CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.965 du 11 février 2022

A. 229.978/XIII-8868

En cause : **DE FURSTENBERG** Valérie,
ayant élu domicile chez
M^e Denis BRUSSELMANS, avocat,
rue Colleau 15
1325 Chaumont-Gistoux,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune d'Incourt,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 janvier 2020, Valérie De Furstenberg demande l'annulation de la décision du 16 décembre 2019 du ministre de l'Aménagement du Territoire par laquelle le permis d'urbanisme sollicité par la requérante relatif à un bien sis à Piétrebais (Incourt), rue Sur-les-Tiennes, ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale est refusé.

II. Procédure

Par une requête introduite par la voie électronique le 25 février 2020, la commune d'Incourt a demandé à être reçue en qualité de la partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 5 août 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, 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 22 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 janvier 2022.

M^me^ Anne-Françoise Bolly, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e^ Denis Brusselmans, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e^ Florence Cornez, *loco* M^e^ Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 1er juillet 2019, la partie requérante introduit une demande de permis d'urbanisme auprès de la commune d'Incourt ayant pour objet la construction d'une maison unifamiliale sur un bien sis rue Sur-les-Tiennes, cadastré 4ème division, section A, n° 459 a.

2. Le 16 juillet 2019, un accusé de réception de dossier complet est établi.

3. Le 8 août 2019, le collège communal d'Incourt refuse d'octroyer le permis d'urbanisme sollicité.

Cette décision est réceptionnée par la partie requérante le 22 août 2019.

4. Le 23 septembre 2019, la partie requérante introduit un recours administratif contre la décision de refus du 8 août 2019 auprès du Gouvernement wallon.

5. Le 24 octobre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (DGO4) communique sa première analyse du dossier à la partie requérante et à la commission d'avis sur les recours (CAR).

6. Le 4 novembre 2019, la CAR, après avoir procédé à une audition, émet un avis défavorable sur le projet.

7. Le 3 décembre 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux communique un projet d'arrêté ministériel portant refus de la demande de permis au ministre chargé de l'Aménagement du territoire.

8. Le 16 décembre 2019, le ministre refuse d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Cet arrêté ministériel, qui constitue l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant que la demande de permis comprend une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement;

Considérant que la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement examine de manière particulièrement concrète et précise les incidences probables du projet sur l'environnement; que tenant compte de son

contenu, des plans et autres documents constitutifs du dossier et eu égard à l'article D.65 du Code wallon sur l'environnement, il y a lieu de considérer que le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement;

Considérant que le bien est soumis :

- au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par arrêté royal du 28 mars 1979; que le bien y est repris en zone d'habitat à caractère rural;
- au schéma de structure communal adopté le 19 décembre 2016 et devenu schéma de développement communal lors de l'entrée en vigueur du Code; que le bien y est repris en zone d'habitat d'Incourt aéré dans le périmètre d'une zone sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone d'habitat à caractère rural telle que définie par l'article D.II.25 du Code qui dispose que :

" La zone d'habitat à caractère rural est principalement destinée à la résidence et aux exploitations agricoles ainsi qu'à leurs activités de diversification déterminées par le Gouvernement en application de l'article D.II 36, § 3.

Les activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie, les établissements socioculturels, les constructions et aménagements de services publics et d'équipements communautaires, les exploitations agricoles et les équipements touristiques ou récréatifs peuvent également y être autorisés pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination principale de la zone et qu'ils sont compatibles avec le voisinage.

Cette zone doit aussi accueillir des espaces verts publics".

Considérant que la demande s'écarte du prescrit du schéma de développement communal pour le motif suivant :

- " Situation de fait - zone village aéré : ce site correspond approximativement au périmètre approuvé par le Conseil communal dans le cadre du PCA n° 1 'Les Tiennes' à Piétrebais. Ce site présente un[e] importance paysagère majeure au niveau local, toute urbanisation devra veiller à préserver les vues paysagères à moyennes et longues distances (…) - le plan d'implantation figure la plantation d'un écran visuel à front de voirie et sur une partie de la limite parcellaire gauche de sorte que les vues paysagères à moyenne et longue distance ne sont pas préservées.

Considérant que, conformément à l'article D.IV.5, un permis ou certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluri communal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet :

- ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation;
- contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

Considérant que la décision de refus du permis d'urbanisme du 8 août 2019 est notamment motivée comme suit :

" (...) Considérant que le projet se situe dans une 'zone sensible à l'urbanisation', où deux précédents permis ont été refusés au motif que

l’urbanisation du plateau des Tiennes devait faire l’objet d’un plan spécifique d’aménagement (Schéma d’orientation Local), au vu de ses caractéristiques intrinsèques;

Considérant que l’un des objectifs d’aménagement du Schéma de développement communal est de ‘conforter les caractéristiques urbanistiques et paysagères des différents villages’, pour mieux contrôler l’urbanisation en cherchant à préserver la respiration et la cohérence des caractéristiques paysagères des villages;

Considérant que l’option territoriale dans la zone d’habitat villageois - aéré est de préserver, de restaurer et de mettre en œuvre les caractéristiques particulières de l’habitat rural ouvert et des paysages; donc de restreindre le développement résidentiel des zones mal situées par rapport aux zones d’habitat villageois-centre et à assurer la protection des espaces et des ouvertures d’intérêt paysager;

Considérant qu’au schéma de développement communal, la parcelle est reprise dans un site sensible à l’urbanisation nécessitant une réflexion d’ensemble;

Considérant que le plateau des Tiennes présente un aspect bucolique;

Considérant que ce site présente une importance paysagère majeure au niveau local;

Considérant que deux précédents projets sur le plateau des Tiennes ont déjà fait l’objet de fortes contestations où ces arguments avaient déjà été largement évoqués; (...)

Considérant que le Conseil communal, en séance du 06 juin 2018, a validé la proposition d’élaboration du Schéma d’orientation local pour le plateau des Tiennes;

Considérant qu’il serait raisonnable d’établir des règles urbanistiques, avant toutes constructions, dans l’objectif de veiller à préserver les vues paysagères;

Considérant que le projet s’implante au milieu d’une ouverture; qu’il n’est rattaché à aucun bâti; qu’il apparaît donc comme isolé au milieu du paysage dans une zone où les autorités communales projettent d’élaborer un Schéma d’Orientation Local;

Considérant qu’il n’est donc pas pertinent d’accepter un projet de construction sur cette parcelle;

Considérant que le Collège communal, depuis le refus du permis d’urbanisme 101/2016 et la décision d’élaborer un Schéma d’Orientation Local par le Conseil communal en date du 6 juin 2018, a pris le parti de ne pas autoriser de permis d’urbanisme à l’intérieur du périmètre de la zone sensible (...)

