

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.711 du 11 mai 2022

A. 227.140/XIII-8549

En cause : **la société à responsabilité limitée SYSTECOM,**
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 Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège.

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 2 janvier 2019, la société à responsabilité limitée (SRL) Systecom demande l'annulation de l'arrêté du 30 octobre 2018 par lequel le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de lui délivrer un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de quatre habitations sur des parcelles sises rue de la Montagne et rue Sur Les Tiennes à Incourt.

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 février 2019, la commune d'Incourt a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 25 février 2019.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section 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 mars 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 avril 2022.

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

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

M. Michel Quintin, premier auditeur chef de section, 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 3 avril 2015, Luc Regout, agissant au nom de la SRL Hameau de la Montagne, introduit auprès de l'administration communale d'Incourt une demande de certificat d'urbanisme n° 2 à propos d'un projet de construction d'un ensemble de douze maisons unifamiliales avec création d'une voirie sur le terrain sis entre la rue de la Montagne et la rue Sur Les Tiennes, cadastré 4^{ème} division, section A, n^{os} 466C, 466B et 466D.

Au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez, le terrain est repris dans une zone d'habitat à caractère rural.

Il est actuellement régi par un schéma de développement communal (SDC), anciennement schéma de structure communal (SSC), qui a été adopté par le conseil communal le 19 décembre 2016 et qui est entré en vigueur le 17 avril 2017. Le schéma place le bien dans une zone d'habitat villageois aéré et dans le périmètre d'un site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble (site n° 1).

En sa séance du 12 juin 2015, le collège communal décide d'attendre les conclusions de l'enquête publique relative au schéma de structure communal avant de poursuivre le processus d'examen de la demande de certificat d'urbanisme n° 2.

2. Le 30 décembre 2016, Luc Regout, agissant au nom de la SRL Systecom, introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de onze maisons unifamiliales réparties sur deux parcelles localisées entre la rue de la Montagne et la rue Sur Les Tiennes à Piétrebais.

Une réunion d'information de la population est organisée le 21 septembre 2017.

3. Le 5 octobre 2017, la demanderesse de permis écrit au collège communal qu'elle a l'intention de déposer des plans modificatifs et elle lui demande de suspendre la procédure d'instruction dans l'attente du dépôt de ces modifications.

4. Le 10 novembre 2017, elle dépose des plans modificatifs. La demande modifiée porte sur la construction groupée de quatre maisons (les habitations I, J, K et G) sur la parcelle 466B et sur une partie de la parcelle cadastrale 466D, séparées par la parcelle 421D, pour une superficie totale de 63,45 ares. Les habitations I, J et K sont implantées le long de la rue Sur Les Tiennes, tandis que l'habitation G figure en second rang sur la partie de terrain qui est située à l'arrière de la parcelle accueillant la maison K et qui sera reliée à la rue Sur Les Tiennes par un chemin individuel privé.

La demande modifiée est notamment accompagnée d'un rapport urbanistique, d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, d'un formulaire de déclaration PEB et d'un jeu de plans.

5. Une enquête publique est organisée du 29 janvier au 12 février 2018, au cours de laquelle trente et une réclamations sont introduites.

6. Une réunion de concertation est organisée le 22 février 2018; un procès-verbal de la réunion est dressé.

7. Les avis suivants sont donnés au sujet de la demande modifiée :

- Proximus : avis du 27 février 2018;
- service communal des travaux : avis du 27 février 2018;
- commission consultative de l'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) : avis favorable du 14 mars 2018;
- zone de secours : rapport de prévention favorable conditionnel du 16 mars 2018;
- service communal d'urbanisme : avis défavorable.

8. En sa séance du 27 avril 2018, le collège communal d'Incourt décide de prendre acte des réclamations et observations formulées lors de l'enquête publique et de refuser le permis d'urbanisme.

9. Le 7 juin 2018, la demanderesse de permis saisit le Gouvernement wallon d'un recours dirigé contre cette décision de refus.

10. Le 21 août 2018, la commission d'avis sur les recours émet un avis défavorable estimant qu'au regard du potentiel urbanisable de la zone concernée et de la qualité exceptionnelle du site, ce dernier ne peut être urbanisé au coup par coup mais qu'il convient de procéder à une étude globale de l'urbanisation du bien en vue de rencontrer le prescrit de l'article 1^{er} du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) en ce qui concerne la gestion parcimonieuse du sol et de ses ressources, ainsi que la conservation et le développement du patrimoine paysager.

