CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 260.667 du 19 septembre 2024

A. 235.225/XIII-9505

En cause : **la Régie des bâtiments**,
ayant élu domicile chez
M^es Pierre LEJEUNE et
Gabrielle POQUETTE, avocats,
rue des Fories 2
4020 Liège,

contre :

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

Partie intervenante :

la ville de Verviers,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nicolas PETIT, avocat,
rue du Palais 60
4800 Verviers.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 16 décembre 2021 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 18 octobre 2021 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire lui délivre un permis d'urbanisme autorisant, sous conditions, les trois premières phases de la déconstruction partielle de l'aile Janson du palais de justice de Verviers situé rue du Palais de justice n° 16 à Verviers.

II. Procédure

Par une requête introduite le 3 février 2022 par la voie électronique, la ville de Verviers a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 17 mars 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre Malka, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 juin 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 septembre 2024.

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

M^{es} Pierre Lejeune, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^{e} Xavier Drion, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^{e} Andy Defrêne, *loco* M^{e} Nicolas Petit, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Pierre Malka, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le palais de justice de Verviers est un bâtiment composé de quatre ailes, dont trois datent de la seconde moitié du XIX^{e} siècle, la quatrième étant une extension construite en 1996. La Régie des bâtiments est propriétaire de cet immeuble et en assure la gestion.

Ce bâtiment est situé place du Palais de justice n° 16 et cadastré 1ère division, section D, n° 274N. Il est repris et pastillé à l'inventaire du patrimoine immobilier culturel de la Région wallonne (Code : 63079-INV-0116-01). Il n'est pas classé ni ne figure sur une liste de sauvegarde.

2. Selon la partie requérante, la toiture et les planchers du bâtiment se sont révélés de qualité médiocre en raison, notamment, d'une trop faible épaisseur de béton et d'une armature insuffisante. Le bâtiment se serait dégradé au fil du temps, à la suite, notamment, d'infiltrations d'eau et d'une reconstruction insuffisante pendant la seconde guerre mondiale.

À partir de 2012, plusieurs rapports de la Régie des bâtiments font état de problèmes de stabilité, affectant en particulier la façade Ouest de l'édifice, dénommée « aile Janson ».

En juin 2014, les quatre salles d'audience de cette aile sont fermées pour des raisons de sécurité.

3. Le 2 octobre 2018, la bourgmestre de Verviers délimite un périmètre de sécurité rue Paul Janson et interdit l'accès à celui-ci « en raison de la dangerosité de la situation » attestée par le département technique de la ville.

Le même jour, elle demande à la Régie des bâtiments « d'étançonner chaque chapelle en plaçant des tirants intérieurs et extérieurs afin de solidariser l'ensemble du Palais de Justice ».

4. Le 4 décembre 2019, le département technique de la ville souligne le caractère instable de l'ensemble de l'aile gauche du palais de Justice en ces termes : « instabilité qui représente un danger grave pour la sécurité et la salubrité des personnes présentes dans cette partie du bâtiment ainsi que pour les personnes et les véhicules circulant sur ladite place ».

5. Durant l'année 2020, la Régie des bâtiments réalise certains travaux en urgence, notamment d'étançonnement.

6. Le 10 octobre 2020, dans un rapport préliminaire, le bureau d'études L. ingénieurs mandaté par ses soins, lui fait part des éléments suivants :

« La situation la plus critique nous semble être celle des combles : l'état des bétons et le fait que la dalle du + 2 serve de tirant reprenant les poussées en pied de

versant rendent non nul le risque d'effondrement des façades suite à l'instabilité de la toiture ».

7. Le 15 octobre 2020, la bourgmestre ordonne à la Régie des bâtiments de démonter des éléments en pierre au niveau de la toiture de l'aile Janson.

8. Le 10 novembre 2020, la Régie des bâtiments introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la déconstruction partielle du palais de justice en quatre phases. Le projet est justifié par le « risque d'effondrement d'éléments structurels ». Certains travaux projetés sont, à cette date, déjà effectués de sorte que la demande a partiellement pour objet la régularisation de ceux-ci.

Les phases sont définies comme suit :

- Phase 1 : étançonnement de la façade située Place Janson et placement des contreforts métalliques.
- Phase 2 : démontage des cheminées, des lucarnes et des rambardes en corniche.
- Phase 3 : démolition des éléments de toiture et des dalles des niveaux 2 et 3.
- Phase 4 : démolition du plancher du 1er étage et des annexes situées contre l'aile à déconstruire.

9. Le 18 novembre 2020, la fonctionnaire déléguée indique à la Régie des bâtiments que le dossier n'est pas complet.

10. Le 20 novembre 2020, le bureau d'études L. ingénieurs communique à la Régie des bâtiments un nouveau rapport dans lequel divers travaux sont recommandés pour des raisons liées à la stabilité de l'aile Janson.

11. Le 14 décembre 2020, la fonctionnaire déléguée accuse réception de la demande de permis et la déclare complète.

12. Plusieurs instances sont consultées au cours de l'instruction de la demande. Ainsi en est-il de l'Agence wallonne du patrimoine (AWaP), laquelle donne, le 28 janvier 2021, un avis favorable pour les phases 1 et 2 et défavorable pour les phases 3 et 4.

13. Le 4 février 2021, la Régie des bâtiments modifie sa demande en introduisant notamment de nouveaux plans.

14. Le 22 février 2021, la fonctionnaire déléguée accuse réception de ces nouveaux documents.

15. Plusieurs instances sont consultées sur la demande de permis modifiée. Ainsi en est-il de l'AWaP, laquelle ne remet pas de nouvel avis.

