

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.102 du 12 mars 2024

A. 229.756/XIII-8844

En cause : **l'association sans but lucratif CENTRE CULTUREL BILAL LIEGE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas DUCHATELET et Fabian CULOT, avocats,
boulevard d'Avroy 280
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 13 décembre 2019 par la voie électronique, l'association sans but lucratif (ASBL) Centre culturel Bilal Liège demande l'annulation de l'arrêté du 16 octobre 2019 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui octroyer un permis d'urbanisme ayant pour objet la reconversion d'un hall de fabrication en centre culturel, sportif et lieu de culte sur un bien situé rue Emile Vandervelde, 292 à Glain.

II. Procédure

2. Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Isabelle Leysen, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 8 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 février 2024.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Nicolas Duchatelet, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Xavier Drion, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section, a été entendue 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

3. L'ASBL Centre culturel Bilal Liège, fondée en 1975, a pour objet social l'organisation d'activités éducatives et culturelles et le développement d'activités à caractère humanitaire et social.

Elle exploitait auparavant, entre autres, une mosquée sise au n° 223 de la rue Emile Vandervelde à Glain. Celle-ci étant devenue trop petite et insalubre, en décembre 2012, elle a fait l'acquisition de la parcelle située au n° 292 de la même rue, soit le site de l'ancien hall industriel Pabecar. Elle exploite, depuis lors, une mosquée dans ce bâtiment avec l'accord de la commune.

4. Le 7 décembre 2018, cette association dépose auprès du fonctionnaire délégué une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la conversion de ce hall de fabrication en un centre culturel, éducatif, sportif et lieu de culte. Un récépissé de la demande est délivré le même jour.

Le bien est situé en zone d'habitat au plan de secteur de Liège.

Il est également situé, pour partie, en zone d'activités économiques « Santé et bien-être » et, pour partie (l'avant de la parcelle), en zone d'habitat au schéma d'orientation local (SOL) dit « Glain : Patience et Beaujonc », approuvé par

un arrêté ministériel du 19 mars 2012 en tant que rapport urbanistique et environnemental (RUE) de la zone d'aménagement communal concerté (ZACC) dénommée « Glain : ancien charbonnage Patience et Beaujonc ».

La demande de permis précise qu'elle implique un écart au SOL car les activités culturelles, éducatives, sportives et religieuses proposées se trouvent dans une zone d'activités économiques.

5. Le 17 janvier 2019, la partie requérante dépose un document intitulé « Renseignements et documents complémentaires à la demande de permis d'urbanisme pour la reconversion d'un hall de fabrication en centre culturel, sportif et lieu de culte ».

6. Le 6 février 2019, le fonctionnaire délégué délivre un accusé de réception du dossier complet de demande.

7. Du 26 février au 13 mars 2019, une enquête publique est organisée. Aucune remarque n'est formulée.

8. Des avis sont sollicités et émis en cours d'instance, notamment l'avis favorable conditionnel du collège communal de la ville de Liège du 5 avril 2019.

9. Le 14 juin 2019, le fonctionnaire délégué refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

10. Le 12 juillet 2019, la partie requérante introduit un recours administratif contre ce refus auprès du Gouvernement wallon.

11. Le 7 août 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) du département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme remet sa première analyse du recours.

12. Le 20 août 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) remet un avis favorable.

13. Le 1^{er} octobre 2019, la DJRC propose de refuser d'octroyer le permis d'urbanisme.

14. Le 16 octobre 2019, le ministre décide de refuser de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Moyen soulevé d'office

IV.1. Thèse de l'auditeur rapporteur

15. L'auditeur rapporteur soulève d'office un moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, développé comme suit :

- « L'article D.IV.22, al. 1^{er}, 7^o, h) et i), et al. 3 du CoDT dispose :
- “ Le permis est délivré par le fonctionnaire délégué lorsqu'il concerne, en tout ou en partie, des actes et travaux :
- [...]
- 7^o relatifs aux constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général qui suivent :
- [...]
- d) établissements scolaires ;
- [...]
- h) musées, théâtres et centres culturels ;
- i) cultes reconnus ou morale laïque ;
- [...]
- Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les permis qui portent en partie sur des actes et travaux visés à l'alinéa 1^{er}, 2^o, ou 7^o, à l'exclusion des actes et travaux liés à l'énergie renouvelable, sont délivrés par le collège communal pour autant qu'ils ne soient pas repris à l'alinéa 1^{er}, 1^o, 3^o à 6^o, et 8^o à 11^o. Le Gouvernement peut arrêter la liste de ces actes et travaux”.

L'article R.IV.22-3 du CoDT dispose quant à lui :

- “ Le collège communal délivre les permis et les certificats d'urbanisme n° 2 relatifs aux actes et travaux mixtes visés à l'article D.IV.22, alinéa 3, qui concernent :
- [...]
- 2^o les constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général visés à l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, 7^o, d et h”.

Selon le Conseil d'Etat, “[c]est l'objectif poursuivi par l'activité que le bâtiment abritera qui est déterminant pour opérer la qualification de construction ou d'équipement destiné à des activités à finalité d'intérêt général. Le fait que la demande porte formellement sur un ‘centre culturel’ est, en soi, insuffisant pour pouvoir qualifier le projet d'équipement destiné à des activités à finalité d'intérêt général. Il convient d'avoir égard aux activités concrètes qui seront exercées dans celui-ci”.

Selon la demande de permis d'urbanisme, l'objet de la demande est le suivant :

- “ L'asbl Centre Culturel Bilal Liège souhaite convertir un hall de fabrication en centre culturel, éducatif, sportif et lieu de culte. L'asbl veut en faire un centre pour le meilleur.
- [...]
- Aujourd'hui, l'asbl a un projet global sur l'ensemble de la zone et aimerait investir l'ensemble du bâtiment afin de créer un centre pour le meilleur. Ce centre se déclinerait en 4 pôles : culte, culturel, sportif et éducatif.
- [...]

L'asbl Centre Culturel Bilal Liège veut proposer un lieu de culte à ses utilisateurs mais aussi promouvoir un échange entre les cultures et mettre des équipements à disposition de ses citoyens.

[...]

Ce projet est avant tout destiné aux membres de l'association ; mais l'ASBL a voulu aller plus loin et désire faire profiter ce projet à tous les citoyens sans distinction. Le voisinage en particulier sera impliqué aussi dans le projet en cas d'évènements, fête de quartier ou autre, l'espace sportif et la salle de sport pourront être mis aussi à leur disposition ainsi, avec un accord-cadre avec la Ville de Liège, à certaines écoles et associations dans le quartier''.

Dans le document "Renseignements et documents complémentaires à la demande de permis d'urbanisme pour la reconversion d'un hall de fabrication en centre culturel, sportif et lieu de culte", il est de plus indiqué ce qui suit :

“ il y a 3 pôles distincts dans le bâtiment.

1 – Le Pôle culturel et éducatif :

10 classes. Capacité maximale : 170 personnes.