11. Le 24 septembre 2018, le conseil de la demanderesse de permis adresse au Gouvernement wallon le rappel prévu à l'article 121 du CWATUP. Cette lettre de rappel a été reçue par l'administration le 1^{er} octobre 2018.

12. Dans sa note du 25 octobre 2018, la direction juridique, des recours et du contentieux de la DGO4 propose au ministre de refuser le permis d'urbanisme.

13. Le 30 octobre 2018, le ministre de l'Aménagement du territoire refuse de délivrer le permis d'urbanisme sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

« Vu le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

Considérant que le recours est instruit sur la base du CWATUP en vertu de l'article D.IV.110, § 1^{er} du Code du Développement Territorial;

Considérant que la SPRL Systecom représentée par Monsieur Luc Regout a introduit une demande de permis d'urbanisme relative à un bien sis à 1315 Incourt (Piétrebais), rue de la Montagne et rue Sur Les Tiennes, cadastré 4^{ème} division, section A, n° 446B, 466C et 466D et ayant pour objet la construction de quatre habitations unifamiliales;

Considérant qu'en date du 27 avril 2018, le Collège communal de Incourt a refusé le permis d'urbanisme;

Considérant que la décision du Collège communal a été réceptionnée par le demandeur en date du 11 mai 2018;

Considérant que Maître Denis Brusselmans, agissant au nom et pour le compte du demandeur, a introduit un recours auprès du Gouvernement wallon en date du 7 juin 2018, réceptionné le 8 juin 2018; que le recours a été introduit dans les formes et les délais légaux; qu'il est recevable;

Considérant que l'article 120 du Code institue une Commission chargée d'émettre un avis motivé sur les recours visés à l'article 119 dudit Code;

Considérant que l'audition a eu lieu le 21 août 2018;

Considérant que cette Commission a émis, en date du 21 août 2018, un avis défavorable (voir annexe);

Considérant que Maître Denis Brusselmans a adressé au Gouvernement une lettre de rappel en date du 28 septembre 2018 qui a été réceptionnée le 1^{er} octobre 2018;

Considérant qu'en date du 25 octobre 2018, l'autorité compétente a réceptionné la proposition de décision rédigée par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux; que cette proposition de décision conclut au refus du permis sollicité et est fondée sur les motifs développés ci-après;

“ Considérant que le bien est situé en zone d'habitat à caractère rural au plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez adopté par l'arrêté royal du 28 mars 1979 et qui n'a pas cessé de produire ses effets pour le bien précité;

Considérant que le bien est situé en 'zone d'habitat villageois – aéré' et en 'site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble - site 1' au schéma de structure adopté le 19/12/2016;

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

Considérant qu'au vu de cette notice et au regard des critères de sélection pertinents visés à l'article D.66, § 2 du livre 1^{er} du Code de l'environnement tel que modifié par le décret du 10 novembre 2006 précité, le projet n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement; qu'une étude d'incidences n'était donc pas requise;

Considérant que la demande vise la construction de quatre habitations unifamiliales en ce compris l'aménagement des abords; que deux habitations seront jumelées et implantées à proximité de l'angle de la rue Sur les Tiennes et de la rue Bois des Queues (maison I et maison J); qu'une habitation isolée sera implantée le long de la rue Sur les Tiennes (maison K); que la 4^{ème} habitation (maison G) sera implantée en second rang à l'arrière de la 'maison K';

Considérant que, entre 2013 et 2015, ont été successivement proposés par le demandeur : un projet d'étude global du site, un projet de réalisation de rapport urbanistique et environnemental, un projet de construction de 8 habitations et création de voirie, un certificat d'urbanisme n° 2 pour la construction de 12 habitations et enfin le dépôt d'un permis d'urbanisme ayant pour objet la construction de 11 habitations et la création d'une voirie;

Considérant que, parallèlement aux démarches du demandeur, l'administration communale projette en 2009 la réalisation d'un plan communal d'aménagement (PCA) et que le Conseil communal adopte définitivement le Schéma de développement communal en date du 19 décembre 2016 (entrée en vigueur le 17 avril 2017);