16. Le 11 mai 2021, la fonctionnaire déléguée délivre un permis d'urbanisme autorisant les phases 1 et 2 à certaines conditions et refusant les phases 3 et 4.

17. Le 26 mai 2021, parallèlement à une demande de reconsidération formée auprès de la fonctionnaire déléguée, la Régie des bâtiments introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision du 11 mai 2021.

18. Le 31 mai 2021, la fonctionnaire déléguée sollicite de la Régie des bâtiments plusieurs précisions afin « d'analyser l'alternative du retrait/délivrance en concertation avec l'AWaP ».

La Régie des bâtiments répond à cette demande le 4 juin 2021.

19. Le 3 juin 2021, le bureau d'études L. ingénieurs adresse un nouveau rapport à la Régie des bâtiments.

20. Le 11 juin 2021, la fonctionnaire déléguée décide de retirer sa décision et de délivrer un nouveau permis autorisant, sous conditions, les phases 1, 2 et 3 et refusant la phase 4. La réalisation de la phase 3 du projet est notamment subordonnée à la « pose d'une toiture provisoire type parapluie afin de protéger le bâtiment et de permettre la continuité des rénovations ».

Le recours au Gouvernement wallon du 26 mai 2021 devient sans objet.

21. Le 30 juin 2021, une réunion se tient entre les services de la fonctionnaire déléguée, l'AWaP et la Régie des bâtiments dans le but « de déterminer dans quelle mesure certaines des conditions ou charges assortissant le permis d'urbanisme octroyé par la fonctionnaire déléguée […] peuvent être précisées voire supprimées, ce qui rendrait inutile un possible recours auprès du Gouvernement wallon ».

Le procès-verbal de cette réunion est établi. Il est signé par la fonctionnaire déléguée qui ajoute, dans un courriel, que « le procès-verbal joint à votre courriel, reflète les termes et conclusions de notre visio-conférence de ce 30 juin 2021 ». Ce procès-verbal évoque l'obligation de reconstruire à l'identique certains éléments – dont la toiture –, la toiture parapluie, le comité d'accompagnement et le cautionnement.

22. Le 9 juillet 2021, la Régie des bâtiments invite la fonctionnaire déléguée à retirer sa décision du 11 juin 2021.

23. Le 12 juillet 2021, elle introduit à l'encontre de cette décision un recours auprès du Gouvernement wallon qui est réceptionné le 13 juillet 2021.

24. Dans un courrier du 19 juillet 2021, la fonctionnaire déléguée consigne différents constats liés à des infiltrations d'eau. Elle observe notamment que « le processus de dégradation de l'immeuble s'est en effet amplifié depuis le processus de déconstruction partiel », impute ces dégradations à la Régie des bâtiments et lui enjoint de prendre des mesures conservatoires d'urgence.

25. Le 28 juillet 2021, la Régie des bâtiments répond à ce courrier en indiquant qu'elle met en œuvre le permis d'urbanisme à l'aune de l'interprétation qu'elle tire de la réunion du 30 juin 2021, en particulier en ce qui concerne la toiture parapluie qu'elle juge « irréaliste ».

Dans ce courrier, elle reproche à l'AWaP d'être à l'origine des conditions qu'elle conteste, de tenter d'inscrire le bâtiment sur la liste de sauvegarde du patrimoine wallon et d'être la cause de la dégradation récente du bâtiment.

26. Le 17 août 2021, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) communique une première analyse du recours.

27. Le même jour, le comité d'accompagnement prévu par le permis octroyé le 11 juin 2021 se réunit pour la première fois, sous l'égide de l'AWaP.

28. Le 1er septembre 2021, la commission d'avis sur les recours (CAR) émet, après avoir procédé à une audition, un avis défavorable sur le projet.

29. Le 29 septembre 2021, la DJRC adresse une note au ministre de l'Aménagement du territoire proposant l'octroi du permis, sous conditions, pour les phases 1, 2 et 3 et le refus pour la phase 4. Cette note est accompagnée d'un projet d'arrêté.

30. Le 18 octobre 2021, le ministre adopte un arrêté par lequel il autorise, sous conditions, les trois premières phases du projet et refuse la quatrième.

La phase 3 est assortie des conditions suivantes :

« - La pose d'une toiture provisoire type parapluie afin de protéger le bâtiment et de permettre la continuité des rénovations ;
- Respect des plans datés du 10/11/2021 et des compléments fournis et accompagnant le courrier du 4 juin 202[1] ;
- L'étanchéité prévue sur la dalle du 1er étage et sur les murs de refends doit être réalisée dans les trois mois de la présente décision : que cette étanchéité doit être garantie (surveillance, entretien) jusqu'à la rénovation complète de l'aile ;
- Les éléments déposés lors de la phase 3 seront entreposés dans un endroit sec et hors gel : que ces éléments seront photographiés avant démontage et numérotés ; le demandeur en informera la fonctionnaire déléguée, l'AWaP ainsi que le services de la Ville de Verviers ; que ces éléments seront entreposés dans les bonnes conditions jusqu'à la rénovation complète de l'aile ;
- Les mesures idoines seront prises pour éviter toute intrusion dans l'aile Janson ;
- Le demandeur fait rapport au moins une fois l'an sur l'état de conservation des éléments en question et en tout cas à chaque événement les concernant comme un déplacement ou une modification des conditions de stockage ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, des articles D.I.1, § 1er, et D.IV.53 du Code du développement territorial (CoDT), du principe de précaution, de l'article D.3 du livre Ier du Code de l'environnement, de l'article D.22, § 2, de l'ancien Code wallon du patrimoine (ancien CoPat), du principe de proportionnalité, du devoir de minutie « ayant amené l'autorité à ne pas statuer en connaissance de cause, à commettre des erreurs de fait et des erreurs manifestes d'appréciation », du principe de motivation matérielle et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En une première branche, elle considère que le principe de précaution a été méconnu dans la mesure où la sécurité des personnes n'a pas été prise en compte par l'acte attaqué, la réalisation de la phase 4 du projet n'ayant pas été autorisée. Elle fait valoir que l'état de vétusté du bâtiment a été attesté par le rapport du bureau d'études L. ingénieurs ainsi que par ses propres ingénieurs dans leur rapport technique, et qu'aucune de leurs conclusions n'a été remise en cause par la fonctionnaire déléguée, la ville de Verviers, l'AWaP ou la Région wallonne. Elle soutient que la valeur patrimoniale d'un bien ne peut primer sur des considérations de sécurité.