Ces espaces sont dédiés principalement à des activités de cours et d'ateliers. Ils seront utilisés pour l'apprentissage de la langue arabe, pour des ateliers culinaires, conférences, etc.

Ces locaux seront principalement utilisés entre 9h00 et 15h00.

Néanmoins, ces locaux pourront servir à d'autres activités de manière occasionnelle – écoles des devoirs – école hôtelière – activités parascolaires – expositions, etc...

Salle polyvalente. Capacité maximale : 144 personnes.

Cet espace sera utilisé occasionnellement pour des conférences, dîners, groupes de discussion, ...

2 – Le pôle sportif

La salle de sport. Capacité maximale : 20 personnes (2 équipes de 10).

Elle est principalement destinée à la location et sera mise à disposition des habitants et des écoles du quartier.

Elle permettra d'organiser occasionnellement des tournois ou autres évènements sportifs.

Son fonctionnement sera étroitement lié à celui du café sportif qui accueillera certainement 20 personnes en permanence et jusqu'à 100 personnes lors d'évènements particuliers.

Le terrain de sport extérieur est utilisé principalement par la population du quartier, de même que la plaine de jeux. Cette salle aura de très grosses différences d'affluence suivant les périodes d'utilisation et évènements.

Capacité maximale : 120 personnes''.

Dans son avis sur la demande de permis d'urbanisme, le collège communal de la ville de Liège observe :

“ [...] que le changement d'affectation projeté consiste en l'aménagement et la séparation du bâtiment existant en :

- un pôle dédié au culte dans la partie droite du bâtiment comprenant deux salles de prières, une principale de 784 m² et une en mezzanine de 250 m², deux salles d'ablution de 140 m² et 146 m² dont une avec kitchenette de 10 m², une salle de lavage rituel de 10 m², un studio 'réservé aux invités' de +/- 24,7 m² de superficie habitable avec une terrasse de 9 m², un appartement réservé à l'imam de 61,7 m² de superficie habitable avec une terrasse de 22 m² ;

- un pôle sportif dans la partie gauche et centrale du bâtiment comprenant une salle de sport de 871 m², 4 rangements de 15 m², 4 vestiaire/douche de 28 m², un cabinet médical de 36 m², un café sportif de 540 m² dans la partie centrale du bâtiment existant, composé d'une cuisine de 40 m² et de 3 locaux destinés à son activité de +/- 15 m² ;

- un pôle éducatif dans la partie gauche et centrale du bâtiment comprenant une salle polyvalente de 239 m², dix classes et un bureau de 30 m² ;

- des espaces d'activités complémentaires tel que 59 m² de bureaux et 52 m² de surface commerciale dans le bord droit avant du bâtiment existant.
[...]

Considérant que la demande de permis présente un projet de réaffectation global de l'immeuble et une programmation mixte, ce qui répond aux avis et procédures antérieures ; que la fonction sportive, tant intérieure qu'extérieure, permet d'accueillir des activités variées et que ne sont pas exclusivement liées à une communauté ; que le projet reste ainsi ouvert vers le quartier ; que pour garantir un usage mixte du bâtiment, il conviendra d'en assurer un large accès au public ; qu'une convention d'usage devra ainsi être établie avec la Ville''.

Dans sa décision du 14 juin 2019, le fonctionnaire délégué, qui s'est estimé compétent pour traiter de la demande de permis d'urbanisme, soutient :

“ Considérant qu'en vertu de l'article D.IV.22 du Code, le fonctionnaire délégué est compétent au motif que les travaux sont :
7° relatif aux constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général, à savoir : lieu de culte”.

Le fonctionnaire délégué ne semble pas avoir eu égard à la nature mixte du projet, qui ne vise pas uniquement les activités culturelles mais également des activités sportives et culturelles (également accessibles à tous les habitants du quartier), et qui comme le rappelle par ailleurs la requérante dans sa requête en annulation, comprend également la création d'un commerce et d'une cafétaria.

Dans un arrêt relatif à une espèce similaire, le Conseil d'Etat a considéré ce qui suit :

“ Or, si en vertu de l'article D.IV.22, alinéa 1^{er}, du CoDT, précité, le fonctionnaire délégué est compétent pour délivrer un permis qui concerne en tout ou en partie des actes et travaux relatifs à une construction ou un équipement destiné à un 'centre culturel' ou à un culte reconnu, par dérogation à cet alinéa 1^{er}, le collège communal est l'autorité compétente pour délivrer un permis lorsque les actes et travaux portent, en partie, sur un 'centre culturel', par application de l'article D.IV. 22, alinéa 3 et de l'article R.IV. 22-3 du CoDT”.

Le CoDT ne donne pas de définition du “centre culturel”.

L'article 4 du décret du 21 novembre 2013 du Parlement de la Communauté française relatif aux Centres culturels le définit comme suit : “Un centre culturel est un lieu de réflexion, de mobilisation et d'action culturelle par, pour et avec les populations, les acteurs institutionnels et les acteurs associatifs d'un territoire. L'action qu'il propose permet, avec celle d'autres opérateurs culturels, l'exercice du droit à la culture par tout individu”.

L'article 2 du même décret indique ce qui suit :

“ Le présent décret a pour objet le développement et le soutien de l'action des centres culturels afin de contribuer à l'exercice du droit à la culture des populations, dans une perspective d'égalité et d'émancipation.

L'action des centres culturels :

1° augmente la capacité d'analyse, de débat, d'imagination et d'action des populations d'un territoire, notamment en recourant à des démarches participatives ;

2° cherche à associer les opérateurs culturels d'un territoire à la conception et à la conduite d'un projet d'action culturelle de moyen et long termes ;

3° s'inscrit dans des réseaux de coopération territoriaux ou sectoriels. L'action des centres culturels contribue à l'exercice du droit à la culture et plus

largement, à l'exercice de l'ensemble des droits culturels par tous et pour tous dans le respect de l'ensemble des droits humains.
L'action des centres culturels favorise le plaisir des populations de la découverte culturelle par les pratiques qu'ils déploient”.

Au vu des activités concrètes projetées dans la partie “culturelle” du nouveau centre, celle-ci peut être qualifiée de “centre culturel”, de sorte que, à ce stade de la procédure, rien ne permet d'exclure que le permis porte bien en partie sur des actes et travaux relatifs à un équipement destiné aux activités d'un “centre culturel”, au sens du CoDT. Partant, le collège communal était compétent pour délivrer le permis sollicité.

L'enseignement de cet arrêt peut également être appliqué au cas d'espèce. Il ressort à suffisance des éléments du dossier relevés ci-dessus que le projet litigieux ne consiste pas uniquement en un projet culturel.

Il résulte de l'ensemble des éléments qui précèdent que le fonctionnaire délégué n'était pas compétent pour connaître, en première instance, de la demande de permis d'urbanisme de la partie requérante.

