

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**  
**LE PRÉSIDENT DE LA XIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n<sup>o</sup> 243.911 du 7 mars 2019

A. 226.470/XIII-8490

En cause : **LE JEUNE D'ALLEGEERSHECQUE** François,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jacques SAMBON, avocat,  
rue des Coteaux 227  
1030 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat,  
rue de Nieuwenhove 14A  
1180 Bruxelles.

Partie requérante en intervention :

**la Société anonyme LES PASTELS**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Ignace BROUCKAERT, avocat,  
rue de la Citadelle 57  
7500 Tournai.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 19 octobre 2018, François LE JEUNE D'ALLEGEERSHECQUE demande, d'une part, la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 10 août 2018 à la société anonyme (S.A.). LES PASTELS en vue d'autoriser l'extension d'une maison de repos, sise rue de l'Abbé Drospy, 27B, à Kain, et d'autre part son annulation.

*II. Procédure*

Par une requête introduite le 21 novembre 2018, la S.A. LES PASTELS demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M<sup>me</sup> Valérie MICHIELS, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 10 janvier 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 février 2019 à 10 heures et le rapport a été notifié aux parties.

Par une lettre du 29 janvier 2019, les parties ont été averties que leur affaire sera remise à l'audience du 21 février 2019 à 9.30 heures.

M<sup>me</sup> Anne-Françoise BOLLY, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Emilie LEBEAU, *loco* M<sup>e</sup> Bénédicte HENDRICKX, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M<sup>es</sup> Ignace BROUCKAERT et Coline DELFAIRIÈRE, avocats, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M<sup>me</sup> Valérie MICHIELS, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme.

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

### *III. Faits*

1. Le 26 mai 2017, la S.A. LES PASTELS introduit une demande de permis d'urbanisme auprès des services de la direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4), en vue de l'extension d'une maison de repos existante (48 lits supplémentaires et 30 places de parking dans les abords), sur un bien sis rue de l'Abbé Drospsy, 27B, à Kain.

2. Après le dépôt de documents complémentaires le 21 août 2017, demandés par l'administration le 9 juin 2017, le dossier est déclaré complet et recevable le 31 août 2017.

3. Au plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz, le terrain est situé en zone de parc. Le projet se situe en zone de contrainte karstique modérée, le long d'un

cours d'eau de 3<sup>ème</sup> catégorie (rieu le Saulchoir) et en zone d'aléa d'inondation très faible.

4. Une enquête publique se tient sur le territoire de la ville de Tournai, du 22 septembre 2017 au 10 octobre 2017, sur la base de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). A cette occasion, une seule réclamation est introduite par le requérant. Elle est accompagnée d'une analyse du projet et d'une étude d'ensoleillement, établies par le bureau AUDE ARCHITECTES.

5. À une date indéterminée, la Commission consultative d'aménagement du territoire et de la mobilité (C.C.A.T.M.) émet un avis favorable à condition "que le volume d'articulation à toiture plate soit plus marqué".

6. Le 20 octobre 2017, le collège communal de Tournai exprime un avis "réservé". Ses réserves sont formulées comme suit :

- le projet cherche la fonctionnalité avant tout et ne tient pas compte des qualités patrimoniales du bâti existant;
- s'il respecte plus ou moins l'implantation au sol des bâtiments existants, il double quand même l'implantation au sol au niveau de l'extension;
- la volumétrie de la nouvelle extension écrase le bâtiment de la parcelle voisine dont il constitue normalement un prolongement; il déstructure l'ancien cloître qui permettait une liaison entre les différents éléments bâtis et entre en concurrence, par sa hauteur et son volume, avec le bâtiment de 1903;
- il tient peu compte de la qualité de la zone (zone de parc au plan de secteur) qui impose une intégration paysagère poussée et une intervention minimaliste;
- inadéquation du raccordement entre les deux bâtiments.

7. Le 5 décembre 2017, la demanderesse de permis introduit des plans modificatifs avec un complément corollaire de notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

8. Le 14 décembre 2017, le fonctionnaire délégué accusé réception de ces documents modificatifs.

9. Une nouvelle enquête publique est organisée du 19 janvier au 6 février 2018. Le requérant dépose à nouveau une réclamation, étayée par des documents techniques émis par son architecte.

10. Le 16 avril 2018, une troisième et dernière version du projet est introduite et soumise à une enquête publique du 4 mai au 22 mai 2018. Plusieurs réclamants se manifestent, dont le requérant.

Les modifications sont relatives au volume de liaison entre l'autre bâtiment prévu en extension et le bâtiment du requérant. La profondeur et la hauteur de cette construction de liaison à toit plat ont été réduites de manière à correspondre au gabarit de l'immeuble du requérant.

11. Le 8 juin 2018, le collège communal de Tournai décide de "maintenir son avis du 23 octobre 2017".

12. Le 10 août 2018, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité. Il s'agit de l'acte attaqué. Le requérant déclare que ce permis a été porté à sa connaissance par un courrier du 22 août 2018. Il est motivé comme suit :

" [...]