En une deuxième branche, elle estime que le principe de déconstruction n'est remis en cause par aucune des instances consultées, seule l'absence de perspective de reconstruction étant contestée. Elle considère que l'auteur de l'acte attaqué fait sienne la position exprimée par la fonctionnaire déléguée dans sa décision du 11 juin 2021, à savoir que le palais de justice a une valeur patrimoniale qui justifie qu'il soit procédé à sa restauration. Selon elle, en s'exprimant de la sorte, l'autorité délivrante fait une application erronée de l'article D.22, § 2, de l'ancien CoPat dès lors que la situation échappe à son champ d'application, le bâtiment n'étant ni classé ni inscrit sur la liste de sauvegarde du patrimoine.

En une troisième branche, elle conteste la motivation de la décision entreprise au regard du principe de motivation matérielle et du devoir de minutie. Elle reproche à son auteur de reproduire certains griefs exprimés par la fonctionnaire déléguée alors que sa décision du 11 mai 2021 a été retirée au motif que ceux-ci ont été considérés non fondés.

S'agissant de « la prétendue imprécision des travaux de la phase 4 » évoquée dans l'acte attaqué, elle soutient qu'à la suite de sa lettre du 4 juin 2021, la fonctionnaire déléguée se serait montrée rassurée sur les mesures d'étanchéité envisagées dans sa décision du 11 juin 2021 à la suite. Elle en déduit que les griefs évoqués le 11 mai 2021 ne pouvaient être réitérés dans l'acte attaqué.

S'agissant de la « prétendue nécessité de conserver le plancher du 1er étage », elle soutient que l'autorité a commis une erreur de lecture du rapport du bureau d'études, en particulier ses conclusions. À son estime, le rapport démontre que le maintien des planchers ne participe pas, « à terme », à la sauvegarde du bâtiment et qu'ils « devraient » même être démontés en raison de leur état.

S'agissant du démontage et du stockage des éléments à conserver, elle soutient qu'alors que la fonctionnaire déléguée avait mis en doute sa capacité à stocker et à conserver adéquatement certains éléments dans sa décision du 11 mai 2021, elle a admis le contraire dans sa décision du 11 juin 2021. Elle ajoute qu'« exiger davantage irait à l'encontre du principe de proportionnalité ».

En une quatrième branche, elle fait valoir que, compte tenu des critiques formulées dans « les premières branches du moyen », la motivation de l'acte attaqué ne peut être tenue pour adéquate.

B. Le mémoire en réplique

Elle soutient que rien dans le dossier administratif ne permet de contredire ou même de nuancer les recommandations « des bureaux d'études » qui aboutissent à la conclusion qu'il est nécessaire de procéder à la phase 4 des travaux.

Elle expose que, dans la mesure où le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits est complet, son grief est recevable en tant qu'il conteste la motivation de l'acte attaqué selon laquelle le risque présenté par le bâtiment en cas d'absence de la réalisation de la phase 4 n'est pas avéré.

Elle ne conteste pas que les travaux de la phase 4 présentent un moindre degré d'urgence mais cela ne constitue pas, selon elle, un motif de refus suffisant.

C. Le dernier mémoire

Quant à la première branche, elle affirme que la sécurité des personnes et des biens est susceptible d'être affectée en cas de non-réalisation des mesures préconisées par le bureau d'études L. ingénieurs, en ce inclus les travaux de la phase 4. Elle maintient que la valeur patrimoniale d'un édifice ne peut primer des considérations liées à la sécurité.

Quant à la deuxième branche, elle assure qu'être attentif à des préoccupations d'ordre patrimonial ne signifie pas qu'il faille subordonner la déconstruction d'un bien à l'obligation de le reconstruire à l'identique.

Quant à la troisième branche, elle soutient que l'auteur de l'acte attaqué, qui ne dispose pas de compétences techniques particulières en son sein, ne peut exprimer une opinion technique contraire à celle « des bureaux d'études » qui concluent à la nécessité de réaliser les travaux de la phase 4 et n'aperçoivent aucune utilité de maintenir les planchers du 1er étage. Elle ajoute que le maintien de ces planchers ne participe pas, à terme, à la sauvegarde du bâtiment.

Quant à la quatrième branche, elle affirme que le grief qu'elle comporte est recevable dans la mesure où elle a opéré un renvoi aux premières branches du moyen pour dénier le caractère adéquat de la motivation formelle.

IV.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Comme cela ressort notamment des points n^{os} 3 et 7 de l'exposé des faits, la bourgmestre de Verviers a adopté plusieurs décisions dans le but de protéger l'intégrité des personnes et des biens en vertu de son pouvoir de police administrative générale.