Que la partie requérante ait ensuite intenté le recours administratif organisé devant le gouvernement wallon ne couvre pas le vice d'incompétence dont est affecté la décision originaire :

“ Toutefois, la réformation sur recours est impropre à remédier à certains vices définitifs de la procédure liés au comportement de l'autorité sous tutelle. Tel est le cas lorsque l'acte sous tutelle est entaché d'une incompétence *ratione temporis*. Ce vice ne trouve pas de remède dans la compétence de réformation. L'autorité de recours s'approprierait nécessairement ce vice (C.E., 17 novembre 1995, Nose et Monderlier, n° 56.256)”.

L'enseignement de cet arrêt est applicable, à plus forte mesure, au vice d'incompétence *ratione personae* de l'auteur de l'acte. Le collège communal, autorité compétente pour connaître de la demande, doit en effet pouvoir se prononcer sur celle-ci.

Il en résulte que l'acte attaqué est affecté d'un vice d'incompétence, que le gouvernement wallon aurait dû relever ».

IV.2. Dernier mémoire de la partie requérante

16. La partie requérante relève que le fonctionnaire délégué n'a pas eu égard à la nature mixte du projet qui comprend également la création d'un commerce et d'une cafétaria. Elle reprend les libellés de l'article D.IV.22, alinéas 1^{er}, 7^o, h) et i), et 3, du CoDT et de l'article R.IV.22-3 de ce même code qui confirment la compétence du collège communal dans cette hypothèse. Elle fait sienne la thèse selon laquelle le recours devant le Gouvernement wallon ne permet pas de régulariser une telle irrégularité.

IV.3. Examen

17. L'exercice d'une voie de recours en réformation étant un préalable obligatoire, les critiques dirigées contre la décision inférieure ne peuvent généralement pas être admises à l'appui du recours en excès de pouvoir. L'autorité administrative de recours en réformation est, en effet, en mesure de purger la plupart des vices de la décision adoptée au premier échelon de la procédure administrative.

18. En l'espèce, le vice d'incompétence *ratione personae* est dirigé contre la décision de première instance du fonctionnaire délégué, qui n'est pas l'acte attaqué. Ce dernier est la décision prise sur recours en réformation par le ministre compétent.

Si l'intervention du collège communal, en lieu et place de celle du fonctionnaire délégué, était éventuellement requise en première instance, la décision attaquée s'est entièrement substituée à celle du fonctionnaire délégué et a purgé cet éventuel vice qui pouvait l'affecter.

Partant, le moyen soulevé d'office n'est pas fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

19. La partie requérante soulève un moyen unique pris de la violation des articles D.II.16, alinéa 1^{er}, et D.IV.5 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, et du principe de minutie et de bonne administration, ainsi que de l'erreur, de la contradiction et de l'insuffisance des causes ou des motifs, du revirement injustifié de position, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

19.1. Dans une première branche, elle critique les motifs de l'acte attaqué par lesquels son auteur considère que les écarts au SOL ne sont pas admissibles. Elle subdivise sa branche en trois points.

Dans un premier point, elle estime que son projet est manifestement compatible avec les objectifs du SOL identifiés par le fonctionnaire délégué dans son avis défavorable, au motif qu'il permet de participer à l'objectif de recyclage de la friche industrielle, qu'il ne compromet pas l'objectif de fonctionnalité et de rationalisation d'un hôpital en regroupant ses trois localisations, qu'il permet de

développer l'activité économique dans la zone (un commerce et une cafétéria sont prévus) et de proposer des services complémentaires à la fonction hospitalière (un cabinet médical et des activités liées au bien-être comme le yoga, la relaxation et la méditation seront disponibles), qu'il ne compromet pas l'objectif de compléter la trame urbaine existante par la création de 650 à 850 logements (une partie de la parcelle située à front de rue est en zone d'habitat, avec un espace de recul existant entre le bâtiment projeté et le front de voirie qui comprendra de nombreux éléments en lien avec le quartier et le bâti existant) et qu'il contribue à la réalisation de l'objectif visant à confirmer quelques 11 hectares d'espaces verts et de loisirs en plein air (avec les aménagements de zones boisées et d'une zone végétalisée, de même qu'une plaine de jeux et de zones de convivialité déjà évoquées). Elle en infère que le projet rencontre l'ensemble des objectifs poursuivis par le SOL et que l'appréciation du fonctionnaire délégué et de la partie adverse relève de l'erreur manifeste.

Dans un deuxième point, elle soutient que son projet ne compromet pas la destination générale de la zone et son caractère architectural et contribue à la protection, à la gestion et à l'aménagement des paysages bâtis et non bâtis. À l'appui, elle renvoie à l'appréciation du collège communal et de la CAR. Elle ajoute que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de comprendre pourquoi le fonctionnaire délégué et l'auteur de l'acte attaqué ont estimé que le projet compromet le caractère architectural de la zone, la motivation de l'acte attaqué étant manifestement stéréotypée à ce sujet.

Dans un troisième point, elle précise que la parcelle concernée par la demande de permis ne présente aucun lien fonctionnel ni visuel avec le reste de la zone visée par le SOL, contrairement à l'avis du fonctionnaire délégué sur ce point que l'auteur de l'acte attaqué s'est approprié. Elle considère que cette appréciation est manifestement erronée et contredite par les faits, ainsi que par l'appréciation faite par le collège communal et la CAR. Elle invoque plusieurs éléments qui vont à l'encontre de l'appréciation du fonctionnaire délégué, à savoir, d'une part, le fait qu'il n'est pas matériellement possible d'avoir une vue d'ensemble de la zone occupée par le nouvel hôpital Mont-Légia et le bâtiment faisant l'objet de la demande de permis depuis l'autoroute et, d'autre part, le fait que l'architecture du bâtiment projeté a été pensée de telle manière qu'aucune atteinte n'est portée à la cohérence visuelle du site, ce bâtiment et l'hôpital Mont-Légia constituant un ensemble et la vitrine de la zone d'activités depuis l'autoroute.

19.2. Dans une seconde branche, elle critique l'insuffisance et l'inadéquation de la motivation de l'acte attaqué au regard des avis émis en cours d'instance et des arguments développés dans son recours administratif. Elle lui

reproche également des contradictions et un revirement d'attitude non justifié. Elle subdivise sa branche en cinq points.

Dans un premier point, elle estime que l'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué tient en quelques lignes, dont la moitié consiste en la reproduction de passages de la décision du fonctionnaire délégué. A son estime, cette motivation est insuffisante, celle-ci devant être renforcée lorsque la décision s'écarte des avis des instances consultées, en l'espèce les avis du collège communal et de la CAR.

Dans un deuxième point, elle considère que la motivation formelle de l'acte attaqué ne répond pas à l'ensemble des arguments soulevés dans son recours administratif.

Dans un troisième point, elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est contradictoire dans la mesure où son auteur considère que les activités projetées sont incompatibles avec les options contenues dans le SOL alors qu'il « semble indiquer » en même temps que si le projet avait été envisagé en front de voirie plutôt qu'en recul, celui-ci aurait pu être accepté. Elle ne perçoit pas en quoi le déplacement de quelques mètres des bâtiments voués à recevoir ses activités pourrait avoir pour effet de les rendre plus ou moins compatibles avec le SOL.

Dans un quatrième point, elle dit ne pas comprendre, à la lecture de l'acte attaqué, pourquoi une activité de culte acceptée depuis 2012 est soudainement incompatible avec le SOL. Elle y voit un revirement de position injustifié et insuffisamment motivé.

Dans un cinquième point, elle expose que la motivation est stéréotypée quant au respect du caractère architectural de la zone.

B. Le mémoire en réplique

20. Elle estime que le moyen unique est recevable en tant qu'il est pris de l'excès de pouvoir dès lors que l'acte attaqué viole l'ensemble des dispositions et principes visés au moyen.

Elle considère également qu'il est recevable en tant qu'il est pris de la violation des articles D.II.6 et D.IV.5 du CoDT, ces deux dispositions impliquant ensemble une interdiction d'autoriser des projets qui empêchent d'atteindre les objectifs poursuivis par le schéma dont ils s'écarterent, mais non une interdiction d'autoriser un projet comportant un écart. Elle en conclut que le refus d'accorder

l'écart condamne la parcelle litigieuse à rester inexploitée et, partant, est disproportionné par rapport aux objectifs du SOL.

20.1. Sur la première branche, elle rappelle que l'obligation de motivation s'applique tout autant dans le cas d'espèce que lorsqu'un écart est autorisé et soutient que l'acte attaqué est fondé sur des motifs erronés.

Quant à l'absence de lien du projet avec la fonction hospitalière ou la thématique « santé et bien-être », elle indique que l'argument n'est pas étayé.

Quant au fait que la partie adverse soutient que le projet litigieux compromet les objectifs du SOL en privant la zone d'un sixième de la surface dédiée aux activités économiques, elle liste les objectifs du schéma et renvoie pour le surplus à sa requête en annulation, dans laquelle elle explicite la compatibilité de son projet vis-à-vis de chacun de ces objectifs.

Elle revient ensuite sur l'avis de la CAR, dont elle estime qu'il donne plusieurs éléments pour apprécier si un écart peut être autorisé, à savoir que :

- « - la position en déblai du hall existant empêche tout lien physique avec le parc d'activités ;
- le projet doit fonctionner avec la Rue Emile Vandervelde ;
- le recours à une architecture en résonance avec l'hôpital Mont-Légia est approprié ;
- la zone de recul aménagée en parc "parking / jardin" permet de participer à l'espace rue et contribue à l'intégration paysagère du projet ».

A l'appui de plusieurs extraits de l'avis du collège communal, elle expose que cette autorité était consciente de l'affectation du projet litigieux en zone d'habitat au niveau du front de voirie et admet l'écart moyennant une série de conditions, dont celle du « réaménagement qualitatif et vert des abords ». Elle en déduit qu'il appartenait à la partie adverse d'expliquer en quoi ces éléments n'étaient pas de nature à justifier l'écart.

Quant à l'intégration du projet dans le cadre bâti et non bâti et au respect du caractère architectural de la zone, elle considère que la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que la CAR et le collège communal n'ont pas apprécié la question.

Enfin, par rapport à l'objectif de créer une vitrine de la zone économique visible depuis l'autoroute, elle relève, d'une part, qu'elle n'a jamais prétendu que la parcelle litigieuse n'était pas visible depuis l'autoroute et, d'autre part, qu'elle ne voit pas en quoi le projet porte atteinte à cet objectif dans la mesure où l'architecture des bâtiments projetés est en adéquation avec celle de l'hôpital du Mont-Légia.

20.2. Sur la seconde branche, elle maintient que l'acte attaqué n'est pas pourvu d'une motivation suffisante et adéquate. Elle rappelle qu'il s'agit de la troisième mouture de son projet, conçu en concertation avec les services communaux et intégrant toutes les remarques formulées et qu'il a fait l'objet d'avis exclusivement favorables, à l'exception de celui du fonctionnaire délégué, dont l'identité a changé depuis le lancement du projet.

Elle conteste ensuite l'affirmation de la partie adverse selon laquelle il est contradictoire de soutenir à la fois qu'elle a commis plusieurs erreurs manifestes d'appréciation et que la motivation de l'acte attaqué tient en quelques lignes. Quant à la motivation de la non-admissibilité de l'écart, elle estime qu'elle est insuffisante, le projet s'inscrivant, selon elle, parfaitement dans l'environnement et dans l'architecture des lieux, et étant en harmonie avec le reste de la zone d'activités économiques.

Elle fait valoir que l'acte attaqué ne répond pas suffisamment aux arguments qu'elle a soulevés dans son recours administratif.

Quant au grief pris de la contradiction dans les motifs, elle rappelle qu'il ressort de l'avis du fonctionnaire délégué qu'il a organisé une réunion afin de modifier le projet et prévoir une localisation de celui-ci à front de parcelle. Il s'en déduit, selon elle, que le projet aurait alors été acceptable, de sorte qu'il y a bien une contradiction dans la motivation de l'acte attaqué.

Enfin, à propos du respect du parti architectural de la zone, elle reprend le passage de l'avis du fonctionnaire délégué cité par la partie adverse et relève que les deux premiers paragraphes ne comportent aucune appréciation et que le troisième rappelle que la parcelle fait partie de la vitrine de la zone. Or, elle n'aperçoit pas pourquoi l'architecture proposée met en danger la vitrine de l'activité. Elle soutient que l'avant-dernier paragraphe est stéréotypé et que le dernier paragraphe repose sur une analyse erronée du projet, celui-ci constituant en un réaménagement complet des abords de la rue.

C. Le dernier mémoire

21. Elle confirme que l'obligation de motivation formelle s'impose lorsque l'autorité administrative refuse d'autoriser un projet en raison d'un écart par rapport aux prescriptions d'un schéma sur la base de l'article D.IV.5 du CoDT et de la loi du 29 juillet 1991 précitée.

Elle relève que l'objectif de créer des synergies avec le centre hospitalier voisin, en plus d'être étranger aux objectifs de la police de l'urbanisme, est impossible à réaliser en pratique sauf à imposer la production de contrats conclus avec ce centre.

S'agissant de l'objectif du SOL visant à créer une vitrine de la zone économique visible depuis l'autoroute, elle souligne que la parcelle du projet litigieux est bien visible depuis l'autoroute mais est isolée du reste de la zone d'activités économiques en manière telle qu'aucun « effet vitrine » n'existe depuis l'autoroute vers les deux bâtiments en même temps (les bâtiments projetés et le Mont-Légia). Elle assure qu'il n'est pas porté atteinte à la volonté d'une « vitrine visuelle uniforme et cohérente » dès lors que l'architecture des bâtiments projetés est en adéquation avec celle du Mont-Légia et des annexes.

