de celle-ci, l'octroi de la dérogation, inhérente à la configuration initiale des bâtiments existants, est nécessaire pour la réalisation optimale du projet spécifique, en un lieu précis, dont elle était saisie sur recours.

À nouveau, sur cet aspect, l'erreur de fait ou l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas démontrée, d'autant que l'acte attaqué souligne par ailleurs que la revalorisation du bâtiment est comparable au permis initial, compte tenu de sa conception d'ensemble, de la densité et de la qualité des logements et espaces créés. La qualité de vie est également relevée par la commission d'avis sur les recours, dont l'autorité s'approprie l'appréciation selon laquelle « le projet conserve les qualités nécessaires à la création d'un cadre de vie de qualité et durable ».

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

22. La requérante prend un second moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait grief à la partie adverse de n'avoir pas examiné la demande avec minutie, de ne pas répondre à l'argument selon lequel la demande litigieuse ne respecte pas l'avis du fonctionnaire délégué « devenu une condition via le permis octroyé en 2013 », de ne pas exposer les raisons pour lesquelles l'acte attaqué s'écarte tant de l'avis du fonctionnaire délégué que de la décision du collège, de ne pas démontrer qu'elle ne s'est pas laissée infléchir par le poids du fait accompli et, partant, de commettre une erreur manifeste d'appréciation.

23. Dans les développements du moyen, après un rappel de sa décision de refus qui soulignait le non-respect des recommandations formulées par le fonctionnaire délégué et imposées dans le dispositif du permis d'urbanisme de 2013, elle fait valoir, à propos de la façade avant, que le parement de la cage d'escalier est revenu à l'alignement avec les façades et que les grilles en fer forgé et muret ont été supprimés, alors que le fonctionnaire délégué, en son avis, avait demandé un déplacement de ce parement de l'alignement, précisant que le muret et les grilles existantes étaient à conserver. Elle expose que des plans modificatifs avaient été déposés en ce sens par la demanderesse de permis en 2013 mais que le permis de régularisation attaqué s'écarte cependant de l'avis du fonctionnaire délégué à cet égard.

Elle considère que la motivation de l'acte attaqué ne laisse pas apparaître, d'une part, pourquoi la partie adverse estime que les travaux relatifs à la modification de la cage d'escalier extérieur et au démontage des pilastres en pierre et grilles sont régularisables en l'état, alors que, sur ce point, tant le fonctionnaire délégué que le collège communal estimaient la demande non conforme au bon aménagement des lieux, ni, d'autre part, en quoi son appréciation n'aurait pas été infléchie par le poids du fait accompli, fait accompli d'autant plus inadmissible en l'espèce que le bénéficiaire du permis délivré en 2013 sait que celui-ci ne lui a été délivré qu'au vu des plans modificatifs dont question ci-avant.

24. À propos de la façade arrière, elle fait valoir que les travaux dont la régularisation est demandée ne correspondent pas à ce qu'avait préconisé le fonctionnaire délégué, qu'en effet, celui-ci recommandait un exhaussement du mur

reliant les deux bâtiments en retrait des toitures, ce qu'avait autorisé le permis initial de 2013, mais qu'en l'espèce, dans les plans déposés avec la demande de régularisation, il n'y a plus d'exhaussement de mur ni de bardage, de sorte qu'on aperçoit la cage d'escalier située en façade avant.

À nouveau, elle considère que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse estime que ces travaux sont régularisables en l'état, alors que tant le fonctionnaire délégué que le collège communal exigeaient une autre configuration, plus conforme au bon aménagement des lieux, ni en quoi son appréciation n'aurait pas été infléchie par le poids du fait accompli.

25. En réplique, la requérante souligne que, contrairement à ce que la partie intervenante tente de faire croire, le projet ne correspond pas au souhait du fonctionnaire délégué puisque, s'il est vrai que la demande de régularisation reprend en réalité la même implantation de parement que les plans initiaux de 2013, « le fonctionnaire délégué n'exigeait pas un léger déplacement (objet de son avis négatif) mais un changement plus significatif », en forme de « U », ce que les travaux réalisés n'ont pas respecté. Elle fait grief à l'acte attaqué de ne pas se prononcer quant à ce.