Considérant que, le 30 décembre 2016, le demandeur dépose une demande de permis d'urbanisme de constructions groupées ayant pour objet la construction de 11 habitations et la création d'une voirie; qu'en cours de procédure, et après concertation avec l'administration communale, le projet sera modifié une première fois visant la diminution de 11 à 8 habitations ainsi que la suppression de la voirie, et une deuxième fois visant une nouvelle diminution de 8 à 4 habitations; que cette dernière modification constitue l'objet de la demande;

Considérant que la demande est conforme à la destination générale de la zone telle que définie à l'article 27 du Code;

Considérant qu'il convient dès lors d'examiner la demande en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales locales, de son intégration au cadre bâti et non bâti, de son impact dans le paysage et de sa compatibilité avec le voisinage;

Considérant que la demande a été soumise à des mesures particulières de publicité; qu'une enquête publique a été organisée du 21 janvier 2018 au 12 février 2018 en vertu des articles 4 et 330, 9°) du Code; que 31 réclamations ont été introduites; que les réclamations peuvent être résumées comme suit :

- le projet présente des contradictions avec les objectifs poursuivis par le schéma de développement communal (lot de fond, mitoyenneté);
- une réflexion globale pour l'aménagement de l'ensemble de la zone est nécessaire;
- la voirie n'est pas suffisamment équipée;
- le projet pourrait engendrer des problèmes de mobilité;
- le projet tendrait à dévaloriser le cadre paysager;
- le projet initial est divisé en plusieurs petits projets mais la somme de ces petits projets équivaldrait finalement à la réalisation du projet initial;
- l'incohérence entre les dimensions du bâti existant et du bâti projeté engendrerait des problèmes d'intimité;
- des problèmes de procédure sont soulevés : notice d'évaluation des incidences lacunaire, défaut dans l'affichage de l'enquête publique et dans l'introduction des plans modifiés;

Considérant qu'une réunion de concertation a été organisée en date du 22 février 2018;

Considérant l'avis favorable conditionnel émis par la Zone de Secours du Brabant wallon en date du 21 mars 2018; que l'avis est parvenu en dehors du délai légal et qu'il doit être réputé favorable par défaut;

Considérant l'avis favorable émis par l'IBW en date du 5 mai 2017; que, s'agissant des plans modifiés, un nouvel avis a été sollicité mais n'a pas été remis dans les délais légaux; que ce second avis est réputé favorable par défaut;

Considérant l'avis favorable conditionnel émis par la SWDE en date du 29 mars 2017; que, s'agissant des plans modifiés, un nouvel avis a été sollicité mais n'a pas été remis dans les délais légaux; que ce second avis est réputé favorable par défaut;

Considérant les avis émis par Proximus en date du 27 février 2018 et INFRAX en date du 11 octobre 2016; que, s'agissant des plans modifiés, un nouvel avis a été sollicité mais n'a pas été remis dans les délais légaux; que ce second avis est réputé favorable par défaut;

Considérant l'avis émis par le service communal des travaux en date du 27 février 2018;

Considérant l'avis favorable émis par la Commission consultative d'Aménagement du Territoire (CCATM) en date du 14 mars 2018;

Considérant que l'avis du Fonctionnaire délégué n'a pas été sollicité;

Considérant la décision de refus du permis d'urbanisme par le Collège communal, notamment basée de l'avis émis par le service urbanisme et motivée comme suit :

' (...) En l'état, le projet n'est pas pertinent et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il ne porte que sur une portion congrue du plateau et n'envisage nullement l'urbanisation sur l'ensemble, ce qui est indispensable au vu des

caractéristiques de la zone. Ensuite, il prévoit une construction en lot de fond, ce qui est découragé par le Collège communal et par la Région Wallonne. En termes d'intégration, les différences de hauteurs sous corniche entre la petite ferme située à l'entrée de la rue Sur Les Tiennes et les futures constructions posent également problème en termes d'intégration et d'intimité. Cependant, le projet comporte des points positifs. L'architecture respecte les prescriptions du RGBSR, qui est une référence pour les communes qui tendent à préserver leur aspect rural. Les matériaux et couleurs de ceux-ci sont conformes à ce qui est demandé par le Collège communal. Le jeu des volumes amène également une certaine dynamique dans le paysage bâti et évite une certaine redondance. (...)

Le Service préconise que le Collège communal lance dès à présent une procédure d'élaboration d'un Schéma d'Orientation Local afin de clarifier les possibilités d'aménagement sur le plateau. (...);

Considérant que la Commission d'avis sur les recours a émis un avis défavorable, motivée notamment comme suit :

‘ (...) Compte tenu de ce que la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le principe de la construction d'habitations le long des voiries existantes ainsi que sous la forme de lot de fond; que toutefois, au regard du potentiel urbanisable de la zone concernée et de la qualité exceptionnelle du site, la Commission estime que ce dernier ne peut être urbanisé au coup par coup; qu'il convient de procéder à une étude globale de l'urbanisation du bien en vue de rencontrer le prescrit de l'article 1^{er} du Code en ce qui concerne la gestion parcimonieuse du sol, de ses ressources, la conservation et le développement du patrimoine paysager (...);

Considérant la motivation avancée par le conseil du demandeur dans son recours du 7 juin 2018 : ‘(...) Si l'autorité communale souhaite voir organiser une urbanisation sur une étendue qui dépasse les limites des parcelles et des propriétés privées, le CWATUP, et désormais le CoDT, proposent un certain nombre d'outils de nature à maîtriser et à encadrer toute urbanisation (...)

Quoi qu'il en soit, aucun motif légalement admissible ne permet à l'autorité communale de justifier le refus d'un permis d'urbanisme portant sur les parcelles concernées par la demande. On rappellera encore, pour autant que de besoin, que la propriétaire des parcelles concernées par la demande de permis n'est nullement propriétaire de l'ensemble des parcelles du plateau de Piétrebais. Si l'autorité communale entend faire dépendre la délivrance de tout permis d'urbanisme de l'adoption, par ses soins, d'une planification urbanistique quelconque pour la zone, cette approche est manifestement contraire à la réglementation existante et au droit dont dispose tout demandeur de permis d'obtenir une décision fondée sur des éléments réglementairement actuels et une appréciation, qu'elle soit factuelle ou juridique, cohérente et non contradictoire (...);

Considérant que les parcelles concernées par le projet sont situées dans le périmètre du ‘site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble - Site 1’ et décrit comme suit au SSC :

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 une importance paysagère majeure au niveau local, toute urbanisation devra veiller à préserver les vues paysagères à moyennes et longues distances. Par ailleurs, le site est sous-équipé en matière d'impétrants. Une gestion des aspects techniques à l'échelle complète du site devra être prévue dans tout projet d'urbanisation.

Considérant que le PCA n° 1 ‘Les Tiennes’ est en cours d'élaboration et n'est pas entré en vigueur;

Considérant que le site est constitué de différentes propriétés privées; que la volonté du SSC d' ‘une gestion des aspects techniques du site à l'échelle complète du site devra être prévue dans tout projet d'urbanisation’ s'appuie sur le PCA en cours afin d'éviter la gestion individuelle de ces aspects

techniques; que toutefois, il y a lieu d'examiner le projet afin d'évaluer si celui-ci est de nature à mettre en péril le développement cohérent du site; Considérant que l'ordre bâti s'organise le long des voies suffisamment aménagées et équipées; que l'article 128 du Code dispose que :

‘ Le permis visé à l'article 88, 89, 107 ou 127 est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit de bâtir ou d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, et pour autant que les conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'eau ne soient pas rencontrées pour la ou les parcelles concernées.

§ 2. Sans préjudice de l'application de l'article 129^{quater}, à l'initiative du demandeur ou d'office, le collège communal, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance des permis à l'ouverture, la suppression ou la modification de voiries communales ainsi qu'aux charges qu'ils jugent utiles d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.’

Considérant que les maisons I, J et K s'implantent à front de voirie et permettent dès lors un développement cohérent de l'urbanisation;

Considérant toutefois qu'il ressort du dossier administratif et de l'avis du service travaux que la voirie n'est pas suffisamment équipée au droit de la parcelle 466B (maisons K et G); que l'avis du service travaux précise que : ‘Les lots K et G devraient être raccordés au réseau d'égouttage, mais l'extension à réaliser (environ 100 m dans une voirie en pavés) présente un investissement trop important par rapport au projet’;

Considérant dès lors que le principe de proportionnalité précité n'est pas rencontré; qu'accessoirement, l'imposition de charges individuelles (équipement eau, électricité, égouttage et/ou rétrocession de voirie) et au coup par coup va à l'encontre du principe d' ‘urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble’ dont l'administration communale se prévaut; que la réflexion d'ensemble d'urbanisation, doit également viser une meilleure qualification de l'espace public (élargissement de voirie, éclairage, mobilité...) qui ne saurait être supportée par les propriétaires privés; que l'avis du service travaux soulève également cette problématique;

Considérant que l'urbanisation de la parcelle 466B est prématurée au vu du caractère insuffisamment équipé de la voirie; qu'en l'état actuel, la construction de la ‘maison K’ ne peut pas être admise;

Considérant que, par ailleurs, la ‘maison G’ s'implante en arrière-zone; qu'il y a lieu de privilégier la relation de l'habitat avec l'espace-rue; qu'en effet, ce type d'implantation dans un espace réservé traditionnellement à la quiétude engendre des nuisances en termes visuels, sonores et de perte d'intimité notamment; qu'il est peu opportun de prévoir du logement à cet endroit; que, dès lors, la construction de la ‘maison G’ ne peut pas être admise;

Considérant que les maisons I et J sont implantées entre deux constructions existantes (parcelles 414D et 421D); qu'une telle implantation n'exclut en rien l'urbanisation future du site visé dans le SSC et n'en hypothèque pas la vision globale; que le principe de construction des maisons I et J est admis;

Considérant que l'implantation des constructions dans la courbe formée par l'intersection des rues Bois-des-Queues et Sur Les Tiennes permet de refermer l'angle;

Considérant que le gabarit formé par les deux maisons jointives fait référence au gabarit traditionnel longiligne des habitations voisines (parcelles 421D, 465M, 414D);

Considérant que d'un point de vue architectural, les deux habitations respectent les prescriptions du règlement général sur les bâtisses en site rural - zone agro-géographique ‘Hesbaye’ tant en termes de matériaux que de gabarits; que le projet vise une intégration paysagère et le respect du caractère architectural environnant;

Considérant que la parcelle est bordée de plusieurs grands saules; que ceux-ci constituent une caractéristique naturelle du paysage; qu'ils marquent l'angle;

que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement prévoit l'abattage éventuel de quelques saules'; que les plans versés au dossier ne reprennent pas la localisation exacte de ces arbres à maintenir ou à abattre; qu'au vu de sa localisation, il est probable que le carport de la maison J interfère avec lesdits arbres; qu'il est impossible d'évaluer quels arbres seront abattus ou maintenus ni quel en sera l'impact dans le paysage; qu'en tant qu'élément marquant du paysage, ces arbres doivent être préservés; que le dossier est lacunaire sur ce point;

Considérant que l'implantation du carport de la maison I nécessite d'empiéter sur la voie publique pour effectuer des manœuvres; que l'implantation de celui-ci doit être revue afin de permettre les manœuvres sur terrain privé;

Considérant qu'en l'état la construction des maisons I et J ne peut être admise;

Considérant que pour les motifs qui précèdent il y a lieu de refuser le permis d'urbanisme sollicité";

Considérant, sur la base de l'examen des pièces versées au dossier administratif qui lui a été transmis, que l'autorité compétente se rallie à la position et aux motifs développés ci-avant par la DGO4 - Direction juridique, des recours et du contentieux ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un premier moyen 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 inadéquation de la motivation en fait de l'acte attaqué, ainsi que d'une erreur manifeste d'appréciation.

Elle relève que le refus de permis est notamment motivé par des lacunes des plans qui accompagnent la demande de permis concernant les arbres à maintenir et à abattre alors qu'à son estime, ces plans sont clairs et complets.

Elle affirme que le plan qui accompagne la demande de permis renseigne clairement la situation des arbres avant travaux et qu'il indique qu'aucun arbre n'est abattu dans la situation projetée, à l'exception d'un saule sur le parking de la maison J. Elle ajoute que les arbres à planter sont également parfaitement identifiés sur les plans.

Elle soutient que l'autorité compétente a commis une erreur manifeste d'appréciation fondée sur une erreur de fait, laquelle a généré une appréciation globalement défavorable au projet, pour les quatre immeubles à construire.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique que la notice indique que « la construction demandera l'abattage éventuel de quelques saules » et qu'en l'occurrence, cette information de la notice est précisée par les plans, qui indiquent explicitement, par comparaison entre la situation existante et la situation après travaux, quels sont les arbres dont l'abattage est nécessaire.

Elle affirme que les « supputations » de la partie adverse en relation avec l'arbre situé face au carport de la maison I sont inutiles et que les indications du plan de la situation projetée seront respectées.