Considérant qu’au cours de la même séance à laquelle ce dossier a été traité, le Collège communal a jeté les bases de travail pour l’élaboration du Schéma et lui a alloué un montant qui sera intégré à la prochaine modification budgétaire (...)”;

Considérant que l’article D.I.6 du Code institue une Commission d’avis chargée d’émettre un avis motivé sur les recours conformément à l’article D.IV.66 du Code;

Considérant que, conformément à l’article D.IV.66, al. 3 du Code, la Direction juridique, des recours et du contentieux a envoyé au demandeur, au Collège

communal de Incourt, au Fonctionnaire délégué et à la Commission d'avis sur les recours, en date du 24 octobre 2019, la première analyse du recours établie sur base des éléments versés au dossier;

Considérant que les parties et la commission d'avis ont été invitées à comparaître à une audition qui a eu lieu le 4 novembre 2019;

Considérant que la Commission d'avis a transmis, en date du 12 novembre 2019, l'avis suivant : défavorable; que cet avis est notamment motivé comme suit (cf. annexe 1):

" (...) Les membres de la Commission reconnaissent le caractère particulier du site, sa qualité paysagère et estiment qu'une attention particulière doit être portée à tout projet s'inscrivant en de tels lieux. La création de pignons aveugles, perceptibles depuis la voirie, donne un caractère massif au volume et en augmente l'impact visuel. La proposition présentée ne tient pas compte de la spécificité du site et semble davantage correspondre à un pavillon quelconque d'un lotissement.

De plus, le programme qui y est développé manque de confort de vie : report des véhicules à l'extérieur, absence d'espace de rangement et d'abri de jardin... Toutes ces fonctions seront, lors de l'occupation de l'habitation, aménagées à l'extérieur et seront l'occasion de créer des volumes annexes qui alourdiront l'occupation parcellaire. De plus, il ne suffit pas de maintenir des reculs latéraux pour garantir une percée visuelle. Si d'autres projets devaient suivre cet exemple, les vues ne seraient pas suffisamment préservées ou mises en valeur.

Les membres de la Commission sont favorables à l'urbanisation du site mais estiment que ce projet manque de personnalité dans un site remarquable. Tout aménagement du site doit déterminer, à l'avance, les points de vue à conserver (…)";

Considérant que l'autorité de recours estime que l'avis de la Commission est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier;

Considérant que l'article D.IV.58 du Code dispose que : "Le refus de permis peut être fondé sur la révision en cours du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, ou l'établissement ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou d'un schéma communal.

Le refus de permis fondé sur ce motif devient caduc si le nouveau plan ou le schéma n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision d'établissement ou de révision (...)";

Considérant que l'autorité de recours partage la position développée par le Collège communal dans sa décision du 8 août 2019; que le Plateau des Tiennes présente une importance paysagère majeure au niveau local; qu'il convient d'établir des règles urbanistiques avant toute construction afin de veiller à la préservation des vues paysagères; que c'est dans cet objectif que le Conseil communal a décidé, en date du 6 juin 2018, d'élaborer un nouveau Schéma d'Orientation Local; que l'article D.IV.58 précité du Code permet de refuser le permis d'urbanisme sollicité sur base de l'élaboration de ce nouveau texte décidée le 6 juin 2018; que l'alinéa 2 qui prévoit une durée maximale pour l'entrée en vigueur du texte protège le demandeur d'une trop longue attente pour disposer de son bien et obtenir une décision en matière d'urbanisme ».

Cet arrêté ministériel est notifié par des courriers du 18 décembre 2019 adressés par plis recommandés. Le conseil de la partie requérante réceptionne ce pli le 19 décembre 2019.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

1. Le premier moyen est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une erreur de droit et d'une erreur dans les motifs, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation ».

2. Dans une première branche, formulée à titre principal et intitulée « l'article D.IV.58 du CoDT n'est pas d'application », la partie requérante relève que l'article D.IV.58 du Code du développement territorial (CoDT) et l'article 107, § 1er, alinéa 5, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) sont semblables, à la différence que le CWATUP évoque l'établissement d'un plan d'aménagement « décidé » alors que le CoDT évoque un schéma communal « en cours ». Elle expose que cette différence a son importance pour déterminer si la jurisprudence établie sur la base des dispositions du CWATUP est transposable depuis l'entrée en vigueur du CoDT.

Elle tire de la jurisprudence arrêtée à l'égard de 107, § 1er, alinéa 5, du CWATUP que, pour pouvoir faire obstacle à la délivrance d'un permis d'urbanisme, le plan communal d'aménagement (PCA) doit être matérialisé dans un plan en bonne et due forme, qui n'est ni une esquisse, ni une simple décision de périmètre. Elle est d'avis qu'on aurait pu croire que, dans la mesure où le CWATUP n'exige que le fait que l'établissement d'un plan soit « décidé », l'interprétation de cette disposition n'emporte pas l'obligation de disposer de plus qu'une esquisse ou de la détermination du périmètre. Elle pointe que la disposition du CoDT étant plus exigeante, il faut plus qu'une simple décision de principe d'établir un schéma : il faut que la procédure soit réellement entamée, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'établissement d'un document plus précis qu'une simple esquisse ou une détermination de périmètre. Elle en déduit que la jurisprudence antérieure est dès lors transposable au schéma d'orientation local (SOL), qui a remplacé le PCA.

Elle remarque que, dans sa décision de refus du 8 août 2019, le collège communal indique qu'il « a jeté les bases de travail pour l'élaboration du schéma et lui a alloué un montant qui sera intégré à la prochaine modification budgétaire ». Elle en retire qu'à cette date, le dossier d'élaboration du SOL n'avait pas avancé puisque le budget nécessaire n'avait même pas été intégré au budget communal alors que la décision de principe a été prise le 6 juin 2018, soit plus d'un an auparavant.

Elle estime que l'échéance de l'entrée en vigueur d'un éventuel SOL étant reportée à plusieurs années, l'élaboration du SOL pour le plateau des Tiennes reste purement hypothétique.

Elle en conclut que l'article D.IV.58 du CoDT ne peut trouver à s'appliquer, que la motivation de l'acte attaqué est donc erronée en droit et que cette erreur entraîne une erreur manifeste d'appréciation.

3. Dans une seconde branche, formulée à titre subsidiaire et intitulée « dépassement du délai prévu à l'article D.IV.58, al. 2, du CoDT », elle soutient que s'il devait être jugé que l'article D.IV.58, alinéa 2, du CoDT trouve à s'appliquer, ce qu'elle conteste, alors faudrait-il constater que cette disposition prévoit que le motif de refus devient caduc si le plan ou schéma n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision de son établissement.

Elle affirme que le PCA a fait l'objet d'une décision de principe en 1999 et soutient que la décision du 6 juin 2018, précitée, n'est qu'une réitération de cette décision de près de 10 ans antérieure puisqu'elle concerne exactement le même objet. Elle en déduit que le délai de trois ans est très largement dépassé.

Elle est d'avis qu'il est contraire au principe de bonne administration que l'échéance prévue à l'article D.IV.58, alinéa 2, du CoDT puisse être reportée à chaque nouvelle décision de renouvellement d'élaboration d'un SOL prise par le conseil communal.

Elle conclut que, sur la base de ce raisonnement, l'illégalité du motif de droit de la décision de refus doit également être déclarée fondée, et l'acte attaqué annulé de ce chef.

4. Dans son mémoire en réplique, à propos de la première branche, elle précise qu'elle ne conteste pas que la décision attaquée a été prise le 6 juin 2018, mais que cette décision de principe ne suffit pas pour rendre l'article D.IV.58 du CoDT applicable.

Elle est d'avis que la décision d'établissement d'un SOL est insuffisante pour permettre le refus de permis prévu à l'article D.IV.58 du CoDT. Elle revient sur la différence de rédaction entre cette disposition et l'article 107, § 1er, alinéa 5, du CWATUP.

5. En ce qui concerne la seconde branche, elle précise qu'une erreur de date ressort de la requête en annulation, lorsqu'est évoquée une décision de principe

pour l’élaboration d’un PCA en 1999, alors que cette décision date en réalité de 2008.

Elle est d’avis que la partie intervenante apporte la démonstration du fondement du grief lorsqu’elle indique explicitement que la délibération du conseil communal du 30 janvier 2008 vise davantage qu’une décision de principe puisqu’il est question dans cette délibération de « définir le périmètre de l’avant-projet de PCA ».

Elle déduit du raisonnement de la partie intervenante qu’il suffirait de décider tous les trois ans d’entamer une nouvelle procédure d’élaboration d’un SOL après avoir abandonné la précédente pour « bloquer » définitivement l’urbanisation d’une partie du territoire communal. Elle est d’avis qu’une telle pratique est manifestement incompatible avec le respect du principe de bonne administration.

6. Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, elle rappelle qu’au niveau de la procédure d’élaboration du SOL, l’article D.II.12, § 1er, alinéa 1er, du CoDT indique que le SOL « est établi à l’initiative du conseil communal » et que l’alinéa 3 prévoit que le conseil communal « marque son accord ou non sur la poursuite de la procédure » dans les soixante jours de la réception de la proposition d’avant-projet de SOL. Elle en déduit que l’établissement du SOL qui est décidé par le conseil communal constitue la première étape de la procédure, qui est suivie par la réalisation de l’avant-projet de SOL et ensuite d’une délibération du conseil communal qui marque son accord sur la poursuite ou non de la procédure.

Elle est d’avis qu’à partir du moment où le 8 août 2019, le collège communal a indiqué dans sa décision de refus de permis qu’il a « alloué un montant qui sera intégré à la prochaine modification budgétaire » pour la réalisation du SOL, cela signifie qu’à cette date, l’établissement du SOL n’avait pas débuté, seul un accord de principe ayant été émis par le conseil communal. Selon elle, la seule décision permettant de considérer qu’un SOL est « en cours » est celle qui désigne l’auteur de l’avant-projet et fait débuter sa mission.

7. En ce qui concerne la seconde branche, elle rappelle que le collège communal n’est pas une autorité compétente pour décider l’abandon de la procédure d’adoption d’un schéma de structure ou d’un SOL. Elle revient encore sur l’exacte correspondance entre l’objet du projet de PCA décidé en 2008 et celui de l’intention d’élaborer un SOL affichée dans la délibération du conseil communal du 6 juin 2018. Elle considère qu’il peut être constaté que cette dernière décision s’inscrit dans la droite ligne de l’initiative prise en 2008, processus qui n’a jamais été abandonné de manière officielle par un acte émanant de l’autorité compétente pour

le prendre, de sorte que l'application du second alinéa de l'article D.IV.58 du CoDT ne peut être écartée.

IV.2. Examen

Sur la première branche

1. L'article D.IV.58, alinéas 1er et 2, du CoDT énonce ce qui suit :

« Le refus de permis peut être fondé sur la révision en cours du plan de secteur, en ce compris la carte d'affectation des sols, ou l'établissement ou la révision d'un schéma de développement pluricommunal ou d'un schéma communal.

Le refus de permis fondé sur ce motif devient caduc si le nouveau plan ou le schéma n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent la décision d'établissement ou de révision ».

Les travaux préparatoires précisent, à cet égard, ce qui suit :

- « Il s'agit de permettre aux autorités compétentes de refuser un permis, dont la demande est conforme aux documents d'urbanisme en vigueur, lorsque le plan de secteur, le schéma pluricommunal ou communal est en cours d'élaboration ou de révision. L'acte qui définit l'établissement ou la mise en œuvre peut être la délibération du conseil communal pour les schémas, la réunion d'information préalable pour les révisions de plan de secteur » (Doc *Parl. wal*., session 2015-2016, n° 307/1, p. 54);
- « La disposition proposée est le pendant de l'article D.IV.58 du CoDT qui reproduit le mécanisme existant actuellement à l'article 107, § 1er, alinéa 5 et § 2, alinéa 4 du CWATUPE. Il s'agit de permettre aux autorités compétentes de refuser un permis, dont la demande est conforme aux documents d'urbanisme en vigueur, lorsque le plan de secteur ou le schéma communal est en cours d'élaboration ou de révision » (Doc *Parl. wal.,* session 2015-2016, n° 307/1 *quater*, p. 532*).*

2. En l'espèce, par sa délibération du 6 juin 2018, le conseil communal d'Incourt décide « de donner un accord de principe pour élaborer un Schéma d'Orientation Local pour la zone dite "sensible à l'urbanisation" du plateau des Tiennes ».

Une telle décision constitue la première étape de l'élaboration du SOL projeté, de telle sorte que l'auteur de l'acte attaqué pouvait faire application de l'article D.IV.58, alinéa 1er, pour refuser la demande de permis d'urbanisme litigieuse.

La thèse de la partie requérante selon laquelle seule la décision du conseil communal qui désigne l'auteur de l'avant-projet met en œuvre la procédure d'élaboration du SOL ne repose sur aucun élément de l'article D.II.12, du CoDT,

précité. Celui-ci ne précise pas que la première étape de l'élaboration d'un SOL est nécessairement la désignation de l'auteur de l'avant-projet et ne peut être une décision antérieure de principe d'établir un tel schéma.

Aucune erreur en droit n'a été commise à cet égard par l'auteur de l'acte attaqué. Par conséquent, faire application de l'article D.IV.58, alinéa 1er, du même Code, dans le contexte prédécrit, ne constitue pas non plus une erreur manifeste d'appréciation.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche

1. Il ressort des écrits de procédure qu'aucune décision de principe n'a été adoptée en 1999, ce que la partie requérante reconnaît dans son mémoire en réplique.

Par une délibération du 30 janvier 2008, le conseil communal de la partie intervenante a décidé « d'approuver le principe de l'élaboration d'un Plan Communal d'Aménagement qui portera le numéro un et qu[i] se dénommera PCA "Les Tiennes" » en précisant qu'il « portera sur toutes les parcelles situées entre la rue Sur-les-Tiennes, la rue de la Montagne, plus les parcelles cadastrées 4ème division dite de Piétrebais, section A numéros 456/02A, 464 A, 465 L, 465 M, 465 Net 640 A pour sa partie en zone d'habitat à caractère rural et ce conformément au plan annexé ».

Néanmoins, aucune décision ultérieure n'a arrêté ce PCA et, par une délibération du 27 mars 2015 , le collège communal de la commune d'Incourt a décidé de « confirmer à la DGO4 que ce dossier est abandonné vu la volonté d'adoption du schéma de structure communal qui aura au final le même pouvoir indicatif que le PCA post CoDT ou un SOL ».

Bien que le conseil communal lui-même ne semble pas avoir pris une décision expresse de renoncer à son projet d'élaboration d'un PCA, la délibération du 27 mars 2015 du collège communal, combinée au fait qu'aucun plan n'a été effectivement mis en œuvre depuis 2008, ne laisse aucun doute quant à la décision communale de ne pas poursuivre cette procédure d'élaboration.

Il est donc inexact en fait de soutenir que la procédure d'élaboration du SOL « pour la zone dite "sensible à l'urbanisation" du plateau des Tiennes » a été entamée par la délibération du 30 janvier 2008.

2. Il n’est pas constitutif d’un abus de droit, ni contraire au principe de bonne administration d’avoir décidé en 2018 d’entamer une nouvelle procédure d’élaboration, cette fois d’un SOL, au regard du nouveau contexte juridique mis en place par le CoDT.

3. Il n’en demeure pas moins qu’en application de l’article D.IV.58, alinéa 2, du CoDT, le SOL litigieux doit entrer en vigueur au plus tard le 7 juin 2021 pour que le motif de refus de la demande de permis pris du projet de SOL énoncé dans l’acte attaqué ne soit pas caduc.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante fait état des éléments suivants :

- en séance du 16 décembre 2020, le conseil communal a validé le mode et les conditions du marché relatif au SOL;
- en séance du 15 janvier 2021, le collège communal a validé la liste des auteurs de projet;
- en séance du 19 mars 2021, le collège communal a désigné l’auteur de projet;
- le dossier a été envoyé à la tutelle en date du 25 mars 2021 : « Une fois que la partie intervenante aura une réponse, elle désignera officiellement l’auteur de projet et organisera la première réunion de travail ».

Il en résulte qu’à la date du 7 juin 2021, le SOL n’était pas entré en vigueur. L’expiration de la période de trois ans pendant laquelle un permis peut être refusé sur la base d’une révision en cours d’un schéma communal, ne remet cependant pas en cause *a posteriori* la validité du motif de refus du permis d’urbanisme sollicité, la légalité d’un acte devant s’apprécier au moment de son adoption. La caducité prévue par l’article D.IV.58, alinéa 2, du CoDT affecte seulement la « force d’opposabilité » du refus (*cfr*. *Doc Parl*., Sénat, session 1968-1969, n° 559, p. 31). Cela ressort de l’alinéa 3 de la même disposition qui dispose que, si la demande « primitive » fait, à l’initiative du requérant, l’objet d’une « nouvelle » décision, celle-ci ne peut plus être fondée sur ce motif.

Par ailleurs, le refus de permis attaqué est également motivé par référence notamment à l’avis défavorable de la CAR, laquelle a examiné spécifiquement le projet et estime « qu’il manque de personnalité dans un site remarquable » après avoir relevé son caractère massif, son impact visuel et son programme qui manque de confort de vie. Par conséquent, la seconde branche n’est pas fondée.

En conclusion, le premier moyen n’est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'une erreur de fait et d'une erreur dans les motifs, d'une insuffisance ou d'une inadéquation de la motivation en fait de l'acte attaqué, et d'une erreur manifeste d'appréciation ».

La partie requérante rappelle l'avis défavorable du 4 novembre 2019 de la CAR, auquel l'acte attaqué indique se référer explicitement.

Elle répond aux objections de la CAR comme suit :

1. À l'argument de la CAR selon lequel les pignons aveugles créés ne tiennent pas compte de la spécificité du site, elle soutient que la création d'un tel pignon (et non de plusieurs) correspond parfaitement à la typologie des habitations présentes sur le site dans la rue et dans les rues adjacentes. Elle s'appuie sur un reportage photographique qui présente de nombreux exemples d'édifices existants, récents ou anciens, comportant au moins un pignon aveugle. Elle précise encore qu'il s'agit d'une maison de faible gabarit (rez + étage engagé sous toiture), précisément pour permettre une bonne intégration au bâti existant traditionnel et pour ne pas donner un caractère massif à la construction comme on le voit dans de nombreux nouveaux lotissements. Elle ajoute qu'il faut garder des murs sans fenêtres si on veut pouvoir poser des placards, des têtes de lit ou du mobilier.

Elle conclut que la motivation de l'avis défavorable de la CAR, à laquelle se rallie l'auteur de l'acte attaqué, est erronée en fait et ne peut légalement fonder l'acte attaqué.

2. Au motif pris du manque de confort de vie du programme et de la nécessité de créer des volumes annexes, elle réplique que le dossier de demande de permis et les plans qui l'accompagnent comportent tous les éléments requis par la réglementation en vigueur. Elle affirme que ces éléments ne requièrent pas de précision quant à la détermination des espaces et volumes de rangement à l'intérieur de l'habitation. Elle précise que ceux-ci seront déterminés en fonction de l'occupation de l'immeuble et dépendront de la manière dont celui-ci sera précisément meublé, ce qui ne ressort pas de la compétence des autorités

administratives appelées à statuer sur une demande de permis d'urbanisme. Elle relève que la maison est pourvue d'une buanderie avec des grands placards et d'un grenier de rangement. Elle expose qu'au titre d'aménagements extérieurs, un car-port est prévu pour abriter les véhicules ou les autres équipements ou engins qui ne pourraient trouver place à l'intérieur de l'immeuble. Elle observe que d'éventuels édicules pourraient être érigés dans le jardin, sans même qu'il soit nécessaire d'obtenir un permis d'urbanisme s'il s'agit de constructions exonérées en vertu de l'article R.IV.1-1 du CoDT.

Elle soutient que la maison litigieuse reprend un programme très courant pour des maisons construites aujourd'hui dans un budget abordable et que la taille des pièces de vie et des baies vitrées, ainsi que le nombre de chambres et de salles de bains, apportent un confort appréciable pour une maison de cette taille.

Elle conclut qu'il n'est pas légalement admissible de considérer qu'*a priori*, l'immeuble comporte une carence en espaces de rangement intérieurs et d'abris extérieurs.

3. À la remarque de la commission relative aux percées visuelles et points de vue qui ne sont pas garantis en cas de développements d'autres projets éventuels similaires dans le futur, elle indique que le recul du projet par rapport à la voirie, ainsi que les reculs latéraux, garantissent des percées visuelles manifestes dans le cadre du bâti existant. Elle constate que la parcelle présente une largeur à front de voirie de 20 mètres sur laquelle la construction occupe une longueur de 11,5 mètres. Elle ne voit pas bien comment le projet pourrait garantir plus de percées visuelles. Elle estime que la réduction de la taille de l'habitation ne la ferait plus correspondre aux standards de confort habituellement requis.

Elle est d'avis que la notion de percée visuelle doit s'apprécier à l'aune de l'ensemble de la rue des Tiennes, de telle sorte qu'il ne lui paraît pas raisonnable de considérer qu'une maison de 11,5 mètres de longueur sur une parcelle présentant un développement en façade à rue de 20 mètres de large limitera les vues de manière significative.

Elle ajoute qu'il n'est pas légalement admissible de prendre en considération d'éventuels hypothétiques futurs projets qui seraient élaborés sur les mêmes bases que l'immeuble pour lequel le permis est sollicité pour évaluer la préservation des points de vue et ouvertures latérales et percées visuelles dans le futur.

4. Dans son mémoire en réplique, elle conteste vouloir substituer son appréciation à celle de la CAR et, à travers elle, celle de l'autorité compétente. Elle dit dénoncer des erreurs de fait manifestes portant sur des éléments essentiels du projet, erreurs qui ont conduit l'auteur de l'acte attaqué à une erreur manifeste d'appréciation.

Elle rappelle que l'examen de la légalité de l'acte attaqué ne peut tenir compte d'explications qui ajoutent à sa motivation intrinsèque.

Elle conteste que la notion de bon aménagement des lieux concerne l'aménagement intérieur des habitations (sauf en matière de respect des normes de salubrité, question étrangère au débat).

En ce qui concerne les éventuels aménagements extérieurs complémentaires, purement hypothétiques, elle expose que la CAR et l'auteur de l'acte attaqué ne peuvent les intégrer dans leur examen de la pertinence de la demande qui porte sur un projet duquel ces aménagements sont absents, qui plus est si ces aménagements éventuels ne sont visés par aucune procédure administrative. Elle écrit qu'une motivation fondée sur l'éventualité de la mise en œuvre future de projets distincts à proximité de l'objet de la demande, projets qui ne font l'objet d'aucun début de réalisation et qui ne sont même pas en gestation, est dénuée de tout fondement légal.

5. Dans son dernier mémoire, elle affirme qu'un examen attentif des plans, dont elle joint une version commentée, montre la faible hauteur du mur pignon et le risque évident d'obturation d'une baie si un quelconque aménagement intérieur est effectué sur le pignon en question. Elle soutient que les appréciations de la CAR relatives aux espaces intérieurs et aux aménagements extérieurs postérieurs sont pure conjecture sur un élément étranger au projet soumis. Elle rappelle que la parcelle est constructible, que la construction proposée est volontairement modeste et qu'elle ménage des reculs latéraux permettant de conserver des percées visuelles.

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, tout acte administratif à portée individuelle 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. Cette motivation doit 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.

Tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Par ailleurs, le contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification est complet. Le contrôle de l'appréciation est marginal, limité à l'erreur manifeste d'appréciation. À cet égard, en effet, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'administration et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle qui a été portée par l'autorité chargée de la délivrance du permis et ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste. L'appréciation est manifestement erronée quand elle est incompréhensible pour tout observateur averti. Il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure. Il s'agit de l'attitude qu'aucune autre autorité raisonnable et prudente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait adoptée. Tout doute doit être exclu.

2. En l'espèce, dans son avis défavorable du 4 novembre 2019, la CAR a émis les considérations suivantes :

« Les membres de la Commission reconnaissent le caractère particulier du site, sa qualité paysagère et estiment qu'une attention particulière doit être portée à tout projet s'inscrivant en de tels lieux. La création de pignons aveugles, perceptibles depuis la voirie, donne un caractère massif au volume et en augmente l'impact visuel. La proposition présentée ne tient pas compte de la spécificité du site et semble davantage correspondre à un pavillon quelconque d'un lotissement.

De plus, le programme qui y est développé manque de confort de vie : report des véhicules à l'extérieur, absence d'espace de rangement et d'abri de jardin... Toutes ces fonctions seront, lors de l'occupation de l'habitation, aménagées à l'extérieur et seront l'occasion de créer des volumes annexes qui alourdiront l'occupation parcellaire. De plus, il ne suffit pas de maintenir des reculs latéraux pour garantir une percée visuelle. Si d'autres projets devaient suivre cet exemple, les vues ne seraient pas suffisamment préservées ou mises en valeur.

Les membres de la Commission sont favorables à l'urbanisation du site mais estiment que ce projet manque de personnalité dans un site remarquable. Tout aménagement du site doit déterminer, à l'avance, les points de vue à conserver».

Cet avis est reproduit dans l'acte attaqué et son auteur précise qu'il est pertinent et qu'il y a lieu de s'y rallier.

3. Concernant le motif de la CAR afférent aux pignons aveugles, il n'est pas soutenu qu'aucun pignon aveugle perceptible depuis la voirie n'existe dans le quartier concerné. Partant, le fait qu'un immeuble d'habitation qui comporte un tel pignon existe dans le périmètre n'invalide pas en fait le raisonnement litigieux.

Par ailleurs, dans la phrase visée par la critique, la commission d'avis émet une opinion de principe quant au caractère massif donné au volume par la création de pignons aveugles perceptibles depuis la voirie. Elle ne révèle pas que la CAR, et ensuite l'auteur de l'acte attaqué, ont été induits en erreur quant au nombre de pignon aveugle présent dans le projet. Par ailleurs, il n'est pas contesté que celui-ci en compte bien un, perceptible depuis la voirie.

Pour le surplus, il n'est pas manifestement déraisonnable dans le chef des deux instances administratives précitées de vouloir, au regard des caractéristiques particulières du site, assurer une grande qualité paysagère et, dans ce cadre, de considérer qu'un mur pignon aveugle visible depuis la voirie augmente l'impact visuel du projet litigieux. La circonstance que ce projet est d'un gabarit limité ne rend pas cette appréciation dénuée de toute raison.

Le grief n'est pas fondé.

4. Quant au motif pris du manque de confort de vie du programme et au risque de report à l'extérieur, la partie requérante ne démontre pas que les espaces intérieurs sont suffisamment importants pour considérer que sont dénuées de toute raison les craintes avancées par la CAR de voir se développer les aménagements et les véhicules à l'extérieur de la construction.

Ces motifs relèvent de l'appréciation du bon aménagement des lieux, dès lors que l'usage des espaces intérieurs est de nature à impliquer des conséquences sur l'aménagement extérieur des lieux.

Le grief n'est pas fondé.

5. Concernant le motif relatif à la garantie d'une percée visuelle, la CAR et, à sa suite, l'auteur de l'acte attaqué disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer si le projet litigieux garantit adéquatement et suffisamment une percée visuelle, au vu des caractéristiques du site concerné.

Il ne ressort pas du motif visé qu'il est constaté qu'aucune percée visuelle n'est possible suite à la réalisation du projet litigieux. Les deux autorités administratives ont seulement considéré en opportunité que la percée visuelle, dont le maintien est nécessaire au vu de la qualité du site, n'est pas garantie par les seuls reculs latéraux prévus.

Aucune erreur en fait, ni erreur manifeste d’appréciation n’est rapportée sur ce point.

Le grief n’est pas fondé.

Le deuxième moyen n’est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de « la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, d'erreurs de fait et d'erreurs dans les motifs, d'une insuffisance ou d'une inadéquation de la motivation de l'acte attaqué, et d'une erreur manifeste d'appréciation ».

La partie requérante soutient que l'appréciation reprise dans la décision de refus de permis par le collège communal du 8 août 2019, qui fonde l'acte attaqué, repose sur des éléments de fait inexacts.

1. Concernant la présence du projet en zone sensible à l'urbanisation et l'attente d'un SOL, elle critique le fait que la partie intervenante ne s'est doté d'aucun PCA, ni n'a fait réaliser de rapport urbanistique et environnemental (RUE) sur la zone, alors que l'occasion lui en était donnée, à moindres frais, dans le cadre d'initiatives prises par d'autres propriétaires de parcelles dans la zone.

Elle écrit que la carte 05.2. « Schéma des orientations territoriales » du schéma de développement communal (SDC) comporte, sur la zone concernée partiellement par le projet, une indication supplémentaire (cadre rouge hachuré) correspondant à un « site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble ».

Elle estime que ce choix de ne pas déterminer de prescription pour cette zone est incompréhensible, voire illégal, puisque c'est précisément pour la détermination de ces prescriptions que le schéma est prévu. Elle en déduit que l'autorité communale a manifesté son intention délibérée de ne pas disposer de prescriptions pour cette zone.

Elle ajoute que la partie intervenante ne s'est dotée d'aucun PCA, même si une décision de principe portant sur un PCA a été adoptée en 2009. Elle critique le fait que le dossier soit resté lettre morte pendant plus de dix ans.

Elle écrit que les initiatives plus récentes du conseil communal relatives à un projet de SOL se limitent à la validation le 6 juin 2018 d'une proposition d'élaboration d'un SOL pour le plateau des Tiennes. Elle tire des motifs de la décision de refus de permis du 8 août 2019 que, depuis plus d'un an, le dossier d'élaboration du SOL n'a pas avancé puisque le budget nécessaire n'a même pas été intégré au budget communal.

Elle en déduit que l'élaboration du SOL pour le plateau des Tiennes reste à ce stade purement hypothétique et que l'échéance de l'entrée en vigueur d'un éventuel SOL est reportée à plusieurs années, au mieux.

Elle tire des motifs de la décision du 8 août 2019 que le collège communal a fixé un moratoire pour l'ensemble de la zone et ce, quel que soit le projet qui serait envisagé. Elle fait valoir que cette approche est manifestement contraire à la réglementation existante et aux droits dont dispose tout demandeur de permis d'obtenir une décision fondée sur des éléments réglementaires actuels et une appréciation, qu'elle soit factuelle ou juridique, cohérente et non contradictoire. Elle estime éminemment contradictoire de s'abstenir de mettre en place toute planification urbanistique pour une zone et d'ensuite refuser un permis d'urbanisme portant sur une habitation pour le motif tiré de l'absence de planification urbanistique sur la zone.

2. Concernant les refus antérieurs, elle indique que les demandes de permis antérieures portent sur des parcelles situées dans la même zone mais différentes de la sienne et qu'elle n'en est pas l'auteure.

Elle estime dès lors que la décision du 8 août 2019 qui se fonde sur ces précédents refus est contraire au principe de bonne administration dès lors que ces demandes portaient sur des projets différents, sur des parcelles différentes et étaient introduites par des demandeurs de permis différents. Elle insiste sur le rôle qui revient à l'autorité communale d'examiner chaque demande de permis d'une manière autonome en fonction des caractéristiques de la parcelle sur laquelle le projet est envisagé et en fonction des caractéristiques intrinsèques du projet.

Elle soutient que cette question rejoint celle de l'entrée en vigueur hypothétique d'un SOL et au moratoire qui en résulte.

Elle conclut que le motif de refus du permis en cause est inadmissible, tant matériellement que légalement.

3. Concernant l'absence d'égouttage visé dans la décision du 8 août 2019, elle observe qu'alors que le plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) est adopté depuis près de quinze ans, et que celui-ci prévoit une zone d'assainissement collectif au droit de la parcelle concernée par le projet, la partie intervenante est en défaut d'avoir réalisé l'égouttage prévu au PASH.

Elle constate que cette situation est problématique pour toutes constructions projetées dans une zone d'assainissement collectif non égouttée, pour des motifs qui sont hors de la maîtrise des auteurs de projet. Elle relève qu'en pratique, il est imposé aux nouvelles constructions situées en zone d'assainissement collectif non égouttée la réalisation d'un système d'épuration individuelle provisoire et susceptible d'être déconnecté dès l'entrée en service d'un égouttage public. Elle déplore qu'aucun service ou commission n'a été consulté dans le cadre de la demande de permis litigieuse.

Elle note que l'absence d'égouttage dans la rue n'a pas empêché la délivrance de permis pour la construction d'autres immeubles d'habitation.

Elle conclut que le motif présenté comme justifiant le refus de permis en relation avec le « sous-équipement en matière d'impétrant » de la voirie est inopportun et infondé. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de faire des travaux d'égouttage « déraisonnables » pour une habitation « isolée », dans la mesure où, dans l'attente de la réalisation d'un égouttage dans la voirie, l'habitation peut parfaitement être équipée d'un système d'épuration individuelle efficace et correspondant aux normes, comme il est prévu dans les plans.

4. Sur le motif selon lequel le projet est isolé, elle considère que le fait qu'il n'est « rattaché à aucun bâti » est parfaitement conforme à la typologie urbanistique de la zone, dès lors qu'on se situe en périphérie du centre de l'agglomération et que la quasi-totalité des habitations sont implantées sur des parcelles autonomes (maisons quatre façades). Elle indique que cette trame du bâti a précisément pour objectif de respecter des ouvertures paysagères entre les immeubles, en particulier en bordure de la rue Sur-les-Tiennes.

Elle conteste que le projet puisse être considéré comme étant « isolé au milieu du paysage », alors qu'il est situé en bordure d'une voirie existante bâtie sur une partie importante de son tracé. Elle s'autorise d'un reportage photographique figurant les différentes habitations et ouvertures paysagères de la rue Sur-les-Tiennes.

Elle en déduit que le projet de construction n'altère pas la typologie spécifique de l'ensemble de la zone et, en particulier, permet le maintien de larges ouvertures paysagères sur l'ensemble du plateau.

5. Elle estime encore que le motif de refus des aménagements en gravier, gravillon ou dolomie est incompréhensible puisque le projet ne prévoit aucun aménagement en gravier, gravillon ou dolomie à proximité des voiries.

Elle conclut que cette observation ne peut pas constituer un motif légal de refus de permis.

6. Dans son mémoire en réplique, concernant les motifs afférents à la zone sensible à l'urbanisation et à l'attente d'un SOL, elle soutient que le fait que la date d'introduction de sa demande soit antérieure à la délibération du conseil communal du 6 juin 2018 n'exerce pas d'influence sur l'intérêt au moyen qui ne postule pas l'irrégularité ou l'inégalité de cette délibération, mais vise la motivation de l'acte attaqué en relation avec le contenu du SDC et le moratoire qui en résulte.

Elle écrit que la partie intervenante confirme que l'intention d'élaborer un PCA pour le site concerné par le projet date de 2008, soit depuis plus de 12 ans, sans suite concrète jusqu'à ce jour. Elle en retire que la procédure a débuté en 2008, soit bien avant l'adoption du SDC du 19 décembre 2016. Elle estime qu'importent peu les motifs de son interruption, voire de son abandon par la suite.

7. Concernant les refus antérieurs, elle fait valoir que la continuité d'appréciation de l'autorité compétente ne doit se vérifier que pour des projets qui présentent des caractéristiques identiques, ce qui n'est nullement le cas du projet refusé par l'acte attaqué et des projets antérieurs refusés dans la même portion du territoire communal.

8. Concernant l'absence d'égouttage, elle pointe que la partie adverse admet que « l'acte attaqué se fonde effectivement sur la décision de refus de permis d'urbanisme du collège du 8 août 2019 et reproduit à 1'acte ses motifs et s'en approprie, par conséquent, la teneur ».

Elle souligne que l'acte attaqué indique explicitement que « l'autorité de recours partage la position développée par le Collège communal dans sa décision du 8 août 2019 », sans réserve ni exclusion.

Elle en retire que la circonstance que le motif de refus en lien avec l'égouttage ne soit pas repris en toutes lettres dans l'acte attaqué ne permet pas de conclure que l'auteur de l'acte attaqué ne s'est pas approprié ce motif de refus.

Elle soutient que les documents qui accompagnent la demande de permis tentent de pallier les insuffisances de la partie adverse. Elle réfute qu'un permis d'environnement (permis unique) soit requis pour l'installation d'une station d'épuration individuelle (article R.278, § 3, du Code de l'eau). Pour les dispositifs

qui s'imposent aux nouvelles habitations, elle se réfère à l'article R.277, §§ 5 et 6, du Code de l'eau.

9. Quant au caractère isolé du projet litigieux, elle est d'avis que les indications dans le refus de permis du 8 août 2019 correspondent à des faits objectifs et avérés qui tiennent à la nature même du projet et de la parcelle sur laquelle il s'implante.

Elle expose que l'indication, dans la décision du 8 août 2019, que « les autorités projettent d'élaborer un schéma d'orientation local » constitue l'affirmation d'une volonté des autorités communales, qu'elle ne critique pas.

En revanche, elle considère qu'il n'existe aucun lien apparent entre les caractéristiques rappelées du projet et la volonté affirmée du collège communal d'élaborer un SOL. Elle estime qu'un tel motif de refus est étranger aux caractéristiques architecturales et paysagères du projet.

10. S'agissant du motif relatif aux aménagements en gravier, gravillon ou dolomie, elle s'interroge sur le sens de formuler, dans un acte individuel qui concerne un projet spécifique, des exclusions qui ne présentent aucun lien avec le projet en cause.

11. Dans son dernier mémoire, elle précise que son grief relatif au motif du caractère isolé du projet porte sur le lien entre le fait objectivable qu'il « s'implante au milieu d'une ouverture » et qu'il « n'est rattaché à aucun bâti » et le motif de refus de permis qu'il semble induire. Elle ajoute qu'il n'est nullement avéré dans la motivation de l'acte attaqué que la situation particulière de la parcelle concernée est une des causes, même partielle, de la volonté d'établir un SOL, la situation de la parcelle en « zone sensible à l'urbanisation » ressortant du reste exclusivement du schéma de structure sans autre explication sur le sens à donner à la notion précitée.

VI.2. Examen

Sur la recevabilité

1. La partie intervenante soulève une exception d'irrecevabilité du moyen, estimant que la partie requérante n'y a pas d'intérêt.

2. L'article 14, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

La section de législation du Conseil d'État a synthétisé l'objectif poursuivi, s'agissant d'« évit[er] que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement de la violation d'une formalité considérée comme substantielle alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant » .

Dans son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour constitutionnelle a relevé notamment ce qui suit :

« B.44.1. Dans les travaux préparatoires, la portée de cette disposition a été précisée comme suit :

" S'inspirant de l'arrêt Danthony rendu en décembre 2011 par l'assemblée générale du Conseil d'État de France, le projet de loi rappelle la nécessité d'un intérêt au moyen. Il s'agit d'éviter que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité alors que son accomplissement n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant.

(…)

Cette nouvelle disposition tend à rappeler la nécessité d'un intérêt au moyen en évitant que l'annulation ne puisse être prononcée sur le fondement d'une irrégularité qui n'aurait eu aucune incidence concrète sur la situation du requérant, l'aurait privé d'une garantie ou aurait pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. Cette mesure n'affecte, cependant, pas la jurisprudence relative aux dispositions qui sont d'ordre public, ni ne modifie la notion d'intérêt au recours telle qu'interprétée par le Conseil d'État. Elle est étrangère aussi à la compétence de l'auteur de l'acte ou même aux formalités substantielles susceptibles de l'affecter" (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, pp. 4 et 11).

B.44.2. La disposition attaquée consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts ».

3. En l'espèce, la partie requérante a intérêt à critiquer les délais pris par la partie intervenante pour vouloir adopter un PCA et, ensuite, un SOL, la circonstance qu'elle n'a pas déposé de demande de permis d'urbanisme antérieurement étant étrangère à l'incidence qu'a pu avoir la mise en œuvre de l'article D.IV.58, alinéas 1er et 2, du CoDT sur le sens de la décision prise.

Par ailleurs, la question posée par la partie intervenante quant à la recevabilité des griefs afférents aux motifs de l'absence d'égouttage et des aménagements en gravier, gravillon ou dolomie relève de l'examen au fond.

L’exception n’est pas accueillie.

Sur le fond

4. Il est renvoyé à l'examen du deuxième moyen quant aux exigences en termes de motivation formelle des actes administratifs, en vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de motivation matérielle des actes administratifs, et quant à la portée du contrôle du Conseil d'État sur la matérialité des faits et leur qualification, ainsi que sur l'erreur manifeste d'appréciation.

5. En l'espèce, l'acte attaqué comporte les motifs suivants :

« Considérant que la décision de refus du permis d'urbanisme du 8 août 2019 est notamment motivée comme suit :

" (...) Considérant que le projet se situe dans une 'zone sensible à l'urbanisation', où deux précédents permis ont été refusés au motif que l'urbanisation du plateau des Tiennes devait faire l'objet d'un plan spécifique d'aménagement (Schéma d'orientation Local), au vu de ses caractéristiques intrinsèques;

Considérant que l'un des objectifs d'aménagement du Schéma de développement communal est de 'conforter les caractéristiques urbanistiques et paysagères des différents villages', pour mieux contrôler l'urbanisation en cherchant à préserver la respiration et la cohérence des caractéristiques paysagères des villages;

Considérant que l'option territoriale dans la zone d'habitat villageois - aéré est de préserver, de restaurer et de mettre en œuvre les caractéristiques particulières de l'habitat rural ouvert et des paysages; donc de restreindre le développement résidentiel des zones mal situées par rapport aux zones d'habitat villageois-centre et à assurer la protection des espaces et des ouvertures d'intérêt paysager;

Considérant qu'au schéma de développement communal, la parcelle est reprise dans un site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble;

Considérant que le plateau des Tiennes présente un aspect bucolique;

Considérant que ce site présente une importance paysagère majeure au niveau local;

Considérant que deux précédents projets sur le plateau des Tiennes ont déjà fait l'objet de fortes contestations où ces arguments avaient déjà été largement évoqués; (...)

Considérant que le Conseil communal, en séance du 06 juin 2018, a validé la proposition d'élaboration du Schéma d'orientation local pour le plateau des Tiennes;

Considérant qu'il serait raisonnable d'établir des règles urbanistiques, avant toutes constructions, dans l'objectif de veiller à préserver les vues paysagères;

Considérant que le projet s'implante au milieu d'une ouverture; qu'il n'est rattaché à aucun bâti; qu'il apparaît donc comme isolé au milieu du paysage

dans une zone où les autorités communales projettent d'élaborer un Schéma d'Orientation Local;

Considérant qu'il n'est donc pas pertinent d'accepter un projet de construction sur cette parcelle;

Considérant que le Collège communal, depuis le refus du permis d'urbanisme 101/2016 et la décision d'élaborer un Schéma d'Orientation Local par le Conseil communal en date du 6 juin 2018, a pris le parti de ne pas autoriser de permis d'urbanisme à l'intérieur du périmètre de la zone sensible (...)