Elle soutient, à propos de la disparition des grille et pilastres, que, fût-elle due à un démontage volontaire ou à un accident de chantier, la conséquence en est que ces éléments patrimoniaux historiques ne sont plus là, alors qu'ils avaient été considérés comme essentiels par le fonctionnaire délégué, de sorte que la Région wallonne aurait dû exposer les raisons pour lesquelles elle estimait qu'il n'était pas nécessaire de les restaurer.

Enfin, en ce qui concerne la façade arrière, elle répète qu'une des conditions du permis de 2013 était d'exhausser le mur arrière de manière à cacher la cage d'escalier, de sorte que le demandeur ne peut pas juste renoncer à mettre en œuvre cette partie du permis alors qu'elle forme un tout indissociable avec le reste de l'autorisation de 2013.

26. Dans son dernier mémoire, elle souligne que l'avis du fonctionnaire délégué émis dans le cadre de la demande initiale de permis est repris en condition dans le permis du 19 septembre 2013, qu'il en fait partie et que son respect est donc prescrit. Elle ajoute que la partie adverse avait connaissance de son contenu et que la simple comparaison entre celui-ci et les plans déposés à l'appui de la demande de permis de régularisation lui permettait d'identifier les éléments sollicités par le fonctionnaire délégué et imposés par la ville qui n'étaient pas respectés.

Pour le surplus, elle revient sur des arguments déjà développés en réplique.

V.2. Examen

27. Lorsqu'il s'agit d'un permis de régularisation, la motivation formelle doit être particulièrement scrupuleuse, de nature à permettre de vérifier que l'appréciation du bon aménagement des lieux qui a guidé l'autorité n'a pas été infléchie par le poids du fait accompli. Toutefois, il ne s'impose pas qu'une motivation spécifique indique comment l'appréciation de l'autorité n'est pas infléchie par le poids du fait accompli.

28. L'acte attaqué constate que la demande de permis dont l'autorité est saisie sur recours vise à régulariser, notamment, les actes et travaux suivants :

« en ce qui concerne le bâtiment à front de voirie :
[...]
- modification de la cage d'escalier extérieur entre les deux volumétries côté gauche de la parcelle et placement d'un bardage type caillebottis métallique de ton naturel à la place du bardage en bois ajouré prévu initialement ;
- démontage des pilastres en pierre et grilles métalliques existants à front de voirie dans l'état d'origine du bien (devant la cage d'escalier extérieure) ».

La demande tend ainsi à régulariser des actes et travaux effectués en façades, précisément différents de ceux autorisés par le permis d'urbanisme initial délivré en 2013. L'acte attaqué ne devait pas être spécialement motivé au regard de conditions prescrites par le fonctionnaire délégué en son avis du 10 juillet 2013, non adaptables aux modifications dont la régularisation est sollicitée, puisqu'elles ont été prescrites par le fonctionnaire délégué à propos d'interventions de parement dans un matériau spécifique finalement non réalisées.

29. Par ailleurs, il importe de rappeler que lorsque l'autorité statue sur recours contre une décision en matière d'urbanisme prise en première instance par le collège communal, elle statue en réformation, en ce sens qu'elle doit examiner à nouveau le dossier de demande de permis dans son intégralité, sans être limitée en son pouvoir d'appréciation par les motifs de refus opposés en opportunité par l'instance communale. Elle peut faire prévaloir sa propre appréciation sur celle de l'autorité située au premier échelon d'une procédure administrative.

En l'espèce, regrettant « la politique du fait accompli », la partie adverse considère qu'« il convient d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au contexte bâti et non

bâti environnant, ainsi que de son impact paysager ». Ensuite, l'acte attaqué comporte notamment les considérations suivantes :

« [...]

Considérant que la demande déroge au règlement général sur les bâtisses applicable aux zones protégées de certaines communes en ce qui concerne :

- Les matériaux autorisés seront ceux dont les tonalités s'apparentent à celles des matériaux traditionnels : que la tonalité des châssis (couleur noire) et le bardage métallique (d'aspect galvanisé) ne respectent pas les prescriptions (art. 395, c);

- Les matériaux autorisés sont ceux dont l'aspect et la tonalité sobre sont proches de ceux des matériaux de couverture des immeubles anciens : les corniches en bois ont été remplacées et garnies d'un habillement en zinc couleur anthra-zinc (art. 396, b);

[...]