C. Le dernier mémoire

La partie requérante soutient que le plan de la situation existante présente la végétation sur la parcelle et que rien dans le dossier administratif ne permet de fonder un doute sur la situation de fait décrite dans ce plan. À son estime, la référence à des documents étrangers au dossier relatif à la demande de permis en cause, et en particulier des pièces tirées de la demande de certificat d'urbanisme n° 2 de 2015, est inopportune.

Elle affirme en outre que le plan de la situation projetée est aussi clair que celui de la situation existante en ce qui concerne la végétation. Selon elle, toute supputation relative à l'abattage d'arbres indiqués comme préservés dans ce plan relève du procès d'intention et d'une présomption d'infraction au permis sollicité.

IV.2. Examen

En vertu de l'article 285, 3°, c), vi, du CWATUP, le dossier de demande contient l'occupation de la parcelle figurée sur un plan dressé à l'échelle 1/500^e ou 1/200^e et qui figure « l'aménagement maintenu ou projeté du solde de la parcelle concernée, en ce compris les zones de recul, les clôtures de celle-ci, les aires de stationnement pour les véhicules, l'emplacement, la hauteur de la végétation existante qui comprend les arbres à haute tige, les haies à maintenir ou à abattre, ainsi que les arbres remarquables, des plantations ».

L'autorité motive le refus de permis notamment par le motif suivant :

« Considérant que la parcelle est bordée de plusieurs grands saules; que ceux-ci constituent une caractéristique naturelle du paysage; qu'ils marquent l'angle; que la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement prévoit l'«abattage éventuel de quelques saules»; que les plans versés au dossier ne reprennent pas la localisation exacte de ces arbres à maintenir ou à abattre; qu'au vu de sa localisation, il est probable que le carport de la maison J interfère avec lesdits arbres; qu'il est impossible d'évaluer quels arbres seront abattus ou maintenus ni

quel en sera l'impact dans le paysage; qu'en tant qu'élément marquant du paysage, ces arbres doivent être préservés; que le dossier est lacunaire sur ce point ».

Ce motif de refus ne concerne que les maisons I et J.

Il y a lieu de constater qu'en l'espèce, le dossier de demande ne comprend pas de plan indiquant de manière explicite le nombre, l'emplacement et la hauteur des arbres existants, à maintenir ou à abattre.

La notice d'évaluation des incidences sur l'environnement indique, sans autre précision, que « la construction demandera l'abattage éventuel de quelques saules ».

En revanche, le rapport urbanistique accompagnant la demande de permis affirme quant à lui que « les saules existants qui marquent le paysage, seront maintenus ». Il ne précise pas quels sont les saules qui sont censés « marquer le paysage ».

La comparaison entre le plan figurant le contexte urbanistique et le plan d'implantation ne permet pas de remédier aux imprécisions affectant la demande de permis sur ce point. Le premier ne légende pas les arbres qui sont dessinés et il n'est pas assuré qu'il reprenne tous les arbres actuellement présents sur la parcelle. Le second semble impliquer la disparition d'un arbre au moins présent sur l'emplacement projeté du carport de la maison J mais renseigne un arbre (à planter ?) entre les parcelles des maisons J et I. Il n'est pas possible de s'assurer que d'autres arbres ne sont pas menacés par les deux constructions en projet.

Les photographies, peu claires, versées au dossier administratif ne permettent pas de pallier les lacunes des plans en ce qui concerne les arbres existants devant être abattus.

Partant, l'acte attaqué a pu considérer, sans être entaché d'une erreur de fait et encore moins d'une erreur manifeste d'appréciation, « qu'il est impossible d'évaluer quels arbres seront abattus ou maintenus ni quel en sera l'impact dans le paysage », sachant qu'en tant qu'élément marquant du paysage, les saules doivent, à l'estime de son auteur, être préservés sans que cette dernière appréciation soit contestée. Or, la partie requérante admet qu'au moins un de ces saules sera abattu.

En conclusion, le premier moyen manque en fait.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un second moyen 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.

Elle affirme que l'acte attaqué est fondé sur les indications du schéma de structure communal (SSC) et d'un plan communal d'aménagement (PCA) alors que, selon elle, ce SSC n'est pas applicable à la demande de permis, tandis que le PCA n'est pas finalisé.

Elle invoque en particulier l'avis du service de l'urbanisme de la commune d'Incourt ainsi que la décision du collège communal du 27 avril 2018 qui affirment l'un et l'autre que le SSC n'est pas applicable en l'espèce alors que la motivation du refus attaqué est, selon elle, directement fondée sur les indications de ce schéma.

Elle allègue que si l'autorité compétente souhaite voir organiser une urbanisation sur une étendue qui dépasse les limites des parcelles et des propriétés privées, le CWATUP (applicable à la demande de permis) propose un certain nombre d'outils de nature à maîtriser et à encadrer toute urbanisation; il s'agit notamment du SSC ou du PCA, voire du rapport urbanistique et environnemental (RUE). Elle soutient à cet égard que la commune d'Incourt ne s'est dotée d'aucun PCA, ni n'a fait réaliser de RUE sur la zone, tandis que le SSC est postérieur à l'introduction de la demande de permis en cause et n'est donc pas applicable en l'espèce.

La partie requérante entend relever à titre surabondant et pour mémoire que la carte 05.2. « Schéma des orientations territoriales » du SSC, devenu schéma de développement communal (SDC) depuis l'entrée en vigueur du Code du développement territorial (CoDT), 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 prescriptions pour cette zone est incompréhensible, voire illégal, puisque c'est précisément pour la détermination de ces prescriptions que le schéma est prévu, de telle sorte que l'autorité communale a manifesté son intention délibérée de ne pas disposer de prescriptions pour cette zone.

Elle ajoute que quoi qu'il en soit, aucun motif légalement admissible ne permet à l'autorité compétente de justifier le refus d'un permis d'urbanisme par référence à un schéma de structure postérieur à la demande de permis et à un PCA entamé en 2009 non finalisé.

Selon elle, si l'autorité communale entend faire dépendre la délivrance de tout permis d'urbanisme de l'adoption, par ses soins, d'une planification urbanistique quelconque pour la zone, cette approche est contraire à la réglementation existante et au droit dont dispose tout demandeur de permis d'obtenir une décision fondée sur des éléments réglementairement actuels et une appréciation cohérente, qu'elle soit factuelle ou juridique.

En conclusion, elle estime qu'il est contradictoire de s'abstenir de mettre en place toute planification urbanistique pour une zone, malgré les propositions qui ont été faites par la demanderesse de permis de prendre à sa charge la réalisation d'un outil de planification, et d'ensuite refuser un permis d'urbanisme portant sur quatre habitations pour le motif tiré de l'absence de planification urbanistique sur cette zone, alors que le projet a dû être réduit à une dimension peu significative à la demande des autorités communales elles-mêmes.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante reproche à la partie adverse de répondre de manière partielle à son argumentaire. Elle invoque ensuite l'article D.IV.110 du CoDT que vise l'acte attaqué et elle allègue à cet égard que les dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande, soit le 19 décembre 2016, n'incluaient pas le SSC qui est entré en vigueur le 17 avril 2017.

Elle soutient que l'inapplicabilité du SSC est non seulement juridiquement fondée sur l'article D.IV.110, § 1^{er}, du CoDT, mais qu'elle fait également l'objet d'une confirmation dans une motivation spécifique et explicite dans la délibération du collège communal du 27 avril 2018.

Elle ajoute, quant à l'acte attaqué, qu'il ne s'exprime pas clairement sur l'application ou non du SSC, mais qu'il contient des indications à la fois allusives et

ambiguës à ce sujet, en ce qu'il est fait référence au schéma en lien avec le PCA n° 1.

C. Le dernier mémoire

Elle soutient notamment que « le permis sollicité est refusé, au moins pour partie, sur la base de l'absence d'une étude globale revêtant la forme d'un PCA (SOL) pour le site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble ».

V.2. Examen

1. L'article D.IV.110, alinéa 1^{er}, du CoDT dispose comme suit :

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

Cette disposition, qui déroge au principe général selon lequel une autorité est tenue d'appliquer les règles de droit en vigueur au moment où elle statue, est d'interprétation restrictive. Elle ne peut donc viser que les cas dans lesquels la « législation » de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne change entre l'introduction de la demande et l'adoption de la décision, et non les hypothèses dans lesquelles, entre ces deux moments, entre en vigueur un SSC.