De plus, la décision du 11 juin 2021 prise par la fonctionnaire déléguée détaille les mesures d'instruction diligentées par elle et l'AWaP afin de déterminer si la phase 3 du projet est suffisante pour garantir la sécurité des lieux.

Par conséquent, le grief manque en fait en tant qu'il soutient que les considérations liées à la sécurité n'ont pas été prises en compte par les autorités et instances consultées.

2. Par ailleurs, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

> « Considérant que la phase 4, relative à la démolition du plancher du 1er étage et la démolition des annexes situées contre l'aile à déconstruire, est trop imprécise au vu de la demande de permis; que par ailleurs le maintien du plancher du 1er étage est nécessaire pour la rigidité de la structure du rez et des murs de façade; qu'enfin le maintien de ce plancher est nécessaire compte tenu des dispositions particulières de sauvegarde restant à prendre pour les éléments et ouvrages mobiliers ou devenus immobiliers (par incorporation) à sauvegarder et se trouvant au rez-de-chaussée; qu'un descriptif et relevé exhaustifs et mesures conservatoires *ad hoc* devront être joints à la demande de permis d'urbanisme visant à la réalisation de la phase 4; que cette phase est actuellement refusée ».

S'agissant d'une demande de permis d'urbanisme, outre qu'il est hors de doute que des motifs liés à la sécurité des biens et des personnes constituent des éléments pertinents à prendre en compte, d'autres ordres de considération peuvent également fonder l'appréciation de l'autorité en charge de cette police administrative spéciale. En particulier, l'imprécision d'une demande de permis, concrètement explicitée par l'absence des « descriptif et relevé exhaustifs et mesures conservatoires », constitue un motif suffisant pour refuser de réserver une suite favorable à cette demande.

Si, comme le soutient la partie requérante, la sécurité des personnes et des biens est susceptible d'être affectée en cas de non-réalisation de la phase 4 des travaux, c'est à elle qu'il appartient de soumettre une demande complète de permis et non à l'autorité en charge de la police de l'urbanisme de délivrer une autorisation sur la base d'une demande incomplète.

3. Il s’ensuit que la première branche n’est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

4. L’acte attaqué ne comportant aucune référence à l’article D.22, § 2, de l’ancien CoPat, évoqué par la partie requérante, il ne peut être reproché à son auteur d’en avoir fait une application incorrecte, cette disposition n’ayant pas été appliquée et ne trouvant pas à s’appliquer.

5. Par ailleurs, ce n’est pas parce qu’un bien n’est pas classé en application de la police spéciale du patrimoine qu’il est nécessairement étranger aux besoins patrimoniaux de la collectivité visés à l’article D.I.1, § 1er, alinéa 1, du CoDT.

Par conséquent, dans son appréciation du bon aménagement des lieux, l’autorité qui est chargée de se prononcer sur une demande de permis d’urbanisme peut avoir égard à l’intérêt patrimonial du bien dont la démolition partielle est demandée, en particulier lorsque le bâtiment en question est emblématique d’un quartier ou d’une ville.

6. Il s’ensuit que la deuxième branche n’est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

7. De manière constante, le contrôle du Conseil d’État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l’appréciation est marginal, limité à l’erreur manifeste d’appréciation.

Ainsi, le Conseil d’État ne peut que vérifier si, dans l’exercice de son pouvoir d’appréciation, l’autorité s’est fondée sur des éléments exacts en fait et en droit. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l’autorité chargée de la délivrance du permis, sous la réserve d’une erreur manifeste d’appréciation. 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.

8. L’acte attaqué comporte notamment les motifs suivants :

« Considérant que les actes et travaux sont justifiés, selon la demande de permis (annexe 4) par le risque d’effondrement de façade et d’éléments structurels ; que

la façade côté Place Janson est "conservée dans le cadre de la reconstruction de cette partie du bâtiment" ;
Considérant qu'il n'y a pas lieu de reformuler, une fois de plus, les conclusions des différents avis et rapports compte tenu que les phases 1 et 2 sont déjà réalisées, selon la décision du Fonctionnaire délégué ; que la demande est donc introduite, quant aux phases 1 et 2, en régularisation ;
Considérant que cette régularisation est indispensable pour la bonne suite et évolution de ce chantier, pour lequel toutes les compétences convergent vers le même objectif qui est la conservation de la volumétrie, des détails et ouvrages architecturaux l'accompagnant tant en façades qu'en toitures; ainsi que le mobilier, les cheminées, les planchers démontés, récupérés, inventoriés et entreposés dans divers endroits sécurisés, et ce en vue de leur réintégration et repose dans le bâtiment une fois restauré ;
Considérant que l'on parle bien d'une restauration et d'une sauvegarde d'un bâtiment pour lequel des dispositions techniques, notamment en matière de stabilité et d'étanchéité, ont déjà été entreprises et restent à entreprendre et à maintenir en place durant les deux autres phases restantes, puisqu'elles visent d'une part à sécuriser les lieux et une activité toujours en place et d'autre part à garantir l'immeuble et en particulier l'aile Janson par des mesures conservatoires adaptées ;
Considérant qu'il est logique sur le plan des travaux de stabilisation et des mesures conservatoires à prendre de procéder au démontage des planchers des niveaux 2 et 3 ainsi que des toitures pour lesquels un problème de stabilité n'est pas à exclure ; que la phase 3 peut être autorisée ;
Considérant que la phase 4, relative à la démolition du plancher du 1er étage et la démolition des annexes situées contre l'aile à déconstruire, est trop imprécise au vu de la demande de permis; que par ailleurs le maintien du plancher du 1er étage est nécessaire pour la rigidité de la structure du rez et des murs de façade; qu'enfin le maintien de ce plancher est nécessaire compte tenu des dispositions particulières de sauvegarde restant à prendre pour les éléments et ouvrages mobiliers ou devenus immobiliers (par incorporation) à sauvegarder et se trouvant au rez-de-chaussée; qu'un descriptif et relevé exhaustifs et mesures conservatoires *ad hoc* devront être joints à la demande de permis d'urbanisme visant à la réalisation de la phase 4 ; que cette phase est actuellement refusée;
Considérant la décision motivée prise Madame la Fonctionnaire déléguée résultant d'une instruction minutieuse de la demande; que les dispositions qui y sont largement décrites et dans les détails visent avant tout, une fois les travaux terminés, à la restitution du patrimoine et de tous ses éléments précédemment démontés et déposés que représente notamment cette partie d'immeuble faisant l'objet du présent recours, c'est-à-dire tel qu'il a existé avant les démontages des phases 1 et 2 déjà effectués et à régulariser, mais aussi suite aux travaux à intervenir dans le cadre des phases 3 et 4 ».