V.2. Examen

A. Préambule commun aux deux branches

22. 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.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration, des instances consultées et du requérant quant à l'admissibilité des écarts et quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis 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 prudente et placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

B. Examen de la première branche

23. L'article D.IV.5 du CoDT dispose ce qui suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;

2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Concernant la première condition de cette disposition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ceux-ci ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions. Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité. Toute prescription ou indication d'un schéma ou d'un guide ne constitue pas nécessairement un objectif de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. En effet, considérer que toute prescription définit un objectif revient à rendre impossible tout écart à ce guide alors que le législateur régional wallon n'accorde plus à ces documents qu'une valeur indicative en vertu de l'article D.III.8 du CoDT.

24. En l'espèce, la parcelle litigieuse se situe essentiellement en zone d'activités économiques et le front de rue se situe en zone d'habitat au schéma d'orientation local (SOL) dit « Glain : Patience et Beaujonc ».

La demande d'écart au SOL est formulée comme suit dans le formulaire de demande de permis :

« Nous nous écartons du schéma d'orientation local car dans ce schéma notre zone d'intervention se trouve dans une zone d'activités économiques. Or, nous désirons y développer des activités communautaires. Les activités proposées seront : culturelles, éducatives, sportives et religieuses ».

25. L'acte attaqué motive la non-admissibilité de l'écart au SOL comme suit :

« Considérant que le projet se situe dans la zone d'activités économiques inscrite dans le périmètre du schéma d'orientation local dit "Patience et Beaujonc" ; que

celui-ci occupe un peu moins du sixième de la surface dédiée aux activités économiques ; que le projet est totalement contraire à la vocation “économique” en lien avec la thématique “Santé et bien-être” ; que l’octroi d’un écart aurait pour effet de priver la zone d’une partie substantielle de son potentiel économique alors que cette option s’inscrit en réponse à la raréfaction de terrains à vocation économique qui, de surcroît, en l’espèce, bénéficient d’une accessibilité particulière ; que les options précisent très clairement que les activités devront “présenter d’évidentes relations avec l’activité hospitalière” ; que l’écart ne peut manifestement pas être accepté ;

Considérant que le fonctionnaire délégué relève à juste titre que “le projet compromet les objectifs de développement territorial prévus dans le SOL” ; que “le programme envisagé ne répond pas aux options du SOL ; que les affectations ne permettent d’établir aucun lien avec la fonction hospitalière prédominante sur le site, et sont étrangères aux activités ‘hospitalo-compatibles’ qui y sont envisagées” ; que “si le déblai empêche la communication directe entre parties de la zone d’activités économiques, les liens de proximité physique et visuel [sont] bien présents et doivent soutenir un projet en phase avec les options d’aménagement du SOL” ; que “la visibilité importante dont jouit la parcelle depuis l’autoroute implique que cette dernière constitue la vitrine de la zone d’activité économique” ; que ces motifs sont pertinents et qu’il y a lieu de s’y rallier ».

Cette motivation doit être lue en combinaison avec la motivation de la décision du fonctionnaire délégué reproduite intégralement dans l’acte attaqué et à laquelle l’auteur de l’acte attaqué se rallie. Ces motifs sont libellés comme suit :

« Considérant que l’installation projetée compromet la destination générale de la zone, et son caractère architectural ;

Considérant que le projet, tel qu’il a été relevé ci-avant, est situé dans le périmètre du SOL dit “Patience & Beaujonc” ; qu’alors que la parcelle était localisée en zone d’habitat au plan de secteur, le périmètre de ce SOL a été étendu pour englober la propriété, de manière à lui conférer une affectation en phase avec les options planologiques envisagées pour le site Patience et Beaujonc, dont elle est contigüe ;

Considérant que la mise en œuvre de la ZACC dite “Glain ancien charbonnage Patience et Beaujonc” poursuit les objectifs suivants :

- recycler 20 ha de friche industrielle stratégiquement localisée sur le territoire de la ville de Liège ;
- répondre aux objectifs de fonctionnalité et de rationalisation d’un hôpital en regroupant ses 3 localisations, à savoir les cliniques Saint-Vincent, Saint-Joseph et Espérance ;
- développer une zone d’activités économiques et de services complémentaires à la fonction hospitalière ;
- compléter la trame urbaine existante par la création de 650 à 850 logements, dont la typologie est répartie en fonction de leur localisation et des contraintes liées à la qualité et à la morphologie au sol ;
- confirmer quelques 11 hectares d’espaces verts et de loisirs en plein air ;

Considérant que la justification des opportunités et atouts du site relatifs à l’élaboration du SOL est exprimée de la manière suivante : “l’aménagement du site constitue une opportunité unique de proposer un paysage bâti cohérent et diversifié, en effet, outre les implantations majeures constituées par l’hôpital et les activités économiques ‘hospitalo-compatibles’, l’accent sera mis sur la mixité des logements, la qualité des espaces publics, la continuité des chemins et routes avec le tissu existant” ;

Considérant que le SOL affecte la parcelle concernée en zone d'activités économiques orientées "santé et bien-être", incluant à front de la rue Emile Vandervelde une nouvelle zone d'habitat ;

Considérant que cette affectation avait pour objectif d'assurer le lien fonctionnel et visuel avec la voirie existante, notamment par la refermeture à front de voirie au moyen d'une zone d'habitat, ainsi que l'accès à la zone d'activité économique existante ;

Considérant que les options d'aménagement établies par le SOL pour ce qui concerne la parcelle considérée sont justifiées par le fait que "la trame urbaine choisie permet une mutation progressive du site PABECAR" ; que cette mutation constitue une donnée essentielle pour la cohésion de la nouvelle trame urbaine ; que la zone d'habitat établie le long de la rue Emile Vandervelde a pour objectif à la fois de compléter le front bâti présent le long de la rue Emile Vandervelde, et d'assurer la transition harmonieuse entre les volumétries et fonctions développées dans la zone d'activité économique adjacente ;

Considérant que le projet n'est dès lors pas conforme au SOL, en ce qu'il prévoit la transformation du bâtiment industriel existant en centre culturel, sportif et en lieu de culte ;

Considérant que l'article D.IV.5 du CoDT dispose que : [...] ;

Considérant que le projet compromet les objectifs de développement territorial prévus dans le SOL ; qu'en effet le programme envisagé ne répond pas aux options du SOL, tel qu'il a été relevé ci-avant ; que les affectations ne permettent d'établir aucun lien avec la fonction hospitalière prédominante sur le site, et sont étrangères aux activités "hospitalo-compatibles" qui y sont envisagées ;

Considérant que le collège communal estime que cet écart peut être justifié par le fait que la position en déblai du hall existant empêche tout lien physique avec le parc d'activités, estimant que "le projet doit, dès lors, fonctionner avec la rue Emile Vandervelde et que la zone de recul doit être aménagée de telle manière qu'elle puisse participer à la vie de l'espace-rue et contribuer à l'aménagement du paysage" ;

Considérant cependant que si le déblai empêche la communication directe entre parties de la zone d'activité économique, les liens de proximité physique et visuels [sont] bien présents et doivent soutenir un projet en phase avec les options d'aménagement du SOL ;

Considérant que la visibilité importante dont jouit la parcelle depuis l'autoroute implique que cette dernière constitue la vitrine de la zone d'activité économique ; qu'il est à ce titre dommageable de condamner 1/3 de cette vitrine ;

Considérant que le projet ne contribue pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Considérant que l'organisation spatiale de la parcelle n'est pas modifiée, l'emprise bâtie du hall existant restant globalement inchangée et rassemblant toutes les fonctions ; qu'en l'absence de création d'un front bâti résidentiel, le seul lien du projet avec le quartier et le bâti existant se résume à une zone de recul vouée à un espace de parking, destiné à assurer la perméabilité visuelle vers l'équipement ;

Considérant qu'une rencontre avec le demandeur a été organisée dans les services du Fonctionnaire délégué, afin de lui proposer de modifier son projet, de façon à déplacer les fonctions prévues dans des constructions à front de parcelle et ainsi

assurer la transition bâtie avec la rue Vandervelde ; que cette alternative n'a cependant pas été retenue par le demandeur ;

Considérant par ailleurs que la non-conformité du projet avec les options du SOL "Patience et Beaujonc" a été établie de longue date, tel que le met en évidence l'historique des autorisations sollicitées, qui a débuté le 20/07/2012 par un avis préalable défavorable du collège communal sur la réaffectation du bâtiment en lieu de culte ;

Considérant que le refus de permis d'urbanisme délivré à l'ASBL Centre culturel Bilal le 13/04/2017 repose sur l'avis défavorable émis par le collège communal en date du 21/02/2017, libellé comme suit : [...] ;

Considérant dès lors qu'au regard d'un contexte urbanistique et historique inchangé depuis les premières positions exprimées quant à l'opportunité de la réaffectation du site ».

26. Pour apprécier le respect de la première condition de l'article D.IV.5 du CoDT, il importe au préalable de définir les objectifs du SOL.

26.1. Ce schéma comprend une liste de ses objectifs, libellée comme suit :

- « Dans le cadre de la valorisation de la ZACC Patience et Beaujonc, nous proposons les objectifs suivants :
- s'inscrire dans la perspective d'un développement économique du "couloir Croissant d'or"
 - mettre en place un développement à "haute valeur ajoutée", conforme à la dynamique du "Croissant d'or"
 - renforcer la cohérence territoriale entre la vallée et le plateau
 - développer une urbanisation intensive : éviter le gaspillage d'espace
 - développer un programme multifonctions intégrant les potentiels existants
 - initier un programme économique valorisant la fonction hospitalière et la situation exceptionnelle du site
 - veiller à la bonne intégration du projet : traitement des interfaces et espaces publics
 - créer une nouvelle "façade urbaine" en entrée de ville
 - mettre en œuvre les principes de durabilité de développement
 - intégrer la valorisation de l'accessibilité en TC et modes doux (éviter le "tout à la voiture") dès la conception urbanistique
 - compléter, restructurer et rehiérarchiser le réseau viaire dans un contexte plus large et plus global
 - minimiser les nuisances pour les riverains
 - intégrer à la réflexion programmatique la requalification des sites actuels du CHC ».

Il ressort du SOL que la fonction économique doit être en lien avec la fonction hospitalière, dont l'importance est précisée comme suit :

- « Fonction hospitalière : des filières et des compétences spécifiques au CHC
La fonction hospitalière constitue l'activité majeure et emblématique. Elle revêt un caractère structurant et stratégique, y compris du point de vue de sa localisation conditionnée par des impératifs d'accessibilité. [...].

Fonction économique : un parc d'activités thématiques « santé et bien-être »

La fonction économique s'inscrit dans la perspective de la valorisation de l'axe "Croissant d'or", dont la vocation "économique à haute valeur ajoutée" a été maintes fois affirmée. Cette option correspond également à une réponse à la raréfaction des terrains à vocation économique, *a fortiori* au sein des territoires déjà urbanisés. Enfin, il s'agit de valoriser l'exceptionnel potentiel d'accessibilité. Par ailleurs, elle permet de valoriser les sites directement accolés à l'autoroute moins attractifs d'autres fonctions. Du point de vue de sa programmation, elle devra présenter d'évidentes relations avec l'activité hospitalière ».

Quant aux activités économiques que le parc peut accueillir, le SOL les décrit comme suit :

- « - différentes activités et prestataires à thématique "santé" tels des centres de traitement des données et TIC, des bureaux pour mutuelles, services juridiques et comptables, des activités de répartiteurs et de logistique pharmaceutique, des activités de négoce et de production de matériel médical, de prothèses et orthèses, des centres de tests cliniques et de prestation de soins complémentaires, des centres de formation professionnelle à orientation médicale au sens large du terme, ...
- des sites permettant une mutualisation de prestations communes aux 3 sites (CHC, CHR, CHU) : logistique hospitalière, centre de biologie, cellules souches, ...
- des sites permettant un développement et une valorisation de filières spécifiques comme les biomatériaux, la biomécanique, l'accompagnement et soins palliatifs, ...
- des sites permettant une valorisation des pôles de compétence du CHC : mère-enfant, cancer, ... ».

La dernière fonction autorisée au SOL est la fonction résidentielle, laquelle, selon le SOL, « doit être envisagée dans le Fond Hubert Goffin de manière (quasi) exclusive et sur le plateau [où se situe la parcelle litigieuse] davantage comme fonction d'accompagnement qui viendra compléter les franges du site déjà destinées à l'habitat [...] ».

26.2. Les motifs précités de l'acte attaqué, repris sous le point 25, permettent à suffisance de comprendre les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué considère que les écarts au SOL sollicités compromettent la réalisation des objectifs contenus dans ce schéma et, partant, ne les admet pas.

Il ressort de cette motivation que le but du SOL est d'assurer une activité hospitalière importante, avec une activité économique complémentaire à haute valeur ajoutée, liée à l'activité hospitalière, par le développement d'entreprises ou de services actifs dans l'économie de la santé au sens large. La fonction résidentielle est, quant à elle, essentiellement renvoyée au Fond Hubert Goffin, à l'ouest de la zone, et en bordure du plateau, y compris sur la parcelle litigieuse. Or, le projet litigieux ne vise pas, ainsi que le relève l'acte attaqué, le développement d'une activité industrielle ou de service dans le domaine de l'économie de la santé, avec une importante valeur ajoutée. Il s'agit d'un projet concentré sur les fonctions

culturelle, culturelle et sportive, qui a pu être considéré comme étant incompatible avec la zone d'activités économiques à défaut de lien avec les objectifs listés au SOL. Les motifs de l'acte attaqué ne sont pas inexacts en fait lorsqu'ils constatent que les activités économiques, au sens où elles sont entendues dans le SOL (soit des activités fonctionnant potentiellement en synergie avec l'hôpital), sont absentes du projet, alors que la raréfaction des terrains invite à une utilisation optimale de ceux-ci et que la parcelle occupe un sixième de la zone économique. Quant à la fonction de logement, elle se restreint à un seul logement de fonction pour l'imam, alors que la partie à front de rue de la parcelle doit permettre, selon le SOL, l'émergence de plusieurs dizaines de logements. Il résulte de ce qui précède que tant le fonctionnaire délégué que l'auteur de l'acte attaqué ont pu raisonnablement estimer qu'un écart n'était pas admissible au vu du projet proposé.