Considérant que la demande complète de permis a été adressée au Fonctionnaire délégué de la DIRECTION DU HAINAUT I de la Direction Générale opérationnelle - Aménagement du territoire, Logement, Patrimoine et Énergie, en date du 21/08/2017;

Considérant que des plans modificatifs ont été introduits à deux reprises pour répondre aux réclamations;

Considérant que les plans modificatifs (3<sup>ème</sup> et dernière version) ont été réceptionnés en mes services en date du 16/04/2018;

[...]

Considérant que ce projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en tenant compte des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du Code de l'Environnement;

Considérant en effet que de par la nature traditionnelle des travaux, le projet n'induit pas de nuisances particulières nécessitant études plus complètes, ni alternatives. Les éléments présentés étant par ailleurs suffisamment explicites que pour ne pas nécessiter un résumé non technique de leurs incidences;

Considérant que le projet s'écarte du plan de secteur pour les motifs suivants : projet implanté en zone de parc;

Considérant que la demande de permis a été soumise aux mesures particulières de publicité conformément à l'article 127 § 3 du C.W.A.T.U.P.;

Considérant que la dernière enquête publique a été réalisée du 04/05/2018 au 22/05/2018;

Considérant que 2 réclamations ont encore été introduites lors de cette enquête publique, malgré les modifications intervenues au projet pour y répondre;

Considérant que les remarques émises peuvent être résumées comme suit :

- travaux non conformes à la zone de parc et risque pour celui-ci,
- usage immodéré de la dérogation,
- importance de l'emprise du nouveau bâtiment avec perte de luminosité,
- rupture esthétique,
- nuisance due à l'exploitation de la maison de repos.

[...]

Considérant que l'avis du Collège communal de et à TOURNAI, sollicité en date du 17/04/2018 et transmis en date du 19/06/2018 reste réservé avec des remarques quant au projet.

Vu les contacts préalables réalisés au sein de mon administration, les remarques formulées et l'accord de principe intervenu;

Vu le courrier du 26/09/2017 du bureau chargé de réaliser l'étude géotechnique liée aux contraintes karstiques du terrain et certifiant de l'impossibilité de réaliser cette dernière;

Vu le rapport de l'auteur de projet (et ses différents compléments adjoints en cours de procédure) reprenant une description des actes et travaux projetés, des options d'aménagement et du parti architectural ainsi que la motivation justifiant l'écart au plan de secteur;

Vu les dispositions de l'article 127 § 3 du CWATUP;

Considérant que l'implantation du nouveau projet s'effectue à l'emplacement du bâtiment préalablement démoli;

Considérant que, même si l'emprise supplémentaire de construction s'effectue bien en zone de parc, celle-ci est réalisée de manière à minimiser l'intervention des travaux dans cette zone afin de ne pas empiéter ni perturber l'aménagement du parc en lui-même;

Considérant en effet que l'extension d'emprise s'effectue vers la limite de propriété (la parcelle voisine de ce côté étant occupée par un atelier de garage automobile);

Considérant au vu de la gravure transmise en page 3 de la réclamation que le bâtiment d'un des réclamants était jointif à un volume étagé;

Considérant que le projet, de par son implantation et son gabarit, respecte les lignes de force du paysage d'autant que le futur bâtiment sera peu perceptible depuis le domaine public;

Considérant de plus qu'aucun abattage d'arbre n'est prévu, tel que mentionné au point 2: «Présentation du projet» de la notice préalable des incidences sur l'environnement;

Considérant que le projet ne porte pas préjudice aux orientations du Schéma de Structure communale, pourtant rentré en application après l'introduction de la présente demande (et devenu maintenant Schéma de Développement Communal au travers l'article D.II.59 du CoDT);

Attendu en effet qu'en son point 6.9, les options du SSC précisent que les bâtiments existants dans ces zones (zone de parc) «peuvent être destinés à des espaces à vocation publique, faisant l'objet d'actes et travaux nécessaires au renforcement de leur rôle social et d'accueil du public...» ce qui est bien le cas ici;

Considérant que les options du SSC viennent conforter le projet;

Attendu que ce même point précise que des interventions peuvent être réalisées pour autant «qu'elles ne nuisent pas à leur intégrité, au caractère paysager et patrimonial du site»;

Vu le point paysager abordé ci-avant et considérant que la zone de parc est préservée dans sa grande majorité;

Considérant que le bâtiment tel que reconstruit garde l'esprit général des bâtisses existantes (hauteur, traitement général des façades et type de matériaux de parement);

Considérant que le bâtiment voisin (propriété d'un des plaignants) a subi lui aussi des adaptations et agrandissements, au regard de la gravure présentée en référence dans la plainte;

Considérant en effet que son bâtiment, lui aussi situé en zone de parc, comporte un niveau supplémentaire ayant conduit à la suppression de la toiture double versants (pentes accentuées et couverture de tuiles) et présente maintenant une toiture plate (plate forme en zinc);

Considérant, au même titre que le bâtiment du plaignant, que les autres constructions existantes s'adaptent et peuvent évoluer en fonction de leur utilisation;

Vu également les modifications apportées en réponses aux précédentes réclamations, afin d'optimiser l'articulation avec le bâtiment voisin situé en mitoyenneté;

Vu la demande croissante et les besoins dans le futur pour loger nos aînés (vieillesse de la population);

Considérant dès lors que le projet ne remet pas en cause les objectifs actuels et futurs de développement durable du territoire et rencontre les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par une gestion qualitative du cadre de vie et l'utilisation parcimonieuse du sol, de ses ressources ainsi que la conservation du patrimoine paysager du site;

Considérant que le projet, tel que présenté, ne porte certainement pas plus préjudice au caractère architectural et paysager du lieu que les modifications apportées au bâtiment d'origine du plaignant, en mitoyenneté du projet;

Attendu que le projet est soumis au Règlement général sur les bâtisses relatif à l'accessibilité et à l'usage des espaces et bâtiments ou parties de bâtiments ouverts au public ou à usage collectif par les personnes à mobilité réduite en vertu de l'article 414 § 1, 1° du CWATUP;

Attendu que le projet, tel que présenté dans sa dernière version, est conforme à ce Règlement général;

Considérant, par l'ensemble de ces motifs, que la demande rencontre les dispositions de l'article 127 § 3 du CWATUP et que le permis peut donc être accordé en s'écartant du plan de secteur;

[...]

Au delà du projet, la zone de parc sera intégralement préservée.

Vu les contraintes karstiques du terrain et de par le processus dynamique de ce phénomène, l'attention des autorités, auteurs de projets et des demandeurs est attirée sur le risque de dégâts susceptibles d'être causés aux biens;

[...]".

#### *IV. Accueil de la requête en intervention*

La S.A. LES PASTELS est bénéficiaire du permis attaqué. Elle a intérêt à intervenir dans la présente cause.

La requête en intervention est accueillie.

#### *V. Conditions de la suspension*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

#### *VI. Le premier moyen*

##### *VI.1. Thèses des parties*

##### *A. La requête*

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 112 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du CWATUPE, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du CWATUP et formant le Code du Développement territorial (CoDT), de la violation de l'article 34 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, de la violation de l'article D.IV.110 du Code du développement territorial et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le requérant estime que le fonctionnaire délégué a commis une erreur de droit en instruisant la demande sur la base des dispositions du CWATUP alors que le CoDT est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017 et qu'il est indiqué dans l'acte attaqué que la demande a été adressée le "21/08/2017". Il ajoute qu'il ne pourrait être tenu compte d'une introduction de la demande le 1<sup>er</sup> juin 2017, la décision attaquée ne mentionnant d'ailleurs pas cette date. Il estime, en toute hypothèse, qu'un régime juridique qui attacherait des effets de droit à une demande de permis incomplète

méconnaîtrait les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et suggère que la question suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

" L'article 112 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, et [...] l'article D.IV.110 du Code du développement territorial violent[-ils] les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que sont traités de manières différentes les demandeurs de permis d'urbanisme dont la demande a été déclarée complète après le 1<sup>er</sup> juin 2017 selon le fait que [leur] demande a été ou non introduite avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 et ce même dans l'hypothèse où la demande a été introduite de manière non complète ou non conforme avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, a été complétée après le 1<sup>er</sup> juin 2017 pour être déclarée complète est conforme aux dispositions applicables?".

### *B. La note d'observations*

La partie adverse constate que le récépissé de dépôt de la demande de permis d'urbanisme porte la date du 26 mai 2017, soit une date antérieure au 1<sup>er</sup> juin 2017 et en conclut que le CWATUP était bien applicable.

Elle ajoute que la mention dans l'acte attaqué de la date à laquelle le dossier a été jugé complet n'a pu induire en erreur le requérant, lequel dans sa réclamation déposée lors de l'enquête publique, a invoqué des violations du CWATUP.

Elle précise, quant à l'inégalité de traitement invoquée par le requérant, que soumettre les demandes de permis jugées complètes au CWATUP et les demandes de permis jugées incomplètes au CoDT, entraînerait un traitement différencié injustifié alors que les récépissés de dépôt portent la même date.

### *C. Requête en intervention*

La partie intervenante estime que le moyen manque en fait dès lors qu'il ressort du dossier administratif que la demande de permis litigieuse a été introduite le 26 mai 2017, soit antérieurement à la date du 1<sup>er</sup> juin 2017. Elle soutient qu'en droit, ce qui compte, c'est la date de dépôt de la demande de permis et non la date ultérieure de complétude du dossier, à peine d'un "risque d'incohérence fondamentale dans le déroulement de l'instruction administrative du dossier".

## VI.2. Examen

L'article 112 du Code du développement territorial (CoDT) indique que "le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement".

L'article 34 de l'arrêté du Gouvernement wallon formant la partie réglementaire du CoDT indique que ce Code entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017.

L'article D.IV.110 du CoDT dispose que "les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, en ce compris celles qui entrent dans une des catégories visées à l'article D.IV.25, dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande".

En l'espèce, la demande de permis d'urbanisme a été introduite auprès des services de la DGO4, et a fait l'objet d'un récépissé de dépôt, le 26 mai 2017.

Cette demande a été jugée incomplète et les services du fonctionnaire délégué ont sollicité des informations complémentaires en date du 9 juin 2017. Le 21 août 2017, la demanderesse de permis a déposé un complément de dossier, ce qui est attesté par un récépissé de dépôt établi le 21 août 2017.

La motivation de l'acte attaqué n'est pas entachée d'une contradiction, dès lors qu'elle indique que c'est la demande complète de permis qui a été adressée au fonctionnaire délégué en date du 21 août 2017.

La demande ayant fait l'objet d'un récépissé de dépôt avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, ce fonctionnaire délégué a, en application des dispositions précitées, poursuivi l'instruction de celle-ci sur la base des dispositions du CWATUP.

Quant à l'inconstitutionnalité alléguée des dispositions transitoires du CoDT, l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle permet à la juridiction saisie de la demande de ne pas interroger la Cour lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de cette demande n'a qu'un caractère provisoire. Cette faculté n'est toutefois pas offerte lorsqu'il existe un doute sérieux quant à la constitutionnalité de la disposition décrétable en cause.

Il n'est pas besoin d'examiner en l'espèce si un doute sérieux existe quant à la constitutionnalité de la disposition transitoire décrétable en cause. Il est inutile de

retarder la saisine de la Cour. Poser la question préjudicielle demandée n'empêche pas le Conseil d'État de juger en référé que d'autres moyens sont sérieux et de suspendre provisoirement l'exécution de l'acte entrepris pour autant que les conditions pour ce faire soient réunies.

## *VII. Deuxième moyen*

### *VII.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête*

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article D.IV.22, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, du CoDT, de la violation de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 7°, du CWATUP, et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Dans une première branche, le requérant fait valoir que les actes et travaux litigieux, relatifs à une "maison de repos", ne sont pas énumérés dans les actes et travaux "relatif(s) aux constructions et équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général" de l'article D. IV.22, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, du CoDT et ne relèvent pas de la compétence du fonctionnaire délégué mais de celle du collège communal.

Dans une deuxième branche, soulevée à titre subsidiaire, le requérant fait valoir que le fonctionnaire délégué aurait dû justifier sa compétence par une motivation adéquate et circonscrite, dès lors qu'une maison de repos peut relever du secteur commercial et ne pas ressortir de l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 7°, du CWATUP.

Il estime que l'autorité devait spécifier en quoi l'activité commerciale de la partie intervenante avait une réelle dimension collective alors que la motivation de l'acte attaqué se limite à mettre en évidence l'utilité du projet à la satisfaction des besoins de vie contemporains. Il ajoute que la motivation de l'acte attaqué ne rencontre pas ses objections émises à ce sujet dans sa réclamation.

#### *B. La note d'observations*

La partie adverse estime, s'agissant de la première branche du moyen, qu'elle manque en droit, dès lors que le CoDT n'est pas applicable en l'espèce.

En ce qui concerne la seconde branche, elle expose que le fonctionnaire délégué a justifié sa compétence en invoquant le besoin de loger dans le futur les aînés et le fait que le projet ne remet pas en cause les objectifs actuels et futurs de

développement durable du territoire et rencontrent les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par une gestion qualitative du cadre de vie, l'utilisation parcimonieuse du sol, de ses ressources ainsi que la conservation du patrimoine paysager du site.

Elle estime que sa compétence est évidente, s'agissant d'un équipement utile à la satisfaction des besoins de vie contemporains, de sorte qu'elle n'avait pas à la motiver davantage dans l'acte attaqué. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt n° 208.173 du 15 octobre 2010.

### *C. La requête en intervention*

La partie intervenante écrit également que la première branche n'est pas fondée en droit puisqu'elle invoque à tort l'application du CoDT.

Elle ajoute, en ce qui concerne la seconde branche, que s'agissant de l'extension d'une maison de repos, il est évident que le projet répond bien à la notion d'activités d'intérêt général pour lesquelles le fonctionnaire délégué est compétent. Elle précise que la notion d'équipement communautaire n'est pas définie, de sorte qu'il y a lieu de se référer à l'article 28, § 1<sup>er</sup>, du CWATUP.

## *VII.2. Examen*

### *Première branche*

Sous réserve de ce qui sera répondu par la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle posée dans le cadre du premier moyen, la première branche n'est, *prima facie*, pas sérieuse, le CoDT n'étant pas applicable en l'espèce.

### *Seconde branche*

L'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°, et § 3, du CWATUP est rédigé comme suit :

- " § 1<sup>er</sup>. Par dérogation aux articles 88, 89, 107 et 109, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :  
[...]  
7° lorsqu'il concerne les constructions et équipements de service public ou communautaires.  
[...]  
§ 3. Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation obligatoire visée à l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, 2°, 4°, 5°, 7° et 8°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être

accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement.  
[...]"

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

Cette disposition ne définit pas la notion de construction ou d'équipement communautaire. Il convient dès lors de se référer à l'article 28, § 1<sup>er</sup>, du même Code, qui dispose que "la zone de services publics et d'équipements communautaires est destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général".

S'agissant de l'application de cet article 28, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il est généralement admis qu'est un équipement communautaire, l'établissement qui est mis à la disposition du public dans des conditions raisonnables et qui ne vise pas un but lucratif en ordre principal, étant précisé que la qualité publique ou privée du gestionnaire est indifférente. C'est en effet l'objectif poursuivi par l'activité que le bâtiment abritera qui est déterminant pour opérer la qualification d'équipement communautaire.

À côté de ces constructions ou aménagements destinés à satisfaire un besoin social sont aussi visés les "constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général" et qui peuvent dès lors être qualifiés d'équipements communautaires. Cette notion offre un champ plus large que celui auquel réduiraient des conditions d'accessibilité physique et d'absence de but de lucre à titre principal. Il ressort en effet de la seconde phrase dudit alinéa que c'est la finalité poursuivie par l'activité qui est déterminante pour opérer la qualification de l'équipement "communautaire".

À cet égard, 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 (arrêt n° 238.941 du 9 août 2017).

En l'espèce, l'extension de la maison de repos en projet n'est pas destinée à satisfaire un besoin social dont les pouvoirs publics compétents ont décidé de veiller à l'existence de l'offre et qui soit assuré par une personne publique. Par conséquent, la demande de permis ne concerne pas une construction ou un équipement de service public.

Les statuts de la partie intervenante montrent que celle-ci doit être considérée comme un établissement privé et commercial avec un but de lucre en ordre principal, et ce même si son objet social a une dimension sociale et collective. En effet, cette société a notamment pour objet la gestion et l'exploitation d'une maison de repos (et de soins) et la prestation de soins de santé auprès des personnes du troisième âge, des personnes handicapées physique et/ou mentale, des personnes souffrant de troubles psychologiques et de personnes en situation de détresse morale ou psychique.

S'agissant de la qualification d'équipement communautaire au sens de l'article 127 du CWATUP, l'absence de but de lucre n'est pas justifiée dans le permis litigieux.

Quant à la condition selon laquelle le projet doit être nécessaire à la satisfaction de l'intérêt général, pour pouvoir être qualifié de "constructions ou aménagements qui ont pour finalité de promouvoir l'intérêt général", elle n'est pas non plus justifiée dans le permis attaqué, dès lors qu'il n'y est pas démontré que l'extension de la maison de repos litigieuse n'est pas simplement la bienvenue à Tournai compte tenu du vieillissement de la population, mais est nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population tournaise en raison d'un manque d'infrastructures d'accueil.

Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit d'une procédure exceptionnelle dérogatoire au droit commun de la délivrance des permis d'urbanisme par le collège communal, et que les conditions d'application de l'article 127 du CWATUP, précité, doivent être interprétées restrictivement, il ne peut être soutenu que la compétence du fonctionnaire délégué, en l'espèce, "va de soi" et "est à ce point évidente".

La réunion des conditions permettant que soit admise la qualification d'équipement communautaire n'a pas été adéquatement vérifiée par l'autorité compétente et n'a pas fait l'objet d'une motivation circonstanciée, et ce d'autant plus que, dans sa réclamation, le requérant avait attiré l'attention de l'autorité sur ce point.

La seconde branche du deuxième moyen est, *prima facie*, sérieuse.

## *VIII. Quatrième moyen*

### *VIII.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête*

Le quatrième moyen est pris de la violation des articles D.I.1, D.IV.40 et D.VIII.7 à D.VIII.20 du CoDT, de la violation des articles 1<sup>er</sup> et 127, § 3, du CWATUP, de la violation des articles D.50 et D.64 du Livre I<sup>er</sup> du Code de l'environnement, et de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Le requérant estime que la motivation du permis attaqué appréhende de manière inadéquate le projet et son impact sur le paysage et le voisinage, et ne rencontre pas adéquatement sa réclamation et l'avis émis par le collège communal de Tournai.

Il relève que le fonctionnaire délégué n'appréhende pas l'impact du projet résultant de la conjugaison de l'implantation de l'extension vers le sud avec l'exhaussement important du bâti existant, au regard des propriétés voisines, et en particulier de la sienne. Il constate que l'extension comporte, en largeur, un accroissement latéral en façade sud de 8,30 mètres, et, en hauteur, une majoration au faîte de 5,72 mètres et sous corniches de 2,34 mètres.

Il expose que la situation existante manifeste une continuité des constructions actuelles par une composition en "arc de cercle", dans le prolongement l'un de l'autre.

Il rappelle avoir attiré l'attention de l'autorité, dans ses réclamations, sur la perte d'intimité et les phénomènes d'ombrage générés par le projet, et avoir joint à ce sujet une analyse des ombres portées réalisée par le bureau d'Architecture AUDE. Il affirme que le fonctionnaire délégué ne répond pas à ses observations dans l'acte attaqué.

Il ajoute que l'appréhension par l'autorité de l'impact de l'extension litigieuse vers le sud est erronée pour deux raisons : "une extension de la limite Sud de la propriété d'implantation ne minimise pas plus l'impact des travaux sur la zone de parc qu'une extension qui aurait été réalisé au Nord, puisque le long de la façade Nord du bâtiment existant se situe un simple parking, et une zone aménagée conformément à la destination de la zone de parc", et "le fonctionnaire délégué n'appréhende nullement l'impact de cette extension au sud sur la propriété voisine du

requérant et ce nonobstant les réclamations précises introduites par celui-ci lors des enquêtes publiques".

Il soutient également que la motivation de l'acte attaqué ne rencontre pas davantage les observations pertinentes formulées dans l'avis défavorable du collège communal de Tournai.

#### *B. La note d'observations*

La partie adverse relève que le moyen manque en droit en ce qu'il vise des dispositions du CoDT, inapplicable en l'espèce.

Elle rappelle ensuite que le fonctionnaire délégué a mentionné les observations formulées dans les réclamations, avant de relever, quant à l'implantation, une emprise supplémentaire de construction en zone de parc mais qui est réalisée de manière à minimiser l'intervention des travaux pour ne pas empiéter ni perturber l'aménagement du parc en lui-même.

Elle estime que la circonstance que l'autorité vise avec précision la gravure transmise dans la réclamation montre que celle-ci a parfaitement été prise en considération. Elle expose que le fonctionnaire délégué a constaté que le bâtiment du requérant a également subi des adaptations et des agrandissements, soit un niveau supplémentaire et la suppression d'une toiture à double versant au projet d'une toiture plate en zinc, pour en conclure que toutes les constructions s'adaptent et peuvent évoluer en fonction de leur utilisation. Enfin, elle estime que l'auteur de l'acte prend en considération les réponses et modifications apportées pour optimiser l'articulation du projet avec le bâtiment voisin situé en mitoyenneté, pour conclure qu'une telle motivation est suffisante.

#### *C. La requête en intervention*

La partie intervenante relève à nouveau que le CoDT est inapplicable en l'espèce.

Elle estime, pour le reste, que la réclamation du requérant a suffisamment été prise en considération et ajoute que les plans ont été modifiés précisément pour répondre aux observations émises par celui-ci.

## VIII.2. Examen

Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, tout acte administratif, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 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. La motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. Il n'est pas requis que l'administration active réponde à chaque observation formulée dans une réclamation, pourvu que le réclamant et, en cas de litige le juge, puisse comprendre, à la lecture de la décision, les motifs pour lesquels les objections n'ont pas été suivies. Il en est de même quant aux avis émis.

En l'espèce, dans ses trois réclamations consécutives, le requérant a formulé des objections précises et détaillées quant aux conséquences du projet litigieux en termes de perte d'intimité et d'ombrage sur sa propriété. Il a produit à cet égard, dès sa première réclamation, une étude d'ombrage réalisée par le bureau d'architecture AUDE, qui a ensuite été actualisée le 9 mai 2018, à la suite du dépôt d'une autre étude produite par l'architecte de la demanderesse de permis à l'appui de la troisième version du projet, le 16 avril 2018. Cette dernière actualisation du bureau AUDE n'a cependant pas été jointe à la dernière réclamation du requérant, envoyée le 18 mai 2018.

Dans ses réclamations, le requérant a également souligné la rupture "esthétique et architecturale" qu'induit, selon lui, le projet litigieux, la continuité des façades étant rompue, de sorte qu'il est porté atteinte à la vue dégagée devant la façade sud.

Dans son avis défavorable du 20 octobre 2017, maintenu le 8 juin 2018 à propos du troisième projet, le collège communal a également émis une série de réserves sur l'implantation, la volumétrie et le manque d'intégration paysagère et architecturale.

Le fonctionnaire délégué résume comme suit les remarques formulées lors de la dernière enquête publique, "malgré les modifications intervenues au projet pour y répondre":

- " - travaux non conformes à la zone de parc et risque pour celui-ci,
- usage immodéré de la dérogation,
- importance de l'emprise du nouveau bâtiment avec perte de luminosité,
- rupture esthétique,
- nuisance due à l'exploitation de la maison de repos".

Il indique ensuite, quant à l'implantation, que celle-ci "s'effectue à l'emplacement du bâtiment préalablement démolé" et que "même si l'emprise supplémentaire de construction s'effectue bien en zone de parc, celle-ci est réalisée de manière à minimiser l'intervention des travaux dans cette zone afin de ne pas empiéter ni perturber l'aménagement du parc en lui-même".

Ces motifs permettent de constater que l'auteur de l'acte attaqué a bien perçu l'emprise supplémentaire de construction, soit une implantation du nouveau projet qui ne correspond pas exactement à l'emplacement du bâtiment voué à être démolé.

Sur l'effet conjugué du gabarit et de l'implantation de l'immeuble en projet, l'autorité indique que le projet "respecte les lignes de force du paysage d'autant que le futur bâtiment sera peu perceptible depuis le domaine public". Elle ajoute les motifs suivants :

- "le bâtiment tel que reconstruit garde l'esprit général des bâtisses existantes (hauteur, traitement général des façades et type de matériaux de parement)";
- "le bâtiment voisin (propriété d'un des plaignants) a subi lui aussi des adaptations et agrandissements au regard de la gravure présentée en référence dans la plainte";
- "son bâtiment, lui aussi situé en zone de parc, comporte un niveau supplémentaire ayant conduit à la suppression de la toiture double versants (pentes accentuées et couverture de tuiles) et présente maintenant une toiture plate (plate forme en zinc)";
- "au même titre que le bâtiment du plaignant, (...) les autres constructions existantes s'adaptent et peuvent évoluer en fonction de leur utilisation";
- "vu également les modifications apportées en réponse aux précédentes réclamations, afin d'optimiser l'articulation avec le bâtiment voisin situé en mitoyenneté";
- "le projet, tel que présenté, ne porte certainement pas plus préjudice au caractère architectural et paysager du lieu que les modifications apportées au bâtiment d'origine du plaignant, en mitoyenneté du projet".

Ainsi, l'autorité semble considérer d'une part, que les modifications apportées au projet suite aux réclamations antérieures suffisent, et, d'autre part, que les travaux se justifient dès lors que le réclamant a pu également transformer sa construction.

Une telle motivation n'est ni suffisante ni adéquate au regard des critiques claires et précises formulées tant dans les réclamations que dans l'avis de l'autorité communale. Ainsi, l'auteur de l'acte attaqué reste en défaut de se prononcer sur la perte d'ensoleillement subie par le voisin requérant, alors qu'il était en possession d'une étude d'ombrage produite par le réclamant et de celle produite par le demandeur de permis à la suite des modifications apportées au projet. Même si la dernière version de l'étude du cabinet AUDE ne lui a pas été transmise avec la réclamation déposée dans le cadre de la troisième enquête publique, dès lors que le

réclamant maintenant ses craintes quant à une perte d'ensoleillement, il appartenait à l'autorité d'examiner ce grief et d'indiquer, sur la base des documents dont elle disposait, en quoi elle estimait celui-ci fondé ou non.

Or, il n'est pas possible, à la lecture de l'acte attaqué, de déterminer les raisons pour lesquelles le fonctionnaire délégué estime que les nuisances subies par le requérant, compte tenu de l'accroissement latéral de la façade du bâtiment projeté vers la limite sud, sont acceptables, que ce soit en termes de perte d'intimité ou d'ensoleillement.

Dans cette mesure, le quatrième moyen est sérieux.

## *IX. Condition de l'urgence*

### *IX.1. Thèses des parties*

#### *A. La requête*

Sur un plan temporel, le requérant indique qu'il n'a reçu aucune assurance du bénéficiaire du permis que celui-ci ne serait pas mis en œuvre avant le traitement du recours en annulation. Il précise avoir expressément interpellé la partie intervenante sur ce point, laquelle ne lui a pas répondu.

Sur un plan matériel, il invoque plusieurs inconvénients sérieux :

- une modification importante de son cadre de vie et de l'harmonie architecturale des bâtiments existants;
- une perte de luminosité et un phénomène d'ombrage sur sa propriété;
- un risque lié à la démolition de l'immeuble existant, attenant au sien, qui ne dispose pas de fondations importantes.

Il rappelle que le projet litigieux prend place dans une zone non constructible, en l'occurrence en dérogation à la zone de parc. Il décrit également la configuration actuelle des lieux, ses caractéristiques architecturales et les conséquences du projet en termes de gabarit et d'implantation. Il expose que, par sa volumétrie, son implantation et ses caractéristiques architecturales, le projet dénature les constructions existantes et porte atteinte à la zone de parc.

Il fait état d'une perte d'ensoleillement en fin d'après-midi, début de soirée, pour le côté nord-ouest de son bâtiment où sont situés ses bureaux et son cabinet médical. Il écrit que c'est du côté sud où se trouvent ses pièces de vie, sa

terrasse et la majeure partie de son jardin que l'ombrage sera le plus important. Il rappelle que le bureau d'architecture AUDE a objectivé cette nuisance.

Il affirme également que le projet fait passer la capacité d'accueil de 30 à 72 lits, ce qui représente une augmentation de 140 %, avec une augmentation du bruit, du passage des véhicules du personnel, des visites, des fournisseurs, des évacuations des déchets, des services de secours, des dégradations des voies d'accès, etc. A cet égard, il relève que son garage subit déjà actuellement des dégâts, étant situé à proximité de l'accès des fournisseurs.

Il relève enfin que le projet se situe en zone de risque karstique léger et qu'aucune investigation particulière n'a été effectuée en ce qui concerne les conséquences de la démolition des bâtiments existants jouxtant sa propriété et les éventuelles conséquences en termes de stabilité de ces opérations de démolition et reconstruction.

#### *B. La note d'observations*

La partie adverse affirme que l'exposé de l'urgence ne tient pas compte des modifications qu'a subies le projet et du fait que la dernière version déposée s'inscrit dans la continuité du bâtiment du requérant, présentant la même toiture et la même hauteur.

Elle soutient que la nouvelle construction n'engendrera qu'une perte d'ensoleillement tout à fait relative et ce compte tenu des arbres déjà présents sur sa parcelle.

En ce qui concerne la stabilité, elle rappelle que toute la ville de Tournai est en zone de contrainte karstique modérée. Elle constate que la note descriptive des travaux précise que la zone dans laquelle se trouve le projet est sans contrainte karstique et qu'aucune étude karstique n'est nécessaire, même si des essais de sol ont tout de même été réalisés.

Elle estime dès lors que le requérant n'est pas en mesure de démontrer des inconvénients d'une gravité telle qu'il serait justifié de suspendre l'exécution du permis attaqué.

#### *C. La requête en intervention*

La partie intervenante se réfère aux arguments présentés par la partie adverse.

## *IX.2. Examen*

En vertu de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, modifié par la loi du 20 janvier 2014, la suspension peut être ordonnée à tout moment s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation.

L'article 8, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande de suspension contient un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension demandée.

La charge de la preuve de l'urgence pèse donc sur le requérant.

En ce qui concerne l'immédiateté suffisante, le permis d'urbanisme litigieux est exécutoire depuis sa délivrance le 10 août 2018 et la partie intervenante ne donne aucune garantie quant au fait qu'elle ne le mettra pas en œuvre avant l'issue du recours en annulation. Sur ce plan, la condition de l'urgence est remplie.

En ce qui concerne la gravité des inconvénients concrètement allégués, le permis attaqué autorise l'agrandissement d'une maison de repos en zone de parc, en permettant la construction d'un bâtiment impliquant une emprise supplémentaire de construction vers la limite sud des propriétés, avec un accroissement latéral de 8,30 mètres par rapport à la propriété du requérant. Les inconvénients allégués sont significatifs, puisque la construction autorisée, de par son implantation et son gabarit, diminue sensiblement la vue depuis la terrasse et le jardin du requérant et induit une perte d'ensoleillement sur sa propriété, laquelle est objectivée par des documents probants. Par ailleurs, l'importante augmentation de la capacité d'accueil de la maison de repos, et ses conséquences en termes de bruit et de passages de véhicules, contribue également à une modification importante du cadre de vie du requérant. Au vu de ces éléments, les inconvénients allégués par celui-ci présentent une gravité suffisante pour justifier la suspension du permis attaqué.

L'urgence est établie.

Les conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par la S.A. LES PASTELS est accueillie.

**Article 2.**

La suspension de l'exécution du permis d'urbanisme délivré le 10 août 2018 à la S.A. LES PASTELS en vue d'autoriser l'extension d'une maison de repos, sise rue de l'Abbé Drospy, 27B, à Kain est ordonnée.

**Article 3.**

Sous réserve d'une demande de poursuite introduite en bonne et due forme, la question suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

" L'article 112 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, et [...] l'article D.IV.110 du Code du développement territorial violent[-ils] les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que sont traités de manières différentes les demandeurs de permis d'urbanisme dont la demande a été déclarée complète après le 1<sup>er</sup> juin 2017 selon le fait que [leur] demande a été ou non introduite avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 et ce même dans l'hypothèse où la demande a été introduite de manière non complète ou non conforme avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, a été complétée après le 1<sup>er</sup> juin 2017 pour être déclarée complète est conforme aux dispositions applicables? ".

**Article 4.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII<sup>e</sup> chambre, le sept mars deux mille dix-neuf par :

Anne-Françoise BOLLY,  
Xavier DUPONT,

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier DUPONT.

Anne-Françoise BOLLY.