Considérant que la Commission stipule notamment dans son avis que :

"[...] Compte tenu de ce que le projet dont recours présente une densité de logements similaire au projet octroyé; que les logements dont recours présentent des caractéristiques similaires aux logements déjà acceptés; que la conception d'ensemble, la qualité des logements et des espaces de vie du projet initial sont préservées; que le projet conserve les qualités nécessaires à la création d'un cadre de vie de qualité et durable; que les autres modifications portent sur des éléments mineurs et ne peuvent à elles seules compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

La Commission émet un avis favorable";

Considérant que l'autorité de recours partage l'avis de la Commission;

[...]

Concernant que les tonalités des châssis (noires) et du bardage métallique (gris galvanisé) ne s'apparentent pas à la tonalité des matériaux traditionnels; que l'ensemble des façades se déclinent en un nombre limité de matériaux; que les maçonneries des bâtiments existants sont constitués d'éléments minéraux (moellons de pierres, pierres taillées, briques); que la plupart des interventions architecturales actuelles sont déclinées en utilisant différents matériaux métalliques, notamment le zinc et l'acier pour les châssis, les structures et bardages, les escaliers extérieurs, les toitures, les corniches, les ferronneries; que l'usage de ce type de matériau permet, à la fois une cohérence et légèreté dans cette intervention nouvelle et, par ailleurs, un rappel du caractère industriel du bâtiment;

[...]

Considérant que compte tenu de la densité de logement, de sa conception d'ensemble, de la qualité des logements et espaces créés, la revalorisation du bâtiment est comparable au permis octroyé précédemment; que comme le souligne la Commission d'avis sur les Recours, ces modifications ne peuvent à elles seules compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales;

[...] ».

30. Par ces motifs, la requérante peut comprendre que l'auteur de l'acte attaqué a vérifié la mesure dans laquelle les modifications à régulariser pouvaient ou non être admises au regard du permis initialement octroyé et devenu définitif. L'acte attaqué relève que la conception d'ensemble du projet accepté, la densité des logements et la qualité de ceux-ci et des espaces de vie, initialement prévues, sont préservées, tandis que les « autres modifications », telles donc celles visées dans le second moyen, sont mineures et ne peuvent à elles seules compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales. Plus spécialement en ce qui concerne le matériau prévu pour les façades, la partie adverse voit même de la cohérence et de la légèreté dans cette intervention nouvelle et un rappel adéquat du caractère industriel du bâtiment. De telles appréciations apparaissent comme raisonnables. Tout au plus témoignent-elles d'une différence d'approche entre les deux autorités administratives. La requérante qui, dans sa décision de refus, se bornait à relever que « la demande ne respecte pas non plus les modifications demandées par le fonctionnaire délégué ni les recommandations émises dans son avis » donné lors de l'examen de la demande de permis initiale, ne démontre pas l'erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse aurait commise à cet égard.

31. Pour le surplus, l'avis du fonctionnaire délégué qui a trait à l'exhaussement du mur reliant les deux bâtiments en façade arrière, n'a été formulé qu'en réponse à la demande initiale de permis, dans laquelle figurait cette proposition relative au mur de jonction, émanant de la partie intervenante. Craignant qu'il puisse « entrer en conflit » avec les toitures, le fonctionnaire délégué en a recommandé le retrait par rapport à celles-ci, mentionnant que « le cas échéant la hauteur du mur de brique pourrait être modifié[e] ». À cet égard, il ne ressort d'aucune pièce à laquelle le Conseil d'État peut avoir égard, et la requérante reste en défaut de démontrer, que ledit exhaussement et, partant, la recommandation du fonctionnaire délégué y relative, auraient constitué, en tant que tels, une condition *sine qua non* à la délivrance du permis de 2013. Au demeurant, dès lors que la bénéficiaire n'a pas procédé à la réalisation d'acte ou travaux d'exhaussement du mur en question, nécessitant le cas échéant un permis de régularisation, l'acte attaqué ne devait pas être motivé spécialement sur ce point.

Il résulte de ce qui précède que le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

32. 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 1er.

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.

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, en audience publique de la XIIIe chambre, le 20 mai 2020 par :

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

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux