CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 229.411 du 2 décembre 2014

A. 197.005/XIII-5623

En cause : 1. **VRANCKX** Jean-Michel,
2. **CHOUCHANIK** Achourian,
ayant tous deux élu domicile chez
Me Alain GILLET, avocat,
rue Bois d'Hawia 14
1421 Ophain,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

Partie intervenante :

la Société anonyme
LA SAMME,
ayant élu domicile chez
Me Laurence de MEEUS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 5 juillet 2010 par Jean-Michel VRANCKX et Achourian CHOUCHANIK, en tant qu'ils demandent l'annulation du permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne le 31 mars 2010 à la société anonyme (S.A.) LA SAMME pour l'extension d'une résidence pour personnes âgées sur un bien sis à Seneffe, avenue de la Motte Baraffe, 6;

Vu la requête introduite le 22 juillet 2010 par laquelle la S.A. LA SAMME demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'arrêt n° 208.405 du 25 octobre 2010, accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. LA SAMME, rouvrant les débats, renvoyant l'affaire à la procédure ordinaire et réservant les dépens;

Vu l'arrêt n° 210.913 du 1er février 2011, rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservant les dépens;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 24 février 2011 par les parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2011 accueillant la requête en intervention introduite par la S.A. LA SAMME dans la procédure au fond;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de Mme FRANCK, premier auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 juin 2014 à 9.30 heures;

Vu la lettre du 10 mai 2014 remettant l'affaire sine die à la demande des parties;

Vu l'ordonnance du 15 septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 novembre 2014 à 09.30 heures;

Entendu, en son rapport, Mme GUFFENS, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me A. GILLET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, Me C. HECQ, loco Me B. HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me S. TURINE, loco Me L. de MEEUS, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, Mme FRANCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 208.405 du 25 octobre 2010, précité;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 37, 127, 274 et 274bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de bonne administration; que, notamment, dans une deuxième branche, intitulée "qualité du projet soumis à permis", les requérants relèvent que le fonctionnaire délégué n'a pas justifié la qualité de travaux "services publics ou communautaires", se contentant d'affirmer que le projet visé entre dans cette catégorie; qu'ils soutiennent que les travaux visés par la demande de permis ne consistent pas en des travaux d'utilité publique visés par l'article 274bis du CWATUPE mais qu'ils visent la poursuite d'une activité privée à but de lucre tel qu'il ressort sans équivoque des statuts de la société LA SAMME;

Considérant que la partie adverse répond en citant l'acte attaqué qui expose que la demande vise l'extension d'une résidence pour personnes âgées et qu'il s'agit d'équipements communautaires et de services publics visés à l'article 127, § 1er, 7°, du CWATUPE; que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la demande d'hébergement des personnes âgées est en constante augmentation alors que les résidences voient leur nombre diminuer; qu'elle estime que ce besoin important démontre le caractère indispensable de ce type d'établissements au sein de la communauté; qu'elle précise que l'extension autorisée était nécessaire pour assurer la viabilité de la résidence; que, se référant à l'arrêt n° 221.723 du 12 décembre 2012 et à l'arrêt n° 214.888 du 29 août 2011, elle estime que le projet d'extension poursuit directement et principalement la promotion de l'intérêt général et ne vise pas directement un but de lucre; qu'elle souligne que l'établissement sera accessible à tous à des conditions raisonnables et que, quand bien même les statuts de la S.A. LA SAMME présentent un objet social équivalent à celui d'une entreprise commerciale, l'activité principale n'en reste pas moins "la prestation de services envers les personnes âgées et dont celles-ci ne peuvent se passer"; qu'elle soutient que le fait que le projet soit, "de manière secondaire", à caractère lucratif n'a aucune incidence à cet égard;

Considérant que la partie intervenante estime, à titre principal, que le grief fondamental présent dans ce moyen tient à l'implantation partielle du projet en zone d'espaces verts en dérogation au plan de secteur; qu'elle observe qu'il eût été possible de l'implanter totalement en zone d'habitat, en créant bien plus de nuisances pour les habitations de la ruelle Siot où les requérants sont installés, de sorte que ceux-ci n'ont pas intérêt à ce moyen; que, sur la deuxième branche, elle fait valoir que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, "outre l'intitulé «personne de droit public ou acte et travaux d'utilité publique» et le visa «vu l'article 127 […] portant sur les permis sollicités par une personne de droit public ou lorsqu'il concerne des actes et travaux d'intérêt public», le permis précise clairement que «la demande vise l'extension d'une résidence pour personnes âgées, équipements communautaires et de services publics visés à l'article 127, § 1er, 7°»"; qu'elle estime que cela explique de manière parfaitement claire, sans que des développements complémentaires soient nécessaires, les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué est compétent; que, s'agissant de la référence faite par les requérants à l'article 274bis du CWATUPE, elle affirme que les requérants font une confusion entre l'article 127, § 1er, 7°, sur la base duquel le permis a été délivré, et l'article 127, § 1er, 2°, qui renvoie quant à lui à l'article 274bis;