9. La décision du 11 juin 2021 de la fonctionnaire déléguée, évoquée par l'auteur de l'acte attaqué et reproduite dans celui-ci, est notamment libellée comme il suit :

« Considérant qu'en ce qui concerne la phase 4, les parties présentes à ladite réunion ont admis que celle-ci s'avérait devoir être considérée comme moins urgente étant donné que dans le planning fourni par la demanderesse, il est prévu de la débuter en 2022 et que cette phase devait opportunément faire l'objet d'une concertation et d'une réflexion conjointe entre les protagonistes en vue d'une rénovation complète de l'aile Paul Janson et du Palais de justice de Verviers en général eu égard à sa qualité patrimoniale indéniable et symbolique pour la ville de Verviers ;

[…]

Considérant que les informations fournies par les documents émanant de la demanderesse et recueillies lors de la visite précitée permettent désormais de mieux appréhender la demande et apportent des précisions utiles et importantes relatives à certaines mesures prévues lors des travaux relatifs à la phase 3 ;
Considérant que ces données constituent un référentiel permettant de valider l'option retenue par la Fonctionnaire déléguée à la faveur de la restauration de l'Aile Janson ;
Que cette restauration exclut la démolition et la disparition de l'Aile Janson, comme la demande pouvait le laisser penser *prima facie* ;

[…]

Considérant que les phases 1 et 2 paraissent permettre de garantir la sécurité des lieux bien que la Région ne peut voir sa décision infléchie par le poids des faits accomplis, qu'il s'agit donc d'une régularisation de ces deux phases *a posteriori* ;
Considérant que, toujours dans le contexte particulier dans lequel s'inscrit cette demande et sur la base des éléments nouveaux fournis par la demanderesse et de la visite des lieux du 09/06/2021, il est raisonnable de considérer que la réalisation de la phase 3 permettra d'éviter tout risque d'effondrement et donc sécurisera le bâtiment, les personnes occupant toujours le bâtiment ainsi que les alentours tout en garantissant sa rénovation ultérieure dans un contexte de concertation apaisé entre les parties ;
Considérant qu'il importe toujours de rappeler qu'il appartient à tout propriétaire d'un immeuble qu'il soit public ou privé d'assurer son entretien en "bon père de famille" et qu'à ce titre, la situation postule que des mesures de restauration du bien soient envisagées et analysées sérieusement par l'ensemble des protagonistes à la faveur de la préservation patrimoniale de cet élément emblématique de la ville de Verviers ;
Considérant qu'il appartient à la demanderesse, personne morale de droit public assurant un responsabilité sociétale particulière dans la préservation du patrimoine architectural et de l'affectation et l'intégration de ce dernier à des fonctions de service public, de prendre toutes les mesures utiles en fonction des techniques disponibles pour éviter une dégradation du bien dans son intégralité notamment par rapport à la phase 4 envisagée et dans la perspective de la rénovation patrimoniale du bien qui s'impose ;
Considérant que la production de l'ensemble des éléments nouveaux précités, par la demanderesse ont permis le réexamen attentif du dossier tant par la Fonctionnaire déléguée que par l'AWaP, et donc permettent le retrait de la décision du 11 mai 2021 et l'adoption d'une nouvelle décision, dès lors que, d'une part, l'autorité n'a pas épuisé sa compétence *ratione temporis* et que, d'autre part, les précisions fournies par la demanderesse permettent à l'autorité de statuer sur la phase 3 en connaissance de cause ».

10. La comparaison de ces différents motifs ne permet pas de donner un fondement factuel à la critique de la partie requérante selon laquelle l'imprécision de la phase 4 évoquée dans l'acte attaqué ne correspond pas avec les motifs retenus par la fonctionnaire déléguée dans sa décision du 11 juin 2021. Si les éléments apportés par la partie requérante ont pu donner certaines assurances à la fonctionnaire déléguée, aucun élément de sa décision ne permet de conclure que l'ensemble des obstacles à la réalisation de la phase 4 étaient levés.

Il s'ensuit que ce grief manque en fait.

11. De la même manière, les motifs de la décision du 11 juin 2021 ne permettent pas de conclure que la fonctionnaire déléguée considère que le maintien des planchers du 1er étage n'est pas nécessaire à la stabilité du bâtiment.

Il s'ensuit que ce grief manque également en fait.

12. Enfin, le motif propre de l'acte attaqué spécifiquement consacré au refus d'autoriser la phase 4 du projet met surtout en avant l'imprécision de la demande de permis et non la manière dont, dans les faits, certains biens ont été stockés et conservés.

Il s'ensuit que le grief est inopérant en tant qu'il porte sur la manière dont la fonctionnaire déléguée aborde, dans sa décision du 11 juin 2021, cette problématique.

13. Partant, la troisième branche n'est fondée en aucun de ses trois griefs.

D. Sur la quatrième branche

14. Aucune des critiques formulées dans les trois premières branches du moyen n'étant avérée, il ne peut en être déduit que la motivation de l'acte attaqué est inadéquate à cet égard.

15. En conclusion, le premier moyen n'est fondé en aucune de ses quatre branches.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen de la violation du devoir de minutie « ayant amené l'autorité à ne pas statuer en connaissance de cause, à commettre des erreurs de faits et des erreurs manifestes d'appréciation », du principe de motivation matérielle, du principe de proportionnalité, du principe *audi alteram partem*, de l'article D.IV.53 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En une première branche, elle critique la condition de l'acte attaqué imposant la réalisation d'une toiture parapluie. Elle fait valoir qu'un tel équipement nécessite de reposer sur un échafaudage conséquent de telle sorte que cette condition n'est pas accessoire. Elle ajoute que la toiture parapluie nécessite le dépôt de plans modificatifs dans la mesure où ces échafaudages requièrent le placement de tours d'échafaudage de l'autre côté de la façade du côté de la rue Janson, qui débouche sur les autres ailes du palais de justice. Elle soutient que la prise au vent de cette toiture sera conséquente, ce qui constitue une difficulté supplémentaire à sa mise en place et en déduit que la pose de ces tours d'échafaudage n'a pas été étudiée par l'autorité.

En une deuxième branche, elle considère que la mise en place d'une toiture fait double emploi par rapport aux autres mesures d'étanchéité déjà prévues. Elle expose ensuite qu'une telle toiture représente un coût très élevé et produit, afin d'établir sa thèse, un devis d'un fournisseur indiquant un montant supérieur à 700.000 euros pour le montage et le démontage de la structure, sans compter la location de celle-ci. Elle soutient que la pose d'une telle toiture engendrera un retard important du chantier et que sa mise en place rendra malaisés et onéreux les travaux de déconstruction, notamment car elle rend impossible l'utilisation d'une grue. Elle considère que, ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué a méconnu le principe de proportionnalité et l'article D.IV.53 du CoDT.

En une troisième branche, elle fait valoir que le principe *audi alteram partem* a été violé car, lors d'échanges préalables à la décision du 11 juin 2021 de la fonctionnaire déléguée, la mise en place d'une toiture parapluie n'a jamais été débattue. Elle ajoute que, si elle avait été entendue, elle aurait pu faire valoir ses objections à ce propos. La séance d'audition devant la CAR n'a, selon elle, pas pu réparer cette lacune, notamment car la fonctionnaire déléguée n'y a pas participé.

En une quatrième branche, elle soutient que, lors d'une visioconférence du 30 juin 2021, il lui aurait été indiqué que l'étanchéité prévue par la phase 3 était suffisante et que l'AWaP devait le confirmer lors d'une visite sur le site. Selon elle, lors de la réunion du comité d'accompagnement du 17 août 2021, l'AWaP a d'ailleurs posé le constat que les mesures d'étanchéité étaient suffisantes. Elle en conclut que c'est à tort et au rebours de ce qu'avait annoncé la fonctionnaire déléguée le 30 juin 2021 que la partie adverse a estimé devoir maintenir la condition relative à la toiture parapluie.

En une cinquième branche, elle souligne que, lors de la réunion du 30 juin 2021, il a été indiqué que la toiture parapluie impliquait la réalisation d'une étude de stabilité et que celle-ci posait des difficultés techniques quant à sa mise en place. Elle estime que, dans la mesure où les termes du procès-verbal de cette

réunion ont été approuvés par la fonctionnaire déléguée, l'acte attaqué devait préciser les raisons pour lesquelles ces objections n'ont pas été retenues.

B. Le mémoire en réplique

S'agissant de la première branche, elle explique ne pas mettre en doute que la toiture doit prendre place au-dessus du bâtiment. Elle soutient que les parties adverse et intervenante admettent qu'aucune autre caractéristique ne détermine la manière de la réaliser.

S'agissant de la deuxième branche, elle considère que la toiture parapluie ne participe pas à la sauvegarde du palais de justice mais seulement à la préservation des éléments décrits dans la phase 4.

S'agissant de la troisième branche, elle estime que l'importance du coût de la toiture parapluie imposée, à titre de condition, justifie que le principe *audi alteram partem* soit respecté.

S'agissant de la quatrième branche, elle soutient que l'AWaP a confirmé, le 17 août 2021, que les mesures d'étanchéité mises en place étaient suffisantes.

S'agissant de la cinquième branche, elle considère que, dans la mesure où l'arrêté attaqué s'écarte de l'opinion de l'AWaP suivant laquelle les mesures d'étanchéité sont suffisantes, il appartenait à son auteur de motiver formellement les raisons de cette divergence de points de vue.

C. Le dernier mémoire

Quant à la première branche, elle soutient que sa demande de permis n'a pas comme projet global de rénover complètement l'aile Janson du palais de justice. Elle ajoute que le caractère provisoire d'un projet ne supprime pas la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme. Elle insiste sur les dimensions importantes de l'échafaudage à installer.

Quant à la troisième branche, elle fait valoir que l'obligation d'installer une toiture parapluie est financièrement lourde, notamment au vu de ses coûts ponctuel (placement et enlèvement) et périodique (location mensuelle).

Quant à la quatrième branche, elle considère que l'existence de traces d'humidité évoquées par l'AWaP n'infirme pas le constat d'efficacité des mesures

d’étanchéité en place, outre que ce constat doit être tempéré par la circonstance que des précipitations tout à fait exceptionnelles se sont abattues sur Verviers le 14 juillet 2021. Elle revient sur les termes de la conclusion du procès-verbal de la réunion du 30 juin 2021 et relève que celui-ci a été signé numériquement par la fonctionnaire déléguée.

V.2. Examen

A. Sur la première branche

1. L’article D.IV.53 du CoDT dispose comme il suit en ses deux premiers alinéas :

« Sur la base d’une motivation adéquate, le permis peut être refusé, délivré avec ou sans conditions, avec ou sans charges d’urbanisme ou consentir des dérogations ou des écarts prévus au présent Code.

Les conditions sont nécessaires soit à l’intégration du projet à l’environnement bâti et non bâti, soit à la faisabilité du projet, c’est-à-dire à sa mise en œuvre et à son exploitation ».

Les conditions qui assortissent un permis d’urbanisme doivent être précises et limitées quant à leur objet, et ne porter que sur des éléments secondaires et accessoires. Elles ne peuvent laisser place à une appréciation dans leur exécution ni quant à l’opportunité de s’y conformer ni dans la manière dont elles doivent être exécutées. Ainsi, elles ne peuvent pas imposer le dépôt de plans modificatifs ou complémentaires postérieurement à la délivrance du permis, ou se référer à un événement futur ou incertain ou dont la réalisation dépend d’un tiers ou d’une autre autorité. Ces diverses limites à l’admissibilité des conditions assortissant la délivrance d’un permis sont cumulatives de sorte que si une condition ne satisfait pas à l’une ou à l’autre d’entre elles, elle ne peut pas être admise.

Par ailleurs, une condition subordonnant l’octroi d’un permis d’urbanisme ne laisse pas à son destinataire une marge d’appréciation inadmissible lorsqu’elle fixe très précisément un objectif technique à atteindre.

2. L’acte attaqué contient notamment les motifs suivants :

« Considérant que l’on parle bien d’une restauration et d’une sauvegarde d’un bâtiment pour lequel des dispositions techniques, notamment en matière de stabilité et d’étanchéité, ont déjà été entreprises et restent à entreprendre et à maintenir en place durant les deux autres phases restantes, puisqu’elles visent d’une part à sécuriser les lieux et une activité toujours en place et d’autre part à garantir l’immeuble et en particulier l’aile Janson par des mesures conservatoires adaptées;

[…]

Considérant la décision motivée prise [par] Madame la Fonctionnaire déléguée résultant d'une instruction minutieuse de la demande; que les dispositions qui y sont largement décrites et dans les détails visent avant tout, une fois les travaux terminés, à la restitution du patrimoine et de tous ses éléments précédemment démontés et déposés que représente notamment cette partie d'immeuble faisant l'objet du présent recours, c'est-à-dire tel qu'il a existé avant les démontages des phases 1 et 2 déjà effectués et à régulariser, mais aussi suite aux travaux à intervenir dans le cadre des phases 3 et 4 ».

Par ces motifs, l'autorité entend mettre en exergue l'ampleur et la complexité du projet.

Suivant l'article 3 de son dispositif, le permis d'urbanisme est octroyé pour la phase 3 pour autant que plusieurs conditions soient respectées. Parmi celles-ci, est imposée « [l]a pose d'une toiture provisoire type parapluie afin de protéger le bâtiment et de permettre la continuité des rénovations ».

Ce faisant, l'autorité insiste sur le fait que la pose de cette toiture temporaire a pour finalité d'assurer la protection du bâtiment et la continuité de la rénovation, ce but étant accessoire à la rénovation plus globale qu'emporte le projet.

3. La référence que l'autorité délivrante fait à la décision du 11 juin 2021 adoptée par la fonctionnaire déléguée doit se lire avec les motifs suivants qu'elle comporte, lesquels sont également reproduits dans l'acte attaqué :

« Considérant que le projet prévoit, en l'absence de la toiture et des planchers, une étanchéité sur la dalle du niveau +1 avec récolte des eaux en façade arrière et une évacuation entre les annexes; que cette étanchéité, à terme risque de fragiliser le bâtiment ;
Considérant que l'AWaP préconise le placement d'une toiture provisoire (toiture parapluie); que de ce fait, la protection est nettement plus sécure, l'accès étant maintenu et les travaux pouvant avoir lieu à l'intérieur du bâtiment ».

4. Comme relevé notamment au point n° 24 de l'exposé des faits, le processus de dégradation du palais de justice a donné lieu à des échanges conflictuels entre la Régie des bâtiments et l'administration régionale, en ce compris l'AWaP, en particulier s'agissant des infiltrations d'eau apparues à la suite de la déconstruction partielle de l'immeuble.

5. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, en particulier l'ampleur et la complexité du projet de même que les objectifs de protéger le bâtiment et de permettre la continuité de sa rénovation, l'autorité délivrante a légalement pu considérer que la pose d'une toiture parapluie, structure provisoire, était un élément accessoire au projet pris dans sa globalité.

L’objectif technique à atteindre étant fixé de manière suffisamment précise dans l’acte attaqué, son auteur a également pu considérer que la pose de cette structure provisoire ne nécessitait pas le dépôt de plans modificatifs du projet.

S’il est hors de doute que la condition critiquée par la partie requérante constitue une contrainte majeure dans l’exécution des travaux, aucun élément ne permet de conclure qu’elle est irréalisable. S’agissant des griefs relatifs à la faisabilité de la toiture, le Conseil d’État n’est pas le juge de l’exécution du permis.

6. Il s’ensuit que la première branche n’est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

7. L’utilité du dispositif imposé par l’autorité relève de son pouvoir discrétionnaire, sous réserve d’une erreur manifeste d’appréciation. À cet égard, les éléments avancés par la partie requérante et ceux figurant dans le dossier administratif ne permettent pas de conclure à l’existence d’une telle erreur d’autant qu’à l’inverse, il ressort de différentes pièces de celui-ci que la problématique de l’étanchéité du bâtiment demeure prégnante.

8. Si le coût de la structure imposée par la condition est, à l’évidence, considérable, comme en atteste le devis dont se prévaut la partie requérante, ce seul élément ne permet pas d’en déduire en l’espèce une violation du principe de proportionnalité dès lors qu’il y a lieu d’avoir égard au projet dans sa globalité et à tous les enjeux qu’il représente, en ce compris la valeur patrimoniale du bâtiment concerné.

Ainsi, ni le coût de la structure ni le retard qu’il risque d’engendrer dans l’exécution du chantier – au demeurant non précisé – ne suffisent à établir la disproportion manifeste alléguée par la partie requérante.

9. Il s’ensuit que la deuxième branche n’est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

10. Le principe général de droit *audi alteram partem* impose que, lorsque l’autorité administrative envisage l’adoption d’une mesure grave, de caractère non disciplinaire, prise en raison du comportement de l’administré, voire de toute mesure grave indépendamment de son comportement, ce dernier doit, avant que ne soit prise la décision, sauf cas d’urgence, pouvoir être entendu ou du moins être mis en mesure d’exposer utilement son point de vue.

En l'espèce, le moyen manque à tout le moins en fait dès lors que, dans sa décision du 11 juin 2021, la fonctionnaire déléguée avait déjà imposé la condition contestée. Il s'ensuit que la partie requérante a eu l'occasion d'exprimer son point de vue sur cet élément à l'occasion de son audition devant la CAR, conformément à l'article D.IV.66 du CoDT. Le fait que la fonctionnaire déléguée n'a pas assisté à cette audition est, en toute hypothèse, non relevant, outre qu'elle n'est pas l'auteur de l'acte attaqué.

11. Il s'ensuit que la troisième branche n'est pas fondée.

D. Sur la quatrième branche

12. Le procès-verbal de la réunion du 30 juin 2021, laquelle a réuni les services de la fonctionnaire déléguée, ceux de l'AWaP et la partie requérante, comporte notamment le passage qui suit :

> « La toiture parapluie implique une étude de stabilité afin de déterminer sa résistance au vent et aux intempéries (neige,…). Elle pose de nombreuses difficultés techniques, notamment à propos des échafaudages à mettre en place du côté de la façade arrière, et rend malaisée la réalisation des phases ultérieures qui requièrent l'emploi de grues. Elle engendrera un coût considérable.
> Dans la mesure où le permis du 11 juin 2021 impose de réaliser, dès la phase 3, les travaux d'étanchéité demandés par la Régie des bâtiments et où, lors de la prochaine réunion sur site, l'AWaP pourrait confirmer le caractère suffisant de cette étanchéité, l'exigence d'une toiture parapluie ne sera plus maintenue ».

13. Les termes du courrier du 19 juillet 2021 par lequel la fonctionnaire déléguée rend compte de la visite effectuée par l'AWaP le 14 juillet 2021 ne permettent pas de considérer que cette agence pose le constat que les mesures d'étanchéité sont suffisantes.

14. Par ailleurs, le procès-verbal de la réunion du 17 août 2021 du comité d'accompagnement placé sous l'égide de l'AWaP indique que des mesures ont été entreprises afin de restaurer l'étanchéité de la structure restante et que le système « provisoire » d'évacuation des eaux « semble efficace ». Toutefois, l'AWaP note que des traces d'humidité sont présentes. Le procès-verbal indique ensuite que « depuis le retrait de la toiture, ce mur est en effet exposé aux intempéries en l'attente du placement du système d'étanchéité final ».

Il ne peut davantage être déduit de ce procès-verbal que l'AWaP pose le constat que les mesures d'étanchéité sont suffisantes.

15. Il s’ensuit que, manquant en fait, la quatrième branche n’est pas fondée.

E. Sur la cinquième branche

16. L’auteur de l’acte attaqué a adopté sa décision dans le cadre d’un recours en réformation. Il s’ensuit que les éventuels constats ou appréciations émis par la fonctionnaire déléguée postérieurement à sa décision prise au premier échelon de la procédure administrative ne lient pas l’autorité de recours, celle-ci n’ayant pas non plus l’obligation de se positionner par rapport à eux.

17. Il s’ensuit que la cinquième branche manque en droit.

18. En conclusion, le second moyen n’est fondé en aucune de ses cinq branches.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérante et adverse sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à la demande de la partie adverse, dans la mesure où celle-ci obtient gain de cause.

La partie intervenante sollicite elle aussi l’octroi d’une indemnité de procédure de 700 euros. Dès lors que l’article 30/1, § 2, alinéa 4, tel qu’inséré par la loi du 20 janvier 2014 dans les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose, en sa dernière phrase, que « les parties intervenantes ne peuvent être tenues au paiement ou bénéficier de cette indemnité », il n’y a pas lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D’ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 septembre 2024, par la XIII^e^ chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Luc Donnay