CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 259.449 du 12 avril 2024

A. 238.227/XIII-9913

En cause : **B.D.**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Laurence DE MEEÛS, avocat,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e^ Damien JANS, avocat,
avenue de Tervueren 412/5
1150 Bruxelles,

Partie intervenante :

C.M.,
ayant élu domicile chez
M^es^ Benoît HAVET et
Guillaume DE SMET, avocats,
rue de Bruxelles 51
1400 Nivelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 janvier 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 23 novembre 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement octroient, sous conditions, à C.M. un permis unique pour transformer et réaffecter une ancienne grange et ses dépendances en salle polyvalente évènementielle avec construction de nouveaux volumes annexes de facture contemporaine et aménagement des abords en jardins d'agrément et parkings paysagés privatifs, dans un établissement situé Ferme du Mortier 1 à Haut-Ittre.

Par une requête introduite le 29 décembre 2023 par la voie électronique, la partie requérante demande la suspension de l'exécution de l'acte attaqué.

II. Procédure

Par une requête introduite le 7 mars 2023, C.M. demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 16 mars 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

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

Les parties adverse et intervenante ont déposé une note d'observations.

M. Nicolas Litvine, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 7 mars 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 4 avril 2024.

M^me^ Laure Demez, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e^ Marie-Louise Ricker, *loco* M^e^ Laurence de Meeûs, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Damien Jans, avocats, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Guillaume De Smet, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Nicolas Litvine, 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 utiles à l'examen de la cause

1. Le 19 octobre 2021, C.M. adresse à la commune d'Ittre une demande de permis unique ayant pour objet la transformation et la réaffectation d'une ancienne grange et de ses dépendances en salle polyvalente évènementielle, la construction de nouveaux volumes annexes de facture contemporaine et l'aménagement des abords en jardins d'agrément et parkings paysages privatifs liés à l'activité-Ferme du Mortier l à Haut Ittre. Il en est accusé réception le 21 octobre 2021.

Une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement et une étude acoustique sont annexées à cette demande.

Le bien est situé en zone agricole au plan de secteur.

Le 22 octobre 2021, la commune communique la demande aux fonctionnaires technique et délégué.

2. Le 10 novembre 2021, les fonctionnaires délégué et technique sollicitent auprès du demandeur de permis des renseignements complémentaires et informent la commune de cette demande.

3. Le 16 mars 2022, le demandeur de permis dépose ces renseignements complémentaires à la commune et, le même jour, celle-ci les communique aux fonctionnaires délégué et technique.

4. Le 8 avril 2022, les fonctionnaires délégué et technique informent le demandeur de permis que sa demande de permis unique est jugée complète et recevable, lui communiquent les premiers éléments d'analyse de sa demande et l'informent de la suite de la procédure. La commune en est informée le même jour.

5. Du 21 avril au 6 mai 2022, une enquête publique est organisée. Elle donne lieu à 16 réclamations.

Des avis sont sollicités et émis en cours d'instances, dont l'avis défavorable de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (CRMSF) du 26 avril 2022 et l'avis favorable sous conditions de l'Agence wallonne du Patrimoine (AWaP) du 23 mai 2022.

6. Le 16 mai 2022, le collège communal d'Ittre émet un avis favorable conditionnel.

7. Le 15 juin 2022, les fonctionnaires technique et délégué informent le demandeur de permis et la commune d'Ittre de la prolongation de 30 jours du délai pour envoyer leur rapport de synthèse.

8. Le 15 juillet 2022, ils communiquent leur rapport de synthèse et proposent au collège communal d'octroyer le permis sollicité en l'assortissant de conditions.

9. Le 18 juillet 2022, le collège communal d'Ittre octroie, sous conditions, le permis sollicité.

10. Le 4 août 2022, le requérant introduit un recours administratif contre ce permis auprès du Gouvernement wallon.

11. Le 28 septembre 2022, les fonctionnaires technique et délégué informent les parties de la prolongation de 30 jours du délai d'envoi de leur rapport de synthèse.

12. Le 29 septembre 2022, le demandeur de permis dépose une note argumentaire établie par un bureau de consultance et accompagnée d'une étude acoustique complémentaire.

13. Le 19 octobre 2022, la CRMSF, reconsultée sur recours, confirme son avis défavorable émis en première instance.

14. Le 28 octobre 2022, les fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours communiquent leur rapport de synthèse aux ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Ils proposent de refuser d'octroyer le permis.

15. Le 23 novembre 2022, les ministres octroient le permis sollicité à des conditions modifiées par rapport à celles de la décision communale.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Débats succincts

L’auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d’avis que le deuxième moyen est fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

A. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de l’article D.IV.53, alinéa 1er, du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration et en particulier du devoir de minutie, ainsi que de l’erreur manifeste d’appréciation, de l’erreur, de l’insuffisance et de la contradiction dans les motifs de l’acte.

Il estime que l’autorité s’est écartée des avis de l’AWaP, de la CRMSF et du fonctionnaire délégué compétent sur recours sans aucune justification. Il note qu’après avoir indiqué qu’elle ne se ralliait pas totalement à l’avis exprimé dans le rapport de synthèse des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours, l’acte attaqué évoque les thèmes de la capacité d’accueil, du parking et des normes PMR, mais n’examine pas la question de la véranda et de la subdivision des châssis, ni ne motive sa décision au regard de ces éléments.

Il est d’avis que l’autorité devait motiver spécialement sa décision dans la mesure où elle s’écartait du rapport de synthèse et qu’elle a ignoré les avis de l’AWaP et de la CRMSF en manière telle que le principe de minutie est violé, qu’un excès de pouvoir et une erreur manifeste d’appréciation sont commis.

En réplique, le requérant considère que les parties adverse et intervenante ne répondent pas à son observation quant au fait que l’acte attaqué n’examine pas « la question de la véranda et celle des subdivisions des châssis ». Il ajoute qu’il ne suffit pas que l’autorité ait eu connaissance des avis dont elle s’écarte, mais qu’elle doit donner des motifs permettant de comprendre pourquoi elle s’en écarte, ce qui n’est pas le cas en l’espèce.

Il expose enfin que, même à suivre le raisonnement de la partie adverse selon lequel l’avis du fonctionnaire délégué est nuancé, cet avis est très clair quant à son caractère défavorable et quant au fait que « le projet devrait être revu et modifié

afin d'intégrer les considérations précitées [questions de la véranda et des subdivisions des châssis] et de contribuer ainsi à la protection du paysage bâti et non bâti ». À son estime, la seule mention, dans l'acte attaqué, que l'autorité délivrante ne se rallie « pas totalement à l'analyse du fonctionnaire délégué » ne permet pas de comprendre pourquoi la partie adverse s'est écartée de cet avis.

B. Thèse de la partie adverse

La partie adverse expose que l'avis du fonctionnaire délégué, qui reproduit l'avis favorable de l'AWaP et l'avis défavorable de la CRMSF, est lui-même nuancé. Elle en déduit que l'autorité compétente pouvait en conclure qu'elle ne se ralliait « pas totalement à l'analyse du fonctionnaire délégué ».

C. Thèse de la partie intervenante

La partie intervenante précise que les avis qui fondent le grief sont visés dans l'acte attaqué, ce qui démontre à suffisance que la partie adverse en a pris connaissance. Elle ajoute que l'absence de conditions imposant de mettre en œuvre les travaux recommandés par ces avis permet de comprendre que la partie adverse n'a pas entendu les suivre, n'estimant pas que les travaux préconisés étaient nécessaires au regard du bon aménagement des lieux. En revanche, elle relève que la partie adverse a imposé des conditions sur le nombre d'emplacements de parking et la plantation d'arbres qui contribuent à assurer le bon aménagement de lieux.

V.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis unique, comme tout acte administratif à portée individuelle au sens de l'article 1er de cette loi, 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 doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

L'autorité administrative qui se départit d'avis qui lui ont été donnés et spécialement du rapport de synthèse qui lui est adressé, doit motiver adéquatement sa décision de manière telle qu'il soit possible de comprendre les raisons qui la conduisent à ne pas suivre ces avis et rapport de synthèse. Cette exigence de motivation ne va pas jusqu'à imposer à l'autorité compétente de répondre à chacun

des arguments antérieurs retenus mais le degré de précision de sa réponse dépend de l'importance de l'argument divergent antérieur.

2. L'article D.IV.53 du CoDT est libellé comme suit :

« 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.
Outre la compatibilité avec le contenu du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, des schémas, permis d'urbanisation et guides, le permis ou le refus de permis est fondé sur les circonstances urbanistiques locales et peut être fondé notamment sur les motifs et conditions mentionnés dans la présente section ».

Selon l'article 97, alinéa 2, 2°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la disposition précitée est applicable au permis unique.

3. En l'espèce, l'importance de l'aspect architectural du projet et, plus spécifiquement, de son intégration avec le bâtiment existant, est soulignée par les instances d'avis suivantes :

- Dans son avis favorable conditionnel du 16 mai 2022, le collège communal relève, parmi les conditions, celle consistant à :

  « […] prendre en considération les remarques émises dans la délibération du Collège communal du 21 septembre 2020 décidant (l) de marquer, sous réserve de l'avis de la CCATM, son accord sur le principe d'envisager un projet dérogatoire à la zone du plan de secteur sous réserve de l'examen d'un dossier complet et d'y apporter un soin tout particulier afin de préserver les qualités patrimoniales d'exception attachées à cette ancienne ferme brabançonne en quadrilatère […] ».

- Dans son avis défavorable du 26 avril 2022 émis en première instance, la CRMSF indique ce qui suit :

  « La Commission se rallie à l'avis défavorable préparé par la chambre provinciale de Brabant le 25 avril dernier : elle admet le traitement contemporain et discret de la nouvelle annexe implantée en B1.

  En revanche, en ce qui concerne la grange (B2) : pour les 3 grandes baies situées du côté extérieur de la ferme en carré, un traitement résolument contemporain est attendu. Il serait donc judicieux que l'auteur de projet propose des châssis sans subdivisions excessives.

  La véranda (extension du bâtiment B3) doit être revue car, en l'état, ses dimensions semblent excessives et son emprise sur le paysage environnant est trop importante. Le mur du bâtiment situé à l'arrière de celle-ci perd de sa force ».

- En degré de recours, la CRMSF confirme son avis défavorable dans les mêmes termes.

- Dans son avis, repris dans le rapport de synthèse défavorable des fonctionnaires technique et délégué compétents sur recours, le fonctionnaire délégué sur recours conclut ce qui suit :

« [...]
Considérant que le projet prévoit d'apporter des modifications à l'enveloppe extérieure des bâtiments existants notamment par le percement de nouvelles baies et par la construction de nouveaux volumes secondaires attenants ;

Considérant qu'en date du 23 mai 2022, l'agence wallonne du patrimoine (AWAP) a émis un avis favorable conditionnel formulé comme suit :

" [...]
Considérant que le bien inventorié et pastillé consiste en une ferme en quadrilatère, isolée dans le vallon du ruisseau du Mortier, et construite au 18e et 19e siècle sur un noyau plus ancien.
Considérant la qualité paysagère de la volumétrie caractéristique et traditionnelle de cette ferme ;
Considérant que le projet vise à la réhabilitation de la grange et d'une partie des anciennes dépendances en salle polyvalente évènementielle, avec construction de nouveaux volumes annexes et aménagements des abords en jardin d'agrément et en parking ;
Considérant que les interventions projetées (bâti et abords) seront à peine visibles de l'espace public ;
Considérant que les nouveaux volumes annexes sont de facture contemporaine et sobre, et ne rivalisent pas avec la volumétrie traditionnelle du quadrilatère ;
Considérant que l'aménagement des abords tels que projetés est acceptable ;
Au regard de l'ensemble des motifs précités, l'AWaP remet un avis simple favorable conditionnel concernant la demande mieux identifiée sous objet, sous réserve de dégager l'anglée sud du quadrilatère, en reculant l'implantation de l'annexe et de traiter le plus sobrement possible les terminaisons de l'acrotère des nouveaux volumes annexes à toit plat, pour ne pas rivaliser avec les toitures en bâtière des volumes d'origine. [...]" ;

Considérant qu'en date du 26 avril 2022, la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles a émis un avis défavorable formulé comme suit : […] ;

Considérant, pour la bonne compréhension du projet, que le bâtiment B1 est un volume annexe à usage de cuisine attenant au pignon Nord-Est de la grange ;

Considérant que ces deux avis développent des considérations pertinentes qui méritent d'être confirmées, à savoir :
- les dimensions de la véranda devraient être réduites de minimum deux travées afin de limiter son emprise et de dégager l'angle Sud du quadrilatère de la ferme (bâtiment B3) ;
- les subdivisions des châssis des portes et fenêtres tant de la grange que de la véranda devront être supprimées afin de mieux affirmer le caractère contemporain de l'intervention ;

> Considérant que le projet devrait être revu et modifié afin d'intégrer les considérations précitées et de contribuer ainsi à la protection du paysage bâti et non bâti ;
>
> […]
>
> Considérant, pour les motifs développés ci-avant, que le projet est acceptable en son principe général, mais il doit être revu afin de réduire la capacité du public accueilli, de préserver au mieux l'intérêt patrimonial du bâti (réduction de la véranda, suppression des subdivisions des châssis au niveau des nouveaux percements) ainsi que d'assurer une accessibilité adéquate pour les personnes à mobilité [réduite] ; qu'en l'état actuel du projet et d'un point de vue urbanistique, il y a lieu d'émettre un avis défavorable ».

4. Les développements précités ont trait à l'aspect architectural du projet et, plus spécifiquement, à l'intégration de celui-ci avec le bâtiment existant, dont l'intérêt patrimonial est relevé tant par la commune que par le fonctionnaire délégué compétent sur recours.

Le collège communal ne formule pas d'observation concrète sur le projet, mais souligne l'importance de préserver la valeur patrimoniale du bâtiment existant et donne ainsi un poids accru aux observations formulées par ailleurs à cet égard.

La CRMSF est d'avis que les dimensions de la véranda doivent être réduites de minimum deux travées afin de limiter son emprise et de dégager l'angle Sud du quadrilatère de la ferme (bâtiment B3) et que les subdivisions des châssis des portes et fenêtres, tant de la grange que de la véranda, doivent être supprimées afin de mieux affirmer le caractère contemporain de l'intervention.

Le fonctionnaire délégué sur recours estime les éléments soulevés par la CRMSF suffisamment substantiels pour motiver un avis défavorable à l'octroi du permis sollicité.

L'intégration du projet au bâti existant et son éventuelle influence sur l'intérêt patrimonial des constructions existantes sont des questions d'importance primordiale pour l'autorité amenée à se prononcer sur une telle demande, et ce d'autant plus que le projet nécessite l'octroi d'une dérogation à l'affectation du bien en zone agricole au plan de secteur dans le respect, notamment, de l'article D.IV.13 du CoDT qui requiert que le projet « contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

Dans ces conditions, l'autorité devait être particulièrement attentive à motiver sa décision de s'écarter d'avis convergents sur ces points, tels que ceux de la CRMSF et du fonctionnaire délégué compétent sur recours.

5. Or, en l'espèce, les motifs de l'acte attaqué sont particulièrement succincts, à savoir :

« Considérant que l'autorité compétente en recours pour sa partie aménagement du territoire ne se rallie pas totalement à l'analyse du fonctionnaire délégué compétent en recours ».

Hormis des considérations relatives à la capacité du projet (en lien avec le dimensionnement du parking) et au respect des normes en matière d'accès pour les PMR, l'acte attaqué ne contient pas de considérants propres relatifs aux aspects architecturaux du projet dans les considérants qu'il développe pour motiver sa décision de se départir de l'avis du fonctionnaire délégué compétent sur recours, que ce soit de manière plus générale ou plus spécifiquement quant aux éléments concrets pointés par les différents avis, à savoir la subdivision ou non des châssis au niveau des nouveaux percements et les dimensions de la véranda.

Le silence de l'autorité et le fait qu'elle s'abstienne d'imposer des conditions faisant suite à ces avis ne peuvent tenir lieu de motivation, quand bien même elle aurait précédemment indiqué ne pas partager « totalement » l'analyse du fonctionnaire délégué sur recours.

Il résulte de ce qui précède que l'autorité n'a pas motivé à suffisance et de manière adéquate sa décision de s'écarter des avis et rapport rendus en cours d'instruction, en tant qu'ils avaient trait à l'architecture du projet.

6. Le deuxième moyen est fondé, ce que des débats succincts suffisent à constater.

Les conclusions du rapport rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, qui propose l'annulation de l'acte attaqué sur cette base, peuvent être suivies. Il n'y a dès lors pas lieu de statuer sur la demande de suspension de l'acte attaqué.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure dans le cadre tant de la procédure en suspension (700 euros) que de la procédure en annulation (770 euros). Il y a lieu de faire droit à sa demande, au montant de 770 euros,

conformément à l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure, qui prévoit qu'aucune majoration n'est due, lorsque comme en l'espèce, le recours n'appelle que des débats succincts.

La partie requérante s'est acquittée des droits afférents à la demande de suspension et à la requête en annulation.

L'article 70, § 1er, alinéa 3, du règlement général de procédure prévoit que lorsque la demande n'appelle que des débats succincts, la requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de droit.

Il y a lieu, par conséquent, d'ordonner le remboursement du montant de 224 euros.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 23 novembre 2022 par lequel les ministres de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement modifient l'arrêté du collège communal de Ittre du 18 juillet 2022 qui octroie à C.M. un permis unique pour transformer et réaffecter une ancienne grange et ses dépendances en salle polyvalente évènementielle avec construction de nouveaux volumes annexes de facture contemporaine et aménagement des abords en jardins d'agrément et parkings paysagés privatifs, dans un établissement situé Ferme du Mortier 1 à Haut-Ittre.

Article 2.

Il n'y a plus lieu à statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 24 euros, est mise à la charge de la partie adverse.

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

Article 4.

Le montant de 224 euros indûment versé par la partie requérante lui sera remboursé par le service désigné au sein du service public fédéral des Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

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

Laure Demez,	conseiller d'État, président f.f.,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Céline Morel	Laure Demez