que, dans son dernier mémoire, elle se réfère à l'arrêt n° 45.125 du 2 décembre 1993 qui a notamment jugé qu'"il peut difficilement être contesté qu'un bâtiment destiné à recevoir, dans une relative indépendance, des personnes âgées qui ne pourraient pas y séjourner plus longtemps sans les équipements communautaires [des prestations de services], doit être considéré comme un équipement communautaire"; qu'elle cite encore l'arrêt n° 133.927 du 15 juillet 2004 qui, selon elle, a admis qu'une maison de repos participait à l'objectif d'intérêt général en raison notamment du fait que l'hébergement des personnes âgées constitue un besoin social inévitable, et donc une préoccupation obligatoire de la commune; qu'elle cite encore l'arrêt n° 204.187 du 2 mai 2010 qui a rappelé les critères à prendre en considération pour qualifier une infrastructure d'équipement communautaire ou de service public, ainsi que l'arrêt n° 214.888 du 29 août 2011 qui a considéré qu'une résidence-services établie dans le cadre d'un projet intergénérationnel était un équipement; qu'elle rappelle enfin l'arrêt n° 188.451 du 3 décembre 2008 qui a considéré qu'un stade de football, nonobstant son activité commerciale, a pour finalité la promotion du sport et constitue un équipement; qu'elle estime qu'il ressort de ces arrêts ainsi que de l'arrêt n° 221.723 du 12 décembre 2012 et de l'arrêt n° 224.328 du 10 juillet 2013 - qui ont jugé qu'une résidence de 20 appartements et une seniorie n'étaient pas un équipement communautaire -, que ce qui est déterminant dans la qualification du projet, c'est l'objectif poursuivi par l'activité que le bâtiment abritera; qu'elle expose qu'en l'espèce, le but de lucre s'il est présent, ne constitue pas l'objectif principal dans la réalisation du projet d'extension de la résidence; qu'elle en veut pour preuve que :

- la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RESIDENCE LES PEUPLIERS, qui est la locataire des lieux, a pour objet principal dans ses statuts la gestion au sens large de résidences pour personnes âgées (homes, séniories, maisons de repos, etc),
- l'extension autorisée a permis d'éviter la faillite et sa capacité d'accueil est complète (97 résidents), ce qui démontre le besoin social et l'intérêt général;
- le centre public d'action sociale (C.P.A.S.) fait régulièrement des demandes pour des personnes dans le besoin;
- les prix pratiqués sont raisonnables et permettent d'accueillir le plus grand nombre;
- 60 lits "MR" [lire : maison de repos] ont été requalifiés en lits "MRS" [lire : maison de repos et de soins] depuis le 2 janvier 2014, avec l'octroi de subsides complémentaires de la Région wallonne pour le personnel de jour;

qu'elle souligne encore qu'au contraire d'une résidence-services, dont le but de lucre peut être plus évident, la maison de repos et la maison de repos et de soins constituent un "hébergement intégré dans lequel les services de soins sont présents au quotidien"; qu'elle conclut, dès lors, que l'activité projetée à la RESIDENCE LES PEUPLIERS n'est pas purement lucrative mais présente un intérêt général et social prépondérant; qu'à titre subsidiaire, elle se demande dans quelle mesure le Conseil d'Etat, par le biais d'un moyen d'ordre public lié à la compétence de l'auteur de l'acte, s'immisce en réalité dans une question de qualification de projet qui ne relève pas de sa compétence, sauf erreur manifeste d'appréciation de l'autorité compétente;

Considérant, quant à l'intérêt au moyen, qu'il n'y a pas lieu d'apprécier celui-ci à l'aune des inconvénients prétendument plus importants qui seraient causés par un autre projet différent et hypothétique, localisé dans une zone destinée à l'urbanisation; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que l'article 127, § 1er, du CWATUPE dispose notamment comme suit :

" § 1er. Par dérogation aux articles 88, 89, 107 et 109, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :

[…]

2° lorsqu'il concerne des actes et travaux d'utilité publique;

[...]

7° lorsqu'il concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires";

Considérant que la compétence du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué n'intervient que dans les cas visés à l'article 127, § 1er; qu'elle demeure dès lors exceptionnelle par rapport à la compétence de principe du collège communal que lui reconnaît l'article 107 du CWATUPE en matière de délivrance de permis en première instance; que l'article 127, § 1er, est par conséquent d'interprétation restrictive;

Considérant que le CWATUPE ne définit pas la notion d'équipement communautaire; que l'article 28, § 1er, du CWATUPE dispose que "la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général" et précise en son alinéa 2 ce qui suit :

" Elle ne peut comporter que des constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social assuré par une personne publique ou une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Elle peut également comporter des constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général";

Considérant que ce n'est pas se substituer à l'autorité compétente que de vérifier si une construction ou un aménagement répond bien à la qualification légale d'équipement communautaire, sachant que l'autorité compétente dispose par ailleurs d'une marge d'appréciation;

Considérant que la mise à disposition de certains équipements utiles à la satisfaction des besoins de vie contemporains n'est pas nécessairement érigée en service public ou assurée par l'initiative privée à but non lucratif; que lorsque le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective; qu'il peut notamment en aller ainsi de certaines infrastructures d'accueil de personnes âgées;

Considérant que la réunion de ces conditions doit être vérifiée par l'autorité compétente et faire l'objet d'une motivation circonstanciée; qu'en l'espèce, le fonctionnaire délégué justifie sa compétence pour délivrer le permis et faire application de l'article 127, § 3, par la circonstance "que le projet consiste principalement [en] l'extension d'une résidence pour personnes âgées", qu'il qualifie par la suite, mais sans plus d'explications, d'"équipements communautaires et de services publics visés à l'article 127, § 1er, 7°"; qu'une telle motivation, qui ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles, en l'espèce, il y a lieu d'admettre que le projet porte sur un équipement communautaire, est manifestement

insuffisante et, partant, inadéquate; que le deuxième moyen, en sa deuxième branche est, dans cette mesure, fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé le permis d'urbanisme délivré par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne le 31 mars 2010 à la S.A. LA SAMME pour l'extension d'une résidence pour personnes âgées sur un bien sis à Seneffe, avenue de la Motte Baraffe, 6.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 825 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 700 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le deux décembre deux mille quatorze par :

Mme	GUFFENS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
Mme	BOLLY,	conseiller d'Etat,
Mme	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

C. BERTIN. S. GUFFENS.