

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.526 du 24 octobre 2017

A. 210.986/XIII-6825

En cause :

LEBRUN Renée,
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

Partie intervenante :

**la Société privée à responsabilité limitée
RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI,**
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête unique introduite le 9 décembre 2013, Renée LEBRUN demande l'annulation du permis d'urbanisme délivré le 8 octobre 2012 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la société privée à responsabilité limitée (S.P.R.L.) RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI pour l'extension d'une maison de repos sur un bien sis à Liège, rue de l'Ourthe, cadastré section D, n^{os} 593d et 594h.

II. Procédure

Un arrêt n° 227.643 du 5 juin 2014 a accueilli la requête en intervention introduite par la S.P.R.L. RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI, rouvert les débats, renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et réservé les dépens.

Un arrêt n° 233.396 du 5 janvier 2016 a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite par la partie requérante.

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

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties requérante et intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 septembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2016 à 9.30 heures.

M. Michel PÂQUES, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Charles PAQUAY, loco M^e Alain LEBRUN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Célia HECQ, loco M^e Etienne ORBAN de XIVRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin NIKIS, premier auditeur, a été entendu 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

1. Par une demande datée du 29 septembre 2011, la S.P.R.L. RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI sollicite un permis d'urbanisme pour l'extension d'une maison de repos sise à Liège, rue de l'Ourthe, 12, "en vue d'intégrer 30 lits supplémentaires aux 69 existants".

La parcelle en cause est située en zone d'habitat et en zone d'intérêt culturel, historique et/ou esthétique (ZICHE) au plan de secteur de Liège.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement jointe à la demande décrit le projet comme suit :

" L'infrastructure actuelle comprend trois bâtiments (un à rue - un second au cœur de l'îlot - et le troisième aboutissant à la rue suivante) reliés uniquement au niveau du rez-de-chaussée.

Le bâtiment à rue actuel comprend deux niveaux sur rez alors que le second a trois niveaux sur rez (mais avec des hauteurs sous plafond nettement plus élevées) et le troisième également deux niveaux sur rez.

Le projet actuel comble l'espace entre les deux premiers bâtiments pour établir un lien à chaque niveau et rehausse les bâtiments existants (de trois niveaux à rue [dont un sous toit] et un niveau sur l'îlot central). Aucun changement n'est opéré vers le troisième bâtiment".

La partie requérante habite un immeuble sis place Delcour, 10, dans un appartement situé au premier étage. Sa sœur décédée, Jenny LEBRUN, habitait un autre appartement du même immeuble.

Les bâtiments 1 et 2 de la maison de repos donnent sur l'arrière de leur immeuble, à seulement quelques mètres, tandis que la façade du bâtiment 3 donne sur la place Delcour et la rue de Strailhe.

2. En raison de dérogations aux prescriptions du règlement général d'urbanisme applicable aux centres anciens protégés, une enquête publique est organisée du 12 au 28 décembre 2011 et suscite des réclamations.

3. Des plans modifiés sont déposés par l'architecte de la société le 16 mars 2012. Aucune modification n'est cependant apportée à la volumétrie du bâtiment central projeté.

Une nouvelle enquête publique se déroule du 10 au 26 avril 2012 et suscite à nouveau des réclamations.

Le collège communal donne à nouveau un avis défavorable le 18 mai 2012.

4. Après de nouvelles modifications au projet, une troisième enquête publique est organisée du 27 juin au 12 juillet 2012 et donne lieu à 7 réclamations, dont celle du neveu de la partie requérante, Jean-Claude FERY.

Le 9 juillet 2012, la sœur de la partie requérante, Jenny LEBRUN, envoie un courriel comme le permet l'article 4, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). La partie requérante elle-même ne se manifeste pas.

5. Le 17 août 2012, le collège communal donne un avis favorable conditionnel.

6. Le 8 octobre 2012, le fonctionnaire délégué de la Région wallonne délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué.

7. Par une lettre du 29 août 2013, l'architecte de la S.P.R.L. informe le fonctionnaire délégué et la ville de Liège du début des travaux la première semaine du mois de septembre 2013.

8. La ville de Liège notifie le permis d'urbanisme au neveu de la partie requérante par une lettre datée du 3 octobre 2013 que celui-ci affirme avoir reçue le 9 octobre 2013.

IV. Les trois premiers moyens

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se désiste de tous ses moyens à l'exception du quatrième.

Rien ne s'y oppose. Le désistement des trois premiers moyens est accueilli.

V. Le quatrième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Le mémoire en réplique

La requérante prend, dans le mémoire en réplique, un quatrième moyen, qualifié par elle de moyen d'ordre public, de la violation de l'article 127, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE).