26.3. Dans son avis favorable, la CAR précise qu'elle n'est pas en possession de l'entièreté des documents du SOL applicable et n'est donc pas en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause quant à l'application de l'article D.IV.5 du CoDT. Partant, la référence à cet avis n'est pas pertinente sur ce point.

26.4. Concernant l'écart au SOL sollicité en rapport avec l'affectation du projet en zone d'habitat au niveau du front de voirie, si l'avis favorable conditionnel du collège communal relève qu'il peut être admissible pour autant que le projet fonctionne avec la rue Emile Vandervelde et que la zone de recul soit aménagée de telle manière qu'elle participe à la vie de l'espace-rue et contribue à l'aménagement du paysage, en particulier par un réaménagement qualitatif et vert des abords de la rue, la motivation de la décision du fonctionnaire délégué, à laquelle la partie adverse s'est ralliée et qui est reproduite dans l'acte attaqué, est libellée comme suit sur ce point :

« [...] qu'en l'absence de création d'un front bâti résidentiel, le seul lien du projet avec le quartier et le bâti existant se résume à une zone de recul vouée à un espace de parking, destiné à assurer la perméabilité visuelle vers l'équipement ».

Cette motivation, quoique succincte, est suffisante et l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie.

26.5. Concernant l'écart au SOL sollicité en rapport avec l'affectation du projet en zone d'activités économiques « Santé et bien-être » du projet, si l'avis favorable conditionnel du collège communal relève que l'existence du déblai induit l'absence de lien physique avec le site du Centre hospitalier chrétien (CHC) et, partant, l'admissibilité de cet écart, l'auteur de l'acte attaqué souligne la nécessité de cohérence du projet avec la rue Emile Vandervelde et s'approprie le motif de la décision du fonctionnaire délégué libellé comme suit :

« si le déblai empêche la communication directe entre parties de la zone d'activités économiques, les liens de proximité physique et visuel [sont] bien présents et doivent soutenir un projet en phase avec les options d'aménagement du SOL ».

Cette motivation, quoique succincte, est également suffisante et l'erreur manifeste d'appréciation n'est pas établie.

26.6. Quant à la visibilité depuis l'autoroute, cette question est en lien direct avec la réalisation ou non des objectifs, l'objectif étant d'assurer une vitrine de la zone économique et donc de favoriser celle-ci. L'acte attaqué renvoie à la visibilité de la parcelle depuis l'autoroute pour justifier le fait que sa vocation économique doit demeurer visible dans les termes suivants :

« Considérant que la visibilité importante dont jouit la parcelle depuis l'autoroute implique que cette dernière constitue la vitrine de la zone d'activité économique ; qu'il est à ce titre dommageable de condamner 1/3 de cette vitrine ».

Un tel motif est admissible en fait et fonde à suffisance la position de l'autorité.

En soutenant que l'architecture du projet « entre en résonance » avec celle de l'hôpital et, partant, est conforme à l'objectif du SOL de créer une vitrine de la zone d'activités économiques, la partie requérante tente en réalité de substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non rapportée en l'espèce.

26.7. Les motifs de l'acte attaqué font apparaître que son auteur a bien examiné et justifié en quoi le projet compromet les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans ce schéma, et l'erreur manifeste d'appréciation de l'auteur de l'acte attaqué n'est pas rapportée sur ce point.

27. Concernant la seconde condition d'admissibilité de l'écart prescrite par l'article D.IV.5 du CoDT, à savoir la condition paysagère, l'acte attaqué comprend les motifs de la décision du fonctionnaire délégué libellés comme suit :

« Considérant que le projet ne contribue pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Considérant que l'organisation spatiale de la parcelle n'est pas modifiée, l'emprise bâtie du hall existant restant globalement inchangée et rassemblant toutes les fonctions ; qu'en l'absence de création d'un front bâti résidentiel, le seul lien du projet avec le quartier et le bâti existant se résume à une zone de recul vouée à un espace de parking, destiné à assurer la perméabilité visuelle vers l'équipement ;

Considérant qu'une rencontre avec le demandeur a été organisée dans les services du Fonctionnaire délégué, afin de lui proposer de modifier son projet, de façon à déplacer les fonctions prévues dans des constructions à front de parcelle et ainsi assurer la transition bâtie avec la rue Vandervelde ; que cette alternative n'a cependant pas été retenue par le demandeur ».

Ces motifs de l'acte attaqué font apparaître que son auteur a bien examiné et justifié en quoi le projet ne contribue pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Ils expliquent à suffisance que l'absence de création d'un front de rue bâti résidentiel implique que le projet ne participe pas à l'aménagement, la gestion et la protection du paysage, le laissant largement inchangé.

Concernant les appréciations divergentes sur ce point tant du collège communal que de la CAR, auxquelles la partie requérante se réfère, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, laquelle n'est pas rapportée en l'espèce.

Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, le moyen unique n'est pas fondé en sa première branche.

C. Examen de la seconde branche

28. Quant au premier grief relatif à la motivation formelle renforcée que doit comporter un acte administratif qui s'écarte des avis donnés par les instances consultées, il est constant que la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas, en principe, contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de l'instruction de la demande de permis. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux objections et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de l'objection.

Lorsqu'au cours de l'instruction d'une demande de permis, des observations précises sont formulées par des instances consultatives, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, la décision ne peut être considérée comme adéquatement motivée que si elle permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, ces observations. Autrement dit, l'autorité chargée de statuer sur la demande de permis d'urbanisme peut s'écarter de l'avis émis par une autorité administrative à la condition de donner les motifs permettant de comprendre pourquoi elle s'en écarte.

L'obligation de motivation varie selon la qualité et la nature de la motivation des avis exprimés.

En l'espèce, la partie requérante fait essentiellement référence à l'avis du collège communal du 5 avril 2019 et de la CAR.

L'avis du collège communal est motivé comme suit sur la justification de l'écart :

« Considérant que le projet s'écarte du SOL "Patience et Beaujonc", qui prévoyait, pour la zone couverte par le projet, des activités économiques en lien avec la thématique de la santé ; que cependant, vu les remblais réalisés sur le site du CHC et la position en déblai du hall industriel, un dénivelé de plus de 7 m est créé ; que plus aucun lien physique n'est possible entre les deux entités ; que l'écart peut donc être justifié par rapport au type de fonction à développer ; que le projet doit, dès lors, fonctionner avec la rue Emile Vandervelde et que la zone de recul doit être aménagée de telle manière qu'elle puisse participer à la vie de l'espace-rue et contribuer à l'aménagement du paysage ».

L'avis de la CAR est, quant à lui, motivé comme suit sur ce point :

« N'étant pas en possession de l'entièreté des documents du SOL applicable en l'espèce, la Commission ne peut pas se prononcer en toute connaissance de cause quant à l'application de l'article D.IV.5 du CoDT. Toutefois elle constate qu'outre le mécanisme visé par l'article D.IV.5, le CoDT prévoit également des procédures qui permettent d'adapter le document planologique, le cas échéant.

La commission estime pertinente la réflexion menée tout au long du développement du projet par l'architecte. Par ailleurs, elle considère que la position en déblai du hall existant empêche tout lien physique avec le parc d'activités et que le projet doit dès lors fonctionner avec la rue Emile Vandervelde. Elle ajoute que le recours à une architecture en résonance avec l'architecture contemporaine du nouvel hôpital est approprié.

Enfin, la commission constate que la zone de recul aménagée en parc "parking/jardin" permet de participer à la vie de l'espace-rue et contribue à l'intégration paysagère du projet.

Au regard des éléments du dossier, la commission estime que le projet n'est pas de nature à compromettre les circonstances urbanistiques et architecturales locales ».

Ces deux avis, non longuement motivés, comportent une appréciation de l'intégration paysagère du projet litigieux.

Il ressort de la motivation de l'acte attaqué précitée que son auteur expose à suffisance les raisons justifiant pourquoi il s'écarte des avis donnés par les instances consultées, et en particulier ceux du collège communal et de la CAR. Cette motivation est suffisante.

Ce grief n'est pas fondé.

29. Quant au deuxième grief relatif aux arguments auxquels l'acte attaqué n'a pas répondu, il convient de rappeler que l'autorité administrative de recours ne statue pas dans l'exercice de pouvoirs juridictionnels. Elle n'est pas obligée de répondre à chacun des arguments présentés par le demandeur dans son recours en réformation. Il suffit que les motifs qui justifient la décision apparaissent dans la décision finale et permettent de comprendre ce qui a guidé son appréciation quant au bon aménagement des lieux. L'autorité de recours ne doit pas non plus répondre aux arguments qui ne seraient pas pertinents.

En l'espèce, les réponses aux questions soulevées par la partie requérante peuvent être déduites des développements de l'acte attaqué, tel que cela ressort de l'examen de la première branche du moyen pour ce qui concerne, notamment, les questions portant sur la vitrine de la zone d'activités depuis l'autoroute, sur la compatibilité ou la complémentarité des activités de culte, sportives, éducatives, de commerce et de bureau avec l'objectif de « santé et de bien-être » ou de développement économique ou encore sur le lien fonctionnel avec le reste du parc d'activité malgré le remblai. Sur la question du lien avec le quartier, l'acte attaqué expose à suffisance que l'absence de construction à front de voirie implique un décrochage par rapport au quartier, peu importe que l'espace de dégagement soit arboré et comprenne des plaines de jeux et des terrains de sport. Cette motivation est suffisante.

Ce grief n'est pas fondé.

30. Quant au troisième grief pris du caractère contradictoire de la motivation de la décision attaquée, il convient de rappeler que celle-ci reproduit et s'approprie la décision de refus du fonctionnaire délégué où il relève que la partie requérante n'a pas accepté la proposition de modification du projet visant à déplacer les fonctions prévues dans des constructions à front de parcelle et assurer ainsi la transition bâtie avec la rue Vandervelde.

Il s'ensuit que ce point est abordé dans la motivation de l'acte attaqué sans qu'il n'en résulte une contradiction. Par ces motifs, il ne ressort pas que son auteur a considéré que si le projet avait été envisagé en front de voirie plutôt qu'en recul, il aurait pu être accepté.

Ce grief n'est pas fondé.

31. Quant au quatrième grief pris du revirement d'attitude de l'autorité sur la compatibilité des activités de culte avec les options du SOL, pour être

adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme ou d'une décision de refus doit permettre de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, opère un revirement d'attitude. L'indication des motifs pour lesquels l'autorité, qui a toujours le droit de changer d'avis, se départit d'une précédente appréciation, s'impose tout particulièrement lorsque, cumulativement, les attitudes apparemment contradictoires que la même autorité adopte pour une affaire déterminée, se succèdent dans un délai rapproché, dans un même contexte, et que les circonstances de l'affaire n'ont pas évolué de manière significative ni fait apparaître un élément nouveau expliquant la contradiction. En outre, un éventuel revirement d'attitude non justifié ne peut être critiqué que dans le chef d'une même autorité administrative.

En l'espèce, il ne peut être question d'un revirement d'attitude dans le chef de la partie adverse dès lors que sa position est restée inchangée. Ce n'est en effet pas elle, mais la ville de Liège qui était favorable à l'activité de culte.

Ce grief n'est pas fondé.

32. Quant au cinquième grief pris du respect du caractère architectural de la zone, en plus d'exposer que « l'installation projetée compromet la destination générale de la zone, et son caractère architectural », l'acte attaqué contient d'autres considérations ayant trait au non-respect du caractère architectural de la zone, notamment par la référence aux motifs de la décision du fonctionnaire délégué à laquelle il se rallie, qui sont libellés comme suit :

« Considérant que le SOL affecte la parcelle concernée en zone d'activités économiques orientées "santé et bien-être", incluant à front de la rue Emile Vandervelde une nouvelle zone d'habitat ;

Considérant que cette affectation avait pour objectif d'assurer le lien fonctionnel et visuel avec la voirie existante, notamment par la refermeture à front de voirie au moyen d'une zone d'habitat, ainsi que l'accès à la zone d'activité économique existante ;

Considérant que les options d'aménagement établies par le SOL pour ce qui concerne la parcelle considérée sont justifiées par le fait que "la trame urbaine choisie permet une mutation progressive du site PABECAR" ; que cette mutation constitue une donnée essentielle pour la cohésion de la nouvelle trame urbaine ; que la zone d'habitat établie le long de la rue Emile Vandervelde a pour objectif à la fois de compléter le front bâti présent le long de la rue Emile Vandervelde, et d'assurer la transition harmonieuse entre les volumétries et fonctions développées dans la zone d'activité économique adjacente ;

[...]

Considérant que la visibilité importante dont jouit la parcelle depuis l'autoroute implique que cette dernière constitue la vitrine de la zone d'activité économique ; qu'il est à ce titre dommageable de condamner 1/3 de cette vitrine ;

Considérant que le projet ne contribue pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ;

Considérant que l'organisation spatiale de la parcelle n'est pas modifiée, l'emprise bâtie du hall existant restant globalement inchangée et rassemblant toutes les fonctions ; qu'en l'absence de création d'un front bâti résidentiel, le seul lien du projet avec le quartier et le bâti existant se résume à une zone de recul vouée à un espace de parking, destiné à assurer la perméabilité visuelle vers l'équipement ».

Cette motivation n'est pas stéréotypée.

Ce grief n'est pas fondé.

33. Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, le moyen unique n'est pas fondé en sa seconde branche.

34. Le moyen unique n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

35. 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^o, 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 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 mars 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay