

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.409 du 8 avril 2024

A. 235.756/XIII-9570

En cause : **la société anonyme EVILLAS,**
ayant élu domicile chez
M^e Emilie DUMORTIER, avocat,
chaussée de Wavre 1945
1160 Bruxelles,

contre :

la ville de la Louvière,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Louis VANSNICK, avocat,
chaussée de Tubize 481
1420 Braine-l'Alleud.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 février 2022, la partie requérante demande l'annulation de la délibération du 21 décembre 2021 par laquelle le conseil communal de la ville de La Louvière décide la révision totale du schéma d'orientation local (SOL) dit « La Gripagne ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 29 février 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 mars 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Emilie Dumortier, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Louis Vansnick, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, 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 27 janvier 2003, le conseil communal de la ville de La Louvière adopte le plan communal d'aménagement (PCA) « La Gripagne », couvrant l'ensemble de l'îlot formé par la rue de la Gripagne, la rue de l'Hospice et la rue de l'Infante Isabelle.

Par un arrêté du 31 juillet 2003, le Gouvernement wallon approuve définitivement ce plan.

2. La partie requérante est propriétaire de plusieurs parcelles situées à Houdeng-Aimeries, au sein d'un îlot délimité par la rue de la Gripagne, la rue de l'Hospice, la rue de l'Infante Isabelle, la rue du Home et l'avenue du Bailli.

L'ensemble formé par ces parcelles, sur lesquelles elle souhaite développer un projet d'urbanisation, est repris en zone d'habitat ouvert, en zone d'habitat en ordre continu et en zone de cours et jardins au plan de destination du plan communal d'aménagement « La Gripagne » précité, devenu SOL depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial (CoDT).

3. Le 6 juillet 2018, la partie requérante introduit auprès de la ville de La Louvière une première demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la construction d'un quartier résidentiel à Houdeng-Aimeries au sein de l'îlot évoqué ci-avant et dont les parcelles sont cadastrées 11^{ème} division, section C, n^{os} 168 C, 145 K 2, 145 H, 2, 149 G 3, 149H3pie, 150, 144 P 5, 143 S, 151 S 4, 154 A, 148 B, 147 B, 155 B, 156 B, 157 Y, 173 B, 172 B 2 et 161 E 2.

4. Le 29 mars 2019, elle renonce à cette demande.

5. Le 16 mai 2019, elle introduit auprès de la ville de La Louvière une seconde demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la construction d'un quartier résidentiel sur les mêmes parcelles.

Cette demande est accompagnée d'une demande de création, d'une part, d'une voirie principale reliant la rue de l'Hospice à l'avenue du Bailli, en reliant une nouvelle place « Est » et, d'autre part, de voiries résidentielles aménagées selon le modèle de l'espace partagé, l'une reliant le nouveau quartier à la rue du Home, l'autre formant une boucle interne au projet.

6. Le 17 novembre 2020, le conseil communal de La Louvière refuse de faire droit à la demande d'ouverture des voiries.

7. À la suite d'un recours administratif exercé par la partie requérante, le ministre de l'Aménagement du territoire adopte une décision autorisant l'ouverture de voirie par un arrêté du 17 mai 2021.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la ville de La Louvière (affaire A 234.128/XIII-9336). Par l'arrêt n° 259.408 prononcé ce jour, le Conseil d'État rejette cette requête en annulation.

8. Le 22 septembre 2021, le conseil communal de La Louvière approuve un « Projet de Ville à l'horizon 2050 ».

9. Le 22 novembre 2021, le collège communal émet un avis défavorable sur la demande de permis d'urbanisation.

10. Le 29 novembre 2021, la partie requérante introduit un recours administratif à l'encontre du refus implicite de permis d'urbanisation, dont il est accusé réception le 30 décembre 2021.

11. Le 21 décembre 2021, le conseil communal décide de réviser totalement le SOL « La Gripagne ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 4 avril 2022, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse d'octroyer le permis d'urbanisation sollicité.

Cet arrêté fait l'objet d'un recours en annulation introduit par la partie requérante (affaire A 237.167/XIII-9772). Par l'arrêt n° 259.410 prononcé ce jour, le Conseil d'État rejette cette requête en annulation.

IV. Recevabilité du recours quant à son objet

IV.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

La partie adverse rappelle que pour satisfaire aux conditions de recevabilité, le recours doit poursuivre l'annulation d'un acte administratif qui produit, par lui-même, des effets de droit susceptibles de faire immédiatement grief au requérant. Elle souligne qu'en vertu de l'article D.II.16 du CoDT, tous les schémas ont valeur indicative.

Elle soutient que la décision de révision du SOL « La Gripagne » ne fait pas grief à la partie requérante, cette décision ne modifiant pas l'ordonnancement juridique. Elle souligne que la procédure de modification de ce schéma doit encore être menée à son terme et qu'une décision en vue de la modification effective de ce schéma, qui constitue une ligne de conduite, doit encore être prise.

À son estime, il ne ressort pas de l'acte attaqué que toutes les demandes de permis que la partie requérante introduira dans le périmètre couvert par le SOL seront refusées. Elle expose que la révision de ce schéma vise uniquement à repenser l'urbanisation du site à la lumière des conclusions de son « Projet de Ville à l'horizon 2050 », et non pas à refuser purement et simplement tout projet d'urbanisation sur les parcelles situées dans le périmètre de ce schéma.

Elle ajoute que, dans la mesure où le Gouvernement wallon a refusé, le 4 avril 2022, le permis d'urbanisation que la requérante sollicitait, il n'est pas démontré que l'acte attaqué produira les effets que celle-ci dénonce.

Dans son dernier mémoire, elle soutient que ce n'est pas l'article D.IV.58 du CoDT qui fonde ses décisions mais bien le respect de son « Projet de Ville à l'horizon 2050 », qu'elle considère comme une ligne de conduite qu'elle s'impose.

B. La partie requérante

La partie requérante rappelle qu'elle est propriétaire de plusieurs parcelles situées dans le périmètre du SOL mis en révision totale par l'acte attaqué et sur lesquelles elle entend développer un projet d'urbanisation. Elle expose que l'affectation conférée par le SOL actuel lui garantit la mise en œuvre de son projet. À son estime, l'acte attaqué, en tant qu'il implique une modification du cadre juridique existant, lui cause grief.

Elle fait valoir qu'en vertu de l'article D.IV.58, alinéa 1^{er}, du CoDT, une demande de permis d'urbanisme ou d'urbanisation peut être refusée lorsque celle-ci porte sur un bien situé dans le périmètre d'un SOL. Elle précise qu'en l'espèce, la ville de La Louvière pourra se fonder sur cette disposition pour refuser toutes les demandes de permis qui seront sollicitées en vue de construire les habitations sur les différents lots concernés.

Elle relève que le collège communal de La Louvière a émis sur sa demande de permis d'urbanisation un avis défavorable, lequel fait expressément référence à l'article D.IV.58 du CoDT. Elle en déduit que l'autorité communale ne cache pas sa volonté de se fonder sur cette disposition pour refuser tous les projets qu'elle pourrait développer. Elle ajoute que lors de la réunion de la commission d'avis sur les recours du 21 février 2022, la ville a réitéré cette volonté de refuser tout projet visant à urbaniser le périmètre couvert par le SOL. À son estime, eu égard à l'attitude adoptée par la ville de La Louvière, elle dispose d'un intérêt personnel et suffisant à solliciter l'annulation de l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, elle indique que le Gouvernement wallon a, le 4 avril 2022, refusé, sur recours, d'octroyer le permis d'urbanisation qu'elle sollicitait et qu'elle a introduit une réclamation auprès du médiateur de la Wallonie et de la fédération Wallonie-Bruxelles afin de contester ce refus. Elle ajoute que, le 16 juin 2022, le médiateur lui a fait savoir qu'il interpellait le cabinet du ministre afin de lui proposer une réunion de médiation. Elle considère que si le permis d'urbanisation devait lui être octroyé, le collège communal de La Louvière pourra se fonder sur l'article D.IV.58, alinéa 1^{er}, du CoDT pour refuser toutes les futures demandes de permis d'urbanisme qui seront sollicitées en vue de construire les habitations sur les lots. Elle estime encore que si le permis d'urbanisation devait lui être refusé, le collège communal pourra se fonder sur cette disposition pour refuser toute nouvelle demande de permis d'urbanisation.

IV.2. Examen

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

2. L'article D.IV.58 du CoDT est libellé de la manière suivante :

« 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.

La requête primitive fait l'objet, à la demande du requérant, d'une nouvelle décision qui, en cas de refus, ne peut plus être fondée sur ledit motif ».

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

« La disposition proposée est le pendant de l'article D.IV.58 au sens du décret du 24 avril 2014 qui reproduit le mécanisme existant actuellement à l'article 107, § 1^{er}, alinéa 5, et § 2, alinéa 4, du CWATUP. 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.

L'objectif de ce mécanisme, introduit dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par la loi du 22 décembre 1970 est d'éviter d'octroyer des permis pour des projets qui empêcheraient l'aménagement futur poursuivi par la procédure d'élaboration ou de révision du plan, du schéma ou de la carte. Il s'agit de préserver le futur.

La faculté est offerte au demandeur de relancer la procédure de demande rejetée pour ce seul motif en réintroduisant toutefois un nouveau dossier de demande de permis.

À noter que le fait de prévoir la possibilité de refuser un permis qui compromettrait les objectifs futurs d'un outil démontre à lui seul que rien n'empêche de mener parallèlement une procédure d'élaboration d'un outil et une procédure d'instruction de demande de permis. Dans un souci de cohérence, il est

demandé de veiller à la compatibilité des procédures en cours » (*Doc. parl.*, Parl. wal., session 2015-2016, n° 307/1, p. 54) ».

3. En soi, l'acte par lequel le conseil communal décide de la mise en révision d'un SOL ne modifie pas l'ordonnancement juridique et ne lie pas l'autorité compétente qui devra adopter la révision définitive. Partant, cette décision ne constitue généralement pas un acte susceptible de recours, à moins que le requérant ne démontre que cet acte lui cause un grief personnel, immédiat et suffisamment certain.

4. En vertu de l'article D.IV.58, alinéa 1^{er}, du CoDT, cette décision de mise en révision d'un SOL constitue un acte administratif sur la base duquel l'autorité en charge de la police de l'urbanisme peut valablement fonder une décision portant refus d'octroi d'un permis d'urbanisation ou d'urbanisme.

Si le SOL présente une valeur indicative en application de l'article D.II.16 du CoDT, il n'en reste pas moins qu'il est expressément visé par l'article D.IV.58 du CoDT, de sorte que la possibilité de refuser un permis dès sa mise en révision est effective – et donc immédiate – et est susceptible de causer grief un demandeur de permis.

5. En l'espèce, la partie requérante redoute que les demandes de permis (d'urbanisation ou d'urbanisme) qu'elle introduira pour les biens situés dans le périmètre du SOL « La Gripagne » soient systématiquement refusées par la ville de La Louvière au motif que la procédure de révision de ce schéma a été initiée en conséquence de l'acte attaqué.

6. Il n'est pas contesté que la requérante est propriétaire de plusieurs parcelles de sorte que l'acte attaqué lui occasionne un grief personnel.

7. Par ailleurs, comme cela ressort du point n° 5 de l'exposé des faits, la partie requérante a introduit, le 16 mai 2019, une demande de permis d'urbanisation, avec demande d'ouverture de voiries communales, portant sur plusieurs parcelles reprises dans le périmètre du SOL « La Gripagne ». Partant, il y a lieu de constater qu'elle a entamé des démarches concrètes en vue d'obtenir les autorisations nécessaires au développement d'un projet d'urbanisation sur ces parcelles, quand bien même le permis d'urbanisation sollicité a été refusé par un arrêté ministériel du 4 avril 2022 pour un motif étranger à la mise en révision de ce schéma.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande de permis d'urbanisation, le collège communal de La Louvière a émis, le 21 novembre 2021, un avis défavorable dont la motivation est presque identique à celle de l'acte attaqué.

Concrètement, les motifs fondant cet avis défavorable au projet d'urbanisation justifient, dans une mesure similaire, la décision attaquée de mise en révision du SOL « La Gripagne ».

Sans que l'on puisse préjuger du sort que la ville de La Louvière réservera à une éventuelle nouvelle demande de permis d'urbanisation ou à des futures demandes de permis d'urbanisme portant sur les parcelles en cause, cet avis défavorable, dans lequel l'article D.IV.58 du CoDT est expressément mentionné, constitue un indice sérieux portant à croire que le grief craint par la partie requérante risque de se réaliser avec vraisemblance.

Partant, l'acte attaqué affecte l'ordonnancement juridique et cause à la requérante un grief immédiat et suffisamment certain.

8. Par ailleurs, le fait qu'un acte est spécifiquement et nécessairement préparatoire à une opération ultérieure et a, de ce fait, une durée de vie et des effets limités dans le temps n'en fait pas, de façon absolue, une acte inattaquable devant le Conseil d'État lorsque l'on prend en compte ses effets à l'égard de la partie requérante.

9. Dans ces conditions particulières, il y a lieu de considérer que le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 162, alinéa 2, de la Constitution, des articles L1122-20, L1122-21 et L1122-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), du principe général de transparence administrative et du principe général de motivation interne des actes administratifs.

La partie requérante soutient que les débats ayant abouti à l'adoption de l'acte attaqué ont été tenus à huis clos alors que les séances du conseil communal doivent être publiques. Elle affirme que le principe de la publicité des débats du conseil communal constitue une formalité substantielle, consacrée par des normes constitutionnelles et législatives, qui est d'ordre public. Elle fait valoir que la publicité des séances du conseil communal garantit la transparence des décisions

adoptées et permet à tout citoyen, dans un rôle de contrôle, de s'assurer que celles-ci reposent sur des motifs matériels, exacts, pertinents et admissibles en droit. À son estime, la transparence administrative constitue l'une des facettes des principes de bonne administration et le droit à celle-ci est fondamental, en manière telle que sa violation aboutit à l'annulation d'un acte notamment lorsque l'autorité s'abstient de fournir une réponse claire aux interrogations des requérants.

Selon elle, il ressort de l'acte attaqué que la séance du 21 décembre 2021, au cours de laquelle il a été adopté, s'est partiellement tenue à huis clos en raison de la nécessité de préserver les intérêts de la ville, notamment au regard d'une moins-value commerciale dans le cadre de l'urbanisation du SOL « La Gripagne ».

Elle estime que la décision de tenir partiellement la séance à huis clos n'est pas justifiée dans la mesure où, d'une part, alors que la première hypothèse prévue à l'article L1122-20 du CDLD implique que la décision de statuer à huis clos soit prise par la majorité des deux tiers des membres présents, le bourgmestre a pris cette décision seul et où, d'autre part, la deuxième hypothèse visée par cette disposition n'est pas rencontrée dès lors qu'il ne s'agit pas d'une discussion relative à une personne mais d'un débat mettant en jeu la préservation des intérêts de la ville.

À son estime, la tenue des débats à huis clos est d'autant plus problématique en l'espèce que la question ayant justifié cette mesure est déterminante dans la décision adoptée par le conseil communal. Elle expose que c'est en effet à la suite de la question relative à la « perte d'une plus-value commerciale » dans le cadre de l'urbanisation du SOL que le bourgmestre a indiqué vouloir tenir des débats confidentiels. Elle affirme que la réponse à cette question devait apporter un éclaircissement aux conseillers communaux chargés de voter le point à l'ordre du jour ayant abouti à l'adoption de l'acte attaqué. Elle soutient qu'en l'absence de réponse, certains conseillers communaux ont été contraints de s'abstenir de voter sur ce point.

Elle considère que les conseillers communaux ont voté sans disposer au préalable de toutes les informations utiles leur permettant de connaître l'ensemble des éléments du dossier de sorte que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles. Elle décèle également dans l'acte attaqué une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où les conseillers communaux n'ont pas pu, selon elle, prendre leur décision en parfaite connaissance de cause.

B. Le mémoire en réplique

Elle affirme que son moyen a une incidence concrète sur sa situation. Elle estime que la question ayant justifié la tenue du huis clos était déterminante dans la décision adoptée par le conseil communal. Selon elle, si une partie de la séance ne s'était pas déroulée irrégulièrement à huis clos, l'ensemble des conseillers communaux auraient pu voter en pleine connaissance de cause et le sens de l'acte attaqué aurait pu être différent.

À son estime, il ressort de l'acte attaqué qu'une séance à huis clos a bien eu lieu après la séance publique, de sorte que le cas de figure visé par l'article L1122-22 du CDLD était rencontré. Elle reproche à l'autorité communale d'avoir procédé directement au vote en séance publique sans que celle-ci fut interrompue.

C. Le dernier mémoire

Elle estime que les dispositions qu'elle invoque dans son moyen sont d'ordre public, de sorte que « quand bien même un vote est intervenu en séance publique, le fait d'avoir poursuivi le débat sur ce point précis est illégal ». Elle ajoute qu'elle est dans l'impossibilité de démontrer que le point de l'ordre du jour qui la concerne a été rediscuté en séance à huis clos, ce qu'elle reproche précisément à la partie adverse.

V.2. Examen

1. La publicité des séances des conseils communaux est garantie par la Constitution qui prévoit, en son article 162, alinéa 2, que « Les institutions [...] communales sont réglées par la loi », laquelle « consacre l'application des principes suivants : [...] 4° la publicité des séances des conseils [...] communaux dans les limites établies par la loi ».

L'article L1122-20 du CDLD dispose comme suit :

« Les séances du conseil communal sont publiques.
Sous réserve de l'article L1122-23, le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique ».

L'article L1122-21 du même Code prévoit que :

« La séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes.
Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos ».

L'article L1122-22 du même Code énonce que :

- « Sauf en matière disciplinaire, la séance à huis clos ne peut avoir lieu qu'après la séance publique.
S'il paraît nécessaire, pendant la séance publique, de continuer l'examen d'un point en séance à huis clos, la séance publique peut être interrompue, à cette seule fin ».

2. En l'espèce, le procès-verbal du conseil communal de La Louvière du 21 décembre 2021 est notamment rédigé comme suit à propos du point 21, intitulé « Cadre de vie – Révision totale du schéma d'orientation local dit "Gripagne" » :

- « M^{me} T[.] : Merci, Madame la Présidente. En fait, ce point suscite de ma part et de mon groupe un certain nombre de questions et de remarques.

[...]

J'en reviens au projet de la Gripagne avec ma dernière question. Le promoteur concerné dont le permis d'urbanisation est en cours, possède-t-il un droit réel sur le terrain ? Est-ce que le brusque changement d'attitude du Collège quant à l'affectation du sol ne risque-t-il pas l'entame d'un nouveau procès en dommages et intérêts à l'encontre de la ville de La Louvière ? Merci pour votre écoute et vos réponses.

[...]

M^{me} T[.] : J'ai bien compris ce qui avait été dit, mais dans le document, on dit que le promoteur a déjà déposé un permis d'urbanisation qui est en cours. Ma question est : est-ce que ce promoteur possède un droit sur ce terrain ?

M^{me} A[.] : Monsieur le Bourgmestre ?

M. G[.] : Mademoiselle T[.], en fait, vous vous souviendrez que notre Conseil communal s'était déjà prononcé quant à une demande d'ouverture de voirie. Nous nous étions opposés à cela. Le promoteur est allé en recours devant le Ministre Borsus, en l'occurrence, qui a accepté le recours, qui l'a déclaré recevable. Voilà un peu où on en est. L'ouverture de voirie est une chose, maintenant, nous sommes sur l'affectation des sols et c'est le point qui vient à l'ordre du jour aujourd'hui.

M^{me} A[.] : Je vois que Monsieur R[.] souhaite encore intervenir.

M. R[.] : Merci, Madame la Présidente. Je voudrais simplement rebondir sur une question que Madame T[.] a posée et pour laquelle je n'ai pas entendu de réponse. Effectivement, est-ce qu'on ne risque pas d'avoir des problèmes, un procès qui nous serait dressé par le promoteur dans ce cadre-là puisqu'on change un peu l'affectation du sol en cours de route ? Est-ce qu'on est bien assuré de nos droits dans ce dossier ?

Evidemment, cela aurait été plus efficace de changer ce SOL directement qu'en cours de route, mais voilà, vu la situation, est-ce que nous sommes bien assurés de ne pas se retrouver en procès ?

M^{me} A[.] : Monsieur le Bourgmestre, éventuellement, pour la réponse ?

M. G[.] : Monsieur R[.], effectivement, le promoteur peut toujours aller en recours face à une décision que nous prendrions, que nous prendrons. Il y a des

instances de recours qui sont bien sûr définies en fonction du CoDT. Maintenant, on ne peut pas préjuger de ce qu'il fera à la lumière de la décision que nous allons prendre ce soir.

M^{me} A[.] : Pour terminer, je vois que Monsieur C[.] a demandé la parole.

M. C[.] : Merci, Madame la Présidente. Effectivement, Monsieur le Bourgmestre vient déjà de donner une partie de la réponse aux questions que je me posais aussi, notamment sur le fait de changer l'affectation du sol en cours de procédure, sachant que les premières discussions avaient déjà eu lieu en 2017.

Une question complémentaire serait peut-être de savoir si dans les arguments qui étaient pris à l'époque et lors des discussions – évidemment, le projet de ville n'était pas encore né, tout au plus, germait-il dans la tête des uns et des autres – est-ce que redonner des arguments qui seraient cette fois-ci différents pour notifier un refus – clairement, la réponse de Monsieur le Bourgmestre était surtout axée sur une conception politique, vous avez parlé de mixité, de densification, *etc.*, c'est un choix clairement politique – est-ce que réellement changer, en tout cas donner des refus avec des arguments qui évoluent au fil de temps ne risque pas de se retourner contre les décisions de la Ville, non pas par rapport à un recours à la Région wallonne et dans les procédures classiques de recours contre les décisions administratives, mais bien sur le fait d'une perte de plus-value commerciale par rapport à un promoteur ?

M. G[.] : Monsieur C[.], sans préjuger de l'évolution de ce dossier et pour préserver les intérêts de la Ville, je vous propose de vous répondre en huis clos.

M. C[.] : Pas de problème.

M^{me} A[.] : Y a-t-il d'autres demandes d'intervention ou des positions particulières de vote à ce sujet ?

M. D[.] : Madame la Présidente, nous ne pouvons pas voter oui puisque Monsieur le Bourgmestre souhaite aller en huis clos pour compléter l'information, donc moi, je me refuse à un vote avant les explications de Monsieur le Bourgmestre.

M^{me} A[.] : Mais en fait, le vote doit avoir lieu en séance publique donc nous devons voter maintenant.

M. D[.] : Nous nous abstenons.

M^{me} A[.] : Y a-t-il d'autres positions de vote particulières sur ce dossier ?

M. C[.] : Abstention. Mais c'est vrai que de devoir voter alors qu'on aura des réponses par après, c'est un peu particulier mais bon, on va s'abstenir dans le cadre de l'intérêt de la Ville.

M^{me} A[.] : Monsieur B[.], vous aussi, c'est abstention ? Il faut allumer votre micro, Monsieur B[.], parce qu'on ne vous a pas entendu. Je suppose que je lis abstention. C'est abstention pour vous également ?

M. C[.] : Il s'abstient aussi.

M^{me} A[.] : OK, ça va, pas de souci. C'est assez compliqué ».

L'acte attaqué fait état de l'adoption de la mise en révision du SOL « La Gripagne » par 33 oui et 6 abstentions.

3. Il ressort du procès-verbal du conseil communal de La Louvière du 21 décembre 2021 et de l'acte attaqué que le point 21 de l'ordre du jour, intitulé « Cadre de vie – Révision totale du schéma d'orientation local dit "Gripagne" », a été présenté et discuté, et a fait l'objet d'un vote en séance publique.

Il ne ressort en revanche pas de ces documents que la séance publique a été interrompue afin de continuer l'examen de ce point en séance à huis clos ni qu'une séance à huis clos s'est effectivement tenue après la séance publique.

Par ailleurs, la partie requérante ne s'inscrit pas en faux contre ce procès-verbal.

4. Partant, le grief dénonçant la tenue à huis clos des débats ayant abouti à l'acte attaqué manque en fait.

5. Par ailleurs, la partie requérante reste en défaut de démontrer que l'absence de réponse à la question de la perte de plus-value commerciale par rapport à un promoteur, posée par un conseiller communal, avant le vote sur la mise en révision du SOL, a empêché les membres du conseil communal d'apprécier convenablement ce point.

Le procès-verbal de la séance du conseil communal du 21 décembre 2021 fait apparaître que le bourgmestre a indiqué, à la suite de l'évocation d'une demande visant à urbaniser le site « La Gripagne » introduite par un promoteur et de la possibilité d'adopter un changement d'attitude du collège communal quant à l'affectation du sol du périmètre couvert par le SOL, qu'une autorisation d'ouverture de voiries communales a été délivrée sur recours et que des recours, organisés par le CoDT, à l'encontre des décisions que prendrait la ville, peuvent être introduits par ce promoteur.

Compte tenu de l'objet du point soumis à leur vote, à savoir la mise en révision d'un SOL, ces informations ont permis aux conseillers communaux de se prononcer en connaissance de cause.

6. Partant, le grief dénonçant une lacune dans le dossier soumis à l'appréciation des conseillers communaux n'est pas fondé.

7. En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Le second moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles D.II.12 et D.II.13 du CoDT, des principes de bonne administration, notamment du devoir de minutie et de légitime confiance, « empêchant le revirement d'attitude », et du principe général de motivation interne des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur dans les motifs.

En une première branche, la partie requérante soutient que les motifs justifiant l'acte attaqué sont insuffisants et ne reposent sur aucun élément de fait ou de droit permettant de recourir à la procédure visée à l'article D.II.12 du CoDT. Elle expose que le SOL « La Gripagne », alors PCA, adopté par le conseil communal de La Louvière le 27 janvier 2003 et approuvé par le Gouvernement wallon le 31 juillet 2003, a pour objet d'encadrer l'urbanisation d'un nouveau quartier sur le site litigieux, lequel est destiné à accueillir de nouveaux logements. Elle relève que la volonté de la ville de La Louvière d'urbaniser ce site a été confirmée lors de l'adoption du schéma de développement communal (SDC) en 2005.

À propos du motif de l'acte attaqué relatif au site classé du Bois-du-Luc, inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco depuis le 1^{er} juillet 2012, elle affirme que la ville de La Louvière n'a jamais émis de réserve quant à son projet d'urbanisation du site sur cette base. Elle se réfère à cet égard au procès-verbal de la réunion relative à la préparation du dossier de la demande de permis d'urbanisation du 18 janvier 2017, à l'étude d'incidences sur l'environnement du projet, de laquelle il ressort, selon elle, que ce dernier ne porte pas atteinte à ce site classé, et à l'avis favorable émis par la commission royale des monuments, sites et fouilles (CRMSF) le 14 novembre 2018, laquelle n'est pas opposée à la demande compte tenu de l'absence d'incidence sur le site classé. Elle en déduit que ni le SOL ni le permis d'urbanisation ne causent d'effets négatifs ou significatifs sur le site classé du Bois-du-Luc. Elle en infère que le motif de l'acte attaqué y relatif n'est ni suffisant ni pertinent pour justifier la révision de ce schéma.

À propos du motif de l'acte attaqué relatif au « Projet de Ville à l'horizon 2050 » approuvé par le conseil communal en sa séance du 22 septembre 2021, elle considère qu'un tel document établit un simple diagnostic et n'a aucune

valeur juridique. Elle estime que cette ligne de conduite ne peut amener l'autorité à se départir des options d'aménagement prévues par les outils existants, tel le SDC, lequel n'a fait l'objet d'aucune décision formelle de révision et promeut l'urbanisation du périmètre du SOL « La Gripagne » à brève échéance. Selon elle, la révision de ce schéma ne peut se fonder sur le « Projet de ville à l'horizon 2050 » compte tenu de l'existence du SDC toujours en vigueur. Elle soutient qu'aucune autre administration normalement prudente et diligente n'aurait procédé à une révision totale de ce SOL dans ces conditions.

En une deuxième branche, elle rappelle qu'aux termes de ses délibérations des 21 janvier et 25 février 2019, le collège communal de La Louvière s'est montré favorable à son projet d'urbanisation. Elle souligne plus particulièrement qu'il y reconnaissait la pertinence de la demande de permis d'urbanisation au regard des objectifs du SOL « La Gripagne ». Elle soutient que la ligne de conduite adoptée par la ville en 2019 est fondamentalement différente de celle qui prévaut dans l'acte attaqué dès lors que la révision totale du SOL a pour objet de réduire substantiellement, voire d'interdire, l'urbanisation du site auquel il s'applique. Elle affirme qu'entre les délibérations des 21 janvier et 25 février 2019 et le jour de l'adoption de l'acte attaqué, aucun élément nouveau n'a pu amener l'autorité communale à décider la révision totale du SOL. Elle en déduit que la décision entreprise viole le principe de légitime confiance et est constitutive d'un revirement d'attitude illégal dans le chef de son auteur.

En une troisième branche, elle fait valoir que l'impact de l'acte attaqué sur ses biens n'a pas été examiné par l'autorité. Elle prend appui sur le procès-verbal de la séance du conseil communal du 21 décembre 2021 pour affirmer que la question de ses droits civils a été sciemment évitée.

B. Le mémoire en réplique

Quant à la première branche, elle maintient que l'étude d'incidences sur l'environnement réalisée à propos de son projet d'urbanisation sur une partie du périmètre couvert par le SOL a analysé l'impact de celui-ci sur le site du Bois-du-Luc. Elle souligne que le « Projet de Ville à l'horizon 2050 » transpose les dispositions d'un outil planologique qui n'existe plus dans l'ordonnancement juridique.

Quant à la troisième branche, elle soutient que les motifs de l'acte attaqué ne permettent pas de démontrer que son auteur a apprécié concrètement l'impact de la décision prise sur sa situation patrimoniale.

C. Le dernier mémoire

S'agissant de la troisième branche, elle insiste sur le fait que, contrairement à ce qui est prévu en cas de révision d'un plan de secteur, le CoDT ne prévoit pas de mécanisme pour compenser les moins-values lorsqu'un SOL est révisé dans le but de rendre certaines parcelles non urbanisables.

Elle expose avoir acheté ses terrains « au prix fort », partant du postulat qu'il s'agissait de parcelles constructibles, compte tenu de la mise en œuvre de la d'une zone d'aménagement communal concerté par le SOL.

VI.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Lorsqu'elle décide de la mise en révision d'un SOL en application des articles D.II.12 et D.II.13 du CoDT, l'autorité communale dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. Celui-ci ne peut toutefois être exercé de façon arbitraire : son exercice doit reposer sur des motifs pertinents et exacts. L'intensité du contrôle exercé par le juge sur l'ampleur et la précision de ces derniers tient compte de la nature particulière de la décision qu'ils fondent, à savoir, en l'espèce, un acte préparatoire qui initie une procédure d'instruction au cours de laquelle l'ensemble des parties intéressées auront le loisir de faire valoir leur point de vue.

2. En l'espèce, l'acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Considérant que le SOL “Gripagne” a comme objectif principal d'encadrer l'urbanisation d'un nouveau quartier via la construction de logements en proposant une densité de construction comprise entre 10 et 50 logements ;

Considérant que ce SOL est localisé à proximité immédiate du site classé du Bois-du-Luc inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO en date du 01/07/2012 ;

Considérant qu'une partie du SOL est inscrite dans la zone tampon entourant le site du Bois-du-Luc ; Que cette zone a pour vocation d'apporter les garanties nécessaires quant à la gestion des abords du site et éviter toute menace quant aux qualités intrinsèques du bien ;

Considérant que le SOL a été approuvé par arrêté ministériel du 31 juillet 2003 ; Qu'il est donc antérieur à l'inscription du site du Bois-du-Luc au Patrimoine mondial de l'UNESCO et à la mise en œuvre de la zone tampon ; Que celui-ci ne prend donc pas en considération les vues à préserver vers les éléments patrimoniaux (terrils, hospice, etc.), ni les éléments du plan de gestion du site ;

Considérant également qu'en Région wallonne, le CoDT a fait de la lutte contre l'étalement urbain un objectif principal, avec notamment la densification des villes et villages, la reconversion des friches visant à reconstruire la ville sur la ville, ainsi que la mise en œuvre de quartiers nouveaux moins consommateurs d'espace ;

Considérant que le Schéma de Développement du Territoire (SDT), adopté par le Gouvernement wallon le 16 mai 2019 – qui entrera en vigueur à une date à déterminer par le Gouvernement – complète le CoDT, avec une déclinaison de ces objectifs dans différents domaines ainsi que des principes de mise en œuvre pour la Wallonie ;

Qu'en matière de limitation de l'artificialisation, le SDT prévoit notamment la mesure phare suivante : "réduire la consommation des terres non artificialisées à 6 km²/an d'ici 2030, soit la moitié de la superficie consommée actuellement et tendre vers 0 km²/an à l'horizon 2050";

Considérant le Projet de Ville à l'horizon 2050 approuvé par le Conseil communal de la Ville de La Louvière en date du 22 septembre 2021 ;

Considérant que cette stratégie à long terme tend à transposer les dispositions du SDT ainsi qu'à servir de base à la définition des objectifs communaux de développement territorial et d'aménagement du territoire à intégrer au SDC et aux différents outils d'aménagement du territoire (ex : SOL) ;

Considérant que le Projet de Ville pour La Louvière, ainsi que sa traduction spatiale et réglementaire ; Que le SDC, le GCU et d'autres documents d'aménagement du territoire se situent dans un contexte historique de passage et de transformation profonde au sein duquel le changement climatique et la crise énergétique impliquent de lire et aborder le territoire autrement ;

Considérant que pour préparer la Ville de La Louvière à une transition écologique, sociale et économique équitable, les outils et la méthodologie de conception des plans urbains doivent être reformulés ;

Considérant que, par le passé, la croissance d'un territoire déterminait le "dimensionnement" de son plan de développement (nombre de nouveaux logements nécessaire, nouvelles écoles, m² d'espaces verts, ...) ;

Que le potentiel foncier d'une ville (espace constructible, urbanisable au plan de secteur, toutes affectations confondues) reposait alors sur l'analyse des terrains potentiellement dédiés à accueillir la croissance de la ville ;

Considérant que la calcul de ce potentiel nécessite aujourd'hui beaucoup d'attention et de prudence ; Que la problématique de la raréfaction des ressources doit impérativement être prise en compte ;

Considérant que cela est d'autant plus vrai dans une ville comme la Louvière qui possède de nombreuses friches industrielles capables, à elles seules, de donner une base suffisante à la croissance attendue ;

Considérant que c'est pour cette raison que l'analyse du bureau d'étude en charge de l'élaboration du Projet de Ville, qui sert de base à la réalisation du nouveau SDC ainsi qu'au GCU, proposer quatre (+ 1) critères de sélection des terrains urbanisables au Plan de Secteur en s'appuyant sur plusieurs éléments d'un diagnostic établi ;

Considérant que l'application de ces critères est étudiée sur les zones à enjeux qui bénéficient d'un potentiel foncier ; Que ces zones à enjeux – dont fait partie le site accueillant le SOL "Gripagne" – sont analysées pour apprécier leur

compatibilité avec la vision du Projet de Ville pour La Louvière, et donc du futur SDC ;

Considérant les éléments du diagnostic, à savoir :

- Une croissance de la population réelle mais modérée ;
- Un surdimensionnement du potentiel foncier offert par le Plan de secteur à l'heure de son établissement ;
- Des qualités paysagères qui distinguent le territoire de la métropole bruxelloise attenante ;
- Une organisation spatiale reposant et induisant une utilisation intensive de la voiture quand l'infrastructure en transport en commun est conséquente mais peu coordonnée,
- La présence de sols classés comme fertiles ;

Considérant les critères de sélection [...] ;

Considérant la cohérence des critères précités avec le Schéma de Développement Territorial wallon (SDT) et le Code du Développement Territorial (CoDT) ;

Considérant que le SDT et le CoDT portent une série d'objectifs qui doivent se traduire tant dans le schéma de développement communal et le GCU, que dans les autres outils d'aménagement du territoire ;

Considérant qu'il est évident que les critères évoqués sont en adéquation avec les objectifs du SDT et du CoDT ;

Considérant que le CoDT entérine l'importance de la planification dans le développement urbain ;

Considérant que les projets de développement doivent tenir compte de ces éléments afin de ne pas mettre en péril les différentes zones du territoire qui méritent d'être préservées ;

Que, dès lors, dans le cas où l'un des critères est mis en péril par un mode d'urbanisation non adapté, celui-ci doit impérativement être refusé, ou du moins adapté, en tenant compte des contraintes du site ;

Considérant que l'urbanisation pourrait alors être redessinée ;

Considérant l'analyse du site sur lequel s'implante le SOL "Gripagne" au regard des différents critères :

- **NO NET LAND TAKE 2030**

Considérant qu'un périmètre de "terres fertiles" est défini sur la zone Nord-Est du site ; que ce périmètre remet en cause les constructions telles que projetées dans le SOL ;

- **PLUS D'ESPACE À L'EAU**

Considérant la présence d'axe de ruissellement sur le site ; que des mesures doivent être prises afin de limiter les phénomènes de ruissellement ;

- **PROXIMITÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN**

Considérant que le site est bien desservi par les transports en commun ; que suivant les "buffers" définis :

- Gare principales (Centre et Sud) : 800 m ;
- Gares secondaires (Bracquegnies et Thieu) : 500 m ;
- Arrêt Bus Standard : 200 m ;
- Arrêt Métrobus : 300 m

- **CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES**

Considérant la présence de quelques zones de liaisons linéaires dans le Plan communal de développement de la nature (PCDN) qu'il y a lieu de prendre en considération dans le SOL ;

• HERITAGE INDUSTRIEL

Considérant que le site est à proximité immédiate du site minier de Bois-du-Luc qui constitue un héritage industriel important préservé ; Qu'il y a lieu de prendre en considération cet élément dans le SOL afin de maintenir des vues vers les éléments importants du paysage ;

Considérant qu'au regard des éléments précités, il convient de conclure que le SOL nécessite d'être repensé ;

Considérant que le Collège communal et le Conseil communal sont tenus de respecter le projet de Ville qu'il a validé ; qu'il s'agit d'une ligne de conduite claire qui doit guider leurs décisions ;

Considérant que le constat selon lequel le terrain sur lequel s'inscrit le SOL "Gripagne" présente des caractéristiques essentielles en termes d'enjeux futurs liés à la qualité du sol et la non-artificialisation, a été établi ; Qu'il est impératif de revoir totalement le SOL "Gripagne" ».

3. S'agissant du motif relatif à l'inscription du site du Bois-du-Luc sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco et à la mise en œuvre de la zone tampon, l'auteur de l'acte attaqué indique que le SOL « La Gripagne » a été adopté avant cette inscription et qu'en outre, ce schéma ne prend pas en considération les vues à préserver vers les éléments patrimoniaux ni les éléments du plan de gestion du site.

La partie requérante ne conteste pas l'exactitude de ce motif, se limitant à soutenir que son projet d'urbanisation d'une partie du site couvert par le SOL ne cause pas d'effets négatifs ou significatifs sur le site du Bois-du-Luc.

À cet égard, il y a lieu de relever que le projet de la partie requérante ne couvre pas tout le périmètre du SOL mais seulement une partie de celui-ci, dont l'acte attaqué décide de la révision totale, de sorte que l'éventuelle absence d'effet négatif de son projet sur le site n'invalide pas le motif qu'elle critique.

De plus, la décision attaquée est un acte préparatoire dont l'effet est d'enclencher une procédure qui va précisément permettre à son auteur de réunir tous les éléments tendant, notamment, à l'informer quant aux incidences environnementales de l'avant-projet de révision du SOL et à lui permettre de se forger son appréciation à propos de celui-ci. Concrètement, devront notamment être pris en compte l'impératif de préservation des vues vers le site du Bois-du-Luc et son plan de gestion, lesquels ne l'ont pas été lors de l'adoption provisoire du SOL en 2002 et de son approbation en 2003.

Dans ces conditions, le motif de l'acte attaqué relatif à l'inscription du site du Bois-du-Luc sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco le 1^{er} juillet 2012 et à la mise en œuvre de la zone tampon est pertinent et régulier.

4. La critique de la partie requérante relative au motif concernant le « Projet de ville à l'horizon 2050 » qu'elle estime contraire aux dispositions du SDC est dénuée de pertinence compte tenu de l'objet de l'acte attaqué. En effet, celui-ci n'a ni pour objet ni pour effet d'écarter l'application des dispositions du SDC en vigueur.

5. Il s'ensuit que la première branche n'est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

6. Le principe de légitime confiance est celui en vertu duquel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite constante de l'autorité ou à des concessions ou promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret.

Toutefois, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont des concepts évolutifs. Ainsi, nul ne peut exiger que l'environnement dont il jouit soit maintenu en l'état, les procédures de révision des instruments planologiques ayant précisément pour objet de régler l'application de la loi du changement inhérente à tout service public, en permettant d'adapter les prescriptions urbanistiques à l'évolution des différents besoins qui se manifestent sur le territoire visé par un territoire donné.

De plus, le principe de légitime confiance n'exclut pas la loi du changement, laquelle trouve à s'appliquer à travers l'article D.I.1, § 2, du CoDT et, de manière encore plus spécifique, à l'article D.II.13 qui détermine la procédure de révision des SOL.

7. Partant, les délibérations des 21 janvier et 25 février 2019 du collège communal de La Louvière évoquées par la partie requérante ne peuvent faire obstacle à la révision du SOL en application de l'article D.II.13 du CoDT.

8. Il s'ensuit que la deuxième branche n'est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

9. Selon l'article 1^{er}, alinéa 2, du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la

protection du droit de propriété ne porte pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il y a lieu d'établir un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit de propriété. Il faut qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

10. En l'espèce, l'acte attaqué ne procède pas à la révision proprement dite du SOL « La Gripagne ». Son seul objet est d'entamer la procédure de révision de celui-ci.

À titre surabondant, il y a lieu de relever que si, en vertu de l'article D.IV.58 du CoDT, un refus de permis peut être fondé sur la révision en cours d'un SOL, un tel refus devient caduc si le nouveau schéma n'est pas entré en vigueur dans les trois ans qui suivent sa décision de révision. Les effets découlant de l'acte attaqué sont donc provisoires et ne valent que pour une période maximale de trois ans. Partant, à ce stade, l'éventuelle atteinte au droit de propriété de la partie requérante est temporaire et nettement définie dans le temps.

11. Il s'ensuit que la troisième branche du moyen n'est pas fondée.

12. En conclusion, le second moyen n'est fondé en aucune de ses trois branches.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 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 22 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Luc Donnay