Considérant qu'au cours de la même séance à laquelle ce dossier a été traité, le Collège communal a jeté les bases de travail pour l'élaboration du Schéma et lui a alloué un montant qui sera intégré à la prochaine modification budgétaire (...)";

(…)

Considérant que l'autorité de recours partage la position développée par le Collège communal dans sa décision du 8 août 2019; que le Plateau des Tiennes présente une importance paysagère majeure au niveau local; qu'il convient d'établir des règles urbanistiques avant toute construction afin de veiller à la préservation des vues paysagères; que c'est dans cet objectif que le Conseil communal a décidé, en date du 6 juin 2018, d'élaborer un nouveau Schéma d'Orientation Local; que l'article D.IV.58 précité du Code permet de refuser le permis d'urbanisme sollicité sur base de l'élaboration de ce nouveau texte décidée le 6 juin 2018; que l'alinéa 2 qui prévoit une durée maximale pour l'entrée en vigueur du texte protège le demandeur d'une trop longue attente pour disposer de son bien et obtenir une décision en matière d'urbanisme ».

6. Par les motifs qui précèdent, l'auteur de l'acte attaqué fait sienne et se rallie à « la position développée par le Collège communal dans sa décision du 8 août 2019 », s'agissant des motifs de cette décision tels que reproduits dans l'acte attaqué, à l'exclusion des motifs afférents à l'égouttage et aux aménagements en gravier, gravillon ou dolomie. Par ailleurs, la décision communale précitée n'est pas annexée à l'acte attaqué, de sorte que l'autorité de recours n'a entendu se référer qu'aux considérations reprises *in extenso* dans le corps de sa décision.

Il s'ensuit que les griefs de la partie requérante afférents aux motifs portant sur l'égouttage et sur les aménagements en gravier, gravillon ou dolomie sont inopérants.

7. Concernant les motifs précités de la décision du 8 août 2019 relatifs à la présence du projet en zone sensible à l'urbanisation et à l'attente d'un SOL, la mention selon laquelle ledit projet se situe dans une « zone sensible à l'urbanisation » ne consiste pas en un motif de refus autonome et ne vise pas une qualification juridique particulière. Cet aspect du grief est, partant, inopérant.

Spécifiquement quant à l'attente d'un SOL, le régime juridique mis en place par l'article D.IV.58, alinéas 1er et 2, du CoDT permet à l'autorité compétente

pour statuer sur les demandes de permis d'urbanisme de prendre en compte les projets d'établissement ou de révision des outils planologiques visés, tout en imposant à l'autorité en charge d'adopter le nouveau plan ou schéma de le faire entrer en vigueur dans un délai de trois ans. Ce faisant, la disposition entend concilier un objectif de cohérence entre les prescriptions appelées à s'appliquer à une zone particulière et les prises de position arrêtées entre-temps sur les demandes de permis d'urbanisme, tout en s'assurant qu'il n'en résulte pas *de facto* un obstacle durable pour mener à bien des projets urbanistiques conformes aux prescriptions urbanistiques applicables. Il s'ensuit qu'il ne peut être soutenu que ce régime juridique emporte, en soi, un moratoire sur les projets urbanistiques.

En l'espèce, il a déjà été considéré, à l'occasion de l'examen de la seconde branche du premier moyen, qu'il n'était ni abusif, ni contraire au principe général de bonne administration d'avoir décidé de relancer une procédure d'adoption d'un SOL le 6 juin 2018, suite à l'entrée en vigueur du CoDT.

Quant à la procédure d'adoption du PCA, initiée en 2009 et abandonnée en 2015, elle ne constitue pas un motif de l'acte attaqué, de telle sorte qu'elle ne peut induire son illégalité.

8. S'agissant des motifs de la décision du 8 août 2019 relatifs aux refus antérieurs, il en ressort que l'autorité communale en fait état au regard de la ligne de conduite qu'elle s'est fixée de ne pas accepter les demandes de permis dans la zone concernée, dans l'attente de l'élaboration du SOL.

Or, il n'est pas manifestement déraisonnable de vouloir inscrire la demande de permis litigieuse dans le cadre de cette ligne de conduite.

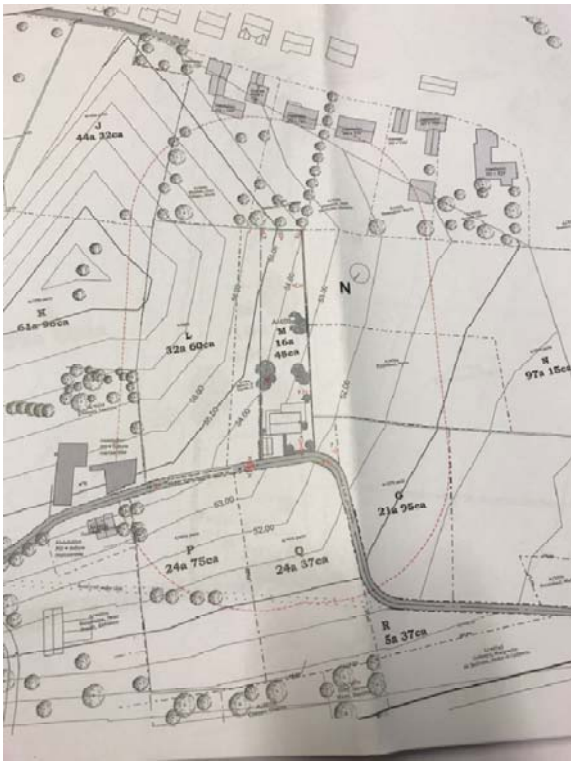
La circonstance que ces autres projets urbanistiques ont des caractéristiques urbanistiques peu comparables à celles propres au projet litigieux n'énerve en rien la portée de la ligne de conduite que s'est donnée l'autorité compétente.

Au demeurant, les motifs de la décision communale portent également sur les caractéristiques propres du projet litigieux.

Le grief n'est pas fondé.

9. Par ailleurs, l'autorité communale ne commet aucune erreur en fait en soutenant que le projet litigieux « s'implante au milieu d'une ouverture » et qu'il « n'est rattaché à aucun bâti ».

Le plan suivant de la demande, figurant au dossier administratif, confirme cet état de fait :



Ces éléments de fait ne constituent pas un motif de refus autonome mais sont directement attachés au projet d'élaboration d'un SOL, lequel n'est pas critiquable à la date d'adoption de l'acte attaqué, pour les raisons déjà exposées.

Le grief n'est pas fondé.

En conclusion, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIIIe chambre, le 11 février 2022 par :

Colette Debroux,	président de chambre,
Anne-Françoise Bolly,	conseiller d'État,
Luc Donnay,	conseiller d'État,
Céline Morel,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Céline Morel Colette Debroux