Ce moyen est présenté comme suit :

" Comme vous l'avez rappelé dans votre arrêt n° 229.411 du 2 décembre 2014, le recours à l'article 127 est d'interprétation restrictive. Les considérations que vous avez faites dans ledit arrêt et que nous reproduirons ici s'appliquent parfaitement à l'acte attaqué :

« Considérant que le CWATUPE ne définit pas la notion d'équipement communautaire; que l'article 28, § 1^{er}, 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, § 1^{er}, 7^o; 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»;

C'est à l'acte attaqué à motiver sur base de l'article 127, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P.e. et de la loi du 29 juillet 1991 en quoi le projet qu'il autorise, promu par le secteur privé dans une perspective de profit, constitue un équipement nécessaire à la satisfaction des besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'il a une réelle dimension collective.

En ce que ce quatrième moyen touche à la compétence de l'auteur de l'acte, il est d'ordre public quand bien même c'est la motivation de l'acte visant à infirmer ou conforter la compétence [de] son auteur qui est défaillante.

Force est de constater que le dernier alinéa de la page 1 de l'acte attaqué, après avoir erronément visé l'article 127, § 1^{er}, 1^o du C.W.A.T.U.P.e. (la sprl intervenante n'étant pas de droit public) se borne à reproduire sans autre justification le 7^o de la même disposition".

B. Le dernier mémoire de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante préconise le rejet du moyen en se référant à l'arrêt n° 232.016, du 31 juillet 2015, qui selon elle, a été prononcé "dans un dossier strictement identique".

V.2. Examen

Le fonctionnaire délégué n'est compétent pour délivrer les permis en première instance administrative que dans les cas visés à l'article 127, § 1^{er}, du CWATUP. Cette compétence est exceptionnelle par rapport à celle que l'article 107 du CWATUP reconnaît en principe au collège communal en matière de délivrance de permis en première instance. L'article 127, § 1^{er}, est par conséquent d'interprétation restrictive.

L'article 127 du CWATUP ne définit pas la notion d'équipement communautaire.

L'article 28, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du CWATUP, dispose toutefois comme suit :

" [...],

la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général".

L'alinéa 2 du même article précise 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".

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. 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. Il peut notamment en aller ainsi de certaines infrastructures d'accueil de personnes âgées (Conseil d'État, 2 décembre 2014, VRANCKX et CHOUCHANIK, n° 229.411).

La réunion de ces conditions doit être vérifiée par l'autorité compétente et faire l'objet d'une motivation circonstanciée.

En l'espèce, sur la qualification du projet, l'acte attaqué contient les motifs suivants :

- Page 1 :

" Considérant que la demande de permis se rapporte à des actes et travaux visés à l'article 127, § 1^{er}, du CWATUPÉ :
1° elle est sollicitée par une personne de droit public;
7° elle concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires";

- Page 2 :

" Considérant que le projet consiste à transformer et étendre une maison de repos en vue d'intégrer trente lits supplémentaires aux soixante-neuf existants".

La motivation de l'acte attaqué ne permet pas de vérifier que les conditions précitées sont réunies.

Son auteur n'examine pas la situation de la société privée à responsabilité limitée intervenante qui a demandé le permis au regard du premier critère évoqué de la "personne de droit public".

Quant au critère des "constructions et équipements de service public ou communautaires", s'agissant d'une demande émanant d'une personne morale à but lucratif, il se borne à énoncer la présence de certains services, sans vérifier, d'une part, que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et, d'autre part, que l'agencement des travaux objet de la demande a une réelle dimension collective ou

que ceux-ci s'intègrent à un ensemble et contribuent ainsi à cette dimension collective.

L'évidence ne permet pas, en l'espèce, au Conseil d'État de tenir pour établies toutes ces conditions qui ne sont pas expressément justifiées.

Il s'ensuit que la compétence de l'auteur de l'acte attaqué n'est pas établie et que le moyen d'ordre public est fondé.

**PAR CES MOTIFS,
DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le permis d'urbanisme délivré le 8 octobre 2012 par le fonctionnaire délégué de la Région wallonne à la S.P.R.L. RÉSIDENCE COMME CHEZ SOI pour l'extension d'une maison de repos sur un bien sis à Liège, rue de l'Ourthe, cadastré section D, n^{os} 593d et 594h est annulé.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 500 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 375 euros et à la charge de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-quatre octobre deux mille dix-sept par :

Simone GUFFENS,	président de chambre,
Michel PÂQUES,	conseiller d'État,
Anne-Françoise BOLLY,	conseiller d'État,
Cécile BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Cécile BERTIN.

Simone GUFFENS.