L'application en l'espèce de l'article D.IV.110 du CoDT aboutit à rendre applicable à la demande de permis le CWATUP, dans le cadre duquel il convient d'appliquer l'adage *tempus regit actum*, cet article du CoDT ne pouvant ensuite modaliser les effets dans le temps d'un schéma à l'égard d'une demande soumise au CWATUP. Ainsi, le schéma de structure communal, devenu un schéma de développement communal depuis le 1^{er} juin 2017 et étant entré en vigueur le 17 avril 2017, était donc applicable à la décision attaquée qui a été adoptée le 30 octobre 2018.

Les considérations émises par le service communal d'urbanisme et par le collège communal dans sa décision du 27 avril 2018 présentent peu de pertinence pour la solution du litige dès lors que la décision attaquée se substitue à celle qui a été prise en première instance et qu'elle ne s'en approprie pas les motifs.

En conséquence, le moyen manque en droit en tant qu'il dénonce l'inapplicabilité du SSC à la demande de permis d'urbanisme.

2. La requérante reproche encore au SSC de ne pas déterminer de prescriptions pour la zone correspondant à un site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble.

Il ressort de la carte contenant les prescriptions graphiques de ce SSC que les terrains faisant l'objet de la demande de permis d'urbanisme, s'ils font partie d'un site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble (périmètre en surimpression hachuré en rouge), sont compris dans une zone d'habitat villageois aéré (aplat beige).

Cette zone est régie par les prescriptions littérales énoncées sous l'article 3.1.1.8. du SSC.

Le moyen manque en fait en tant qu'il se fonde sur un prétendu choix de la commune de « ne pas déterminer des prescriptions pour cette zone ».

3. Les options du SSC relatives aux sites sensibles à l'urbanisation sont les suivantes :

« 3.1.1.10. Sites sensibles à l'urbanisation

L'utilisation des différentes zones permet de régler, de manière générale, l'organisation des relations entre les espaces bâtis et non bâtis. Certains sites se caractérisent par une haute valeur paysagère, patrimoniale ou écologique ou présentent, dans certains cas, des contraintes urbanistiques ou environnementales fortes. Le schéma de structure reconnaît la singularité de ces sites. Le schéma des orientations territoriales identifie ces sites qui sont au nombre de neuf.

Parmi ces neuf sites, une distinction s'opère entre :

- des "sites sensibles à l'urbanisation" symbolisés sur la carte du schéma des orientations territoriales par une étoile (rouge), au nombre de quatre;
- des "sites sensibles à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble" qui sont identifiés sur la carte du schéma des orientations territoriales par un périmètre hachuré (rouge), au nombre de cinq.

Le schéma de structure ne précise pas à l'échelle parcellaire la délimitation spatiale des sites sensibles à l'urbanisation, étant donné que leur sensibilité dépasse la délimitation parcellaire proprement dite. Ils sont en effet symbolisés par une étoile sur la carte du schéma des orientations. En cas de demande

d'autorisation, il revient à l'autorité administrative de déterminer et de motiver les terrains concernés par cette orientation donnée par le schéma de structure. L'urbanisation des parcelles concernées sera envisagée de manière spécifique par les autorités communales en fonction des liens que le projet entretient avec la sensibilité particulière du site.

Dans les sites sensibles à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble, le schéma de structure propose de veiller à une cohérence d'ensemble afin de les urbaniser ou les réhabiliter en tenant compte de leurs caractéristiques singulières et des liens qu'ils entretiennent, physiquement ou visuellement, avec leur contexte.

Le schéma de structure préconise que toute demande de permis démontre que le solde de la zone puisse être urbanisé de manière cohérente et notamment que les éventuels accès puissent être conservés en vue d'aménagement ultérieurs. Le permis peut notamment être accompagné d'un schéma de principe montrant comment ce projet s'inscrit dans son environnement.

Pour des projets de faible emprise au sol et pour autant que le demandeur fournisse les justificatifs qui attestent que son projet ne met pas en péril l'urbanisation du site, l'autorité compétente se réserve le droit d'accorder le permis.

Site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble – site 1

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 Piétrebaix. Ce site présente une importance paysagère majeure au niveau local, toute urbanisation devra veiller à préserver les vues paysagères à moyennes et longues distances. Par ailleurs, le site est sous-équipé en matière d'impétrants. Une gestion des aspects techniques à l'échelle complète du site devra être prévue dans tout projet d'urbanisation ».

La partie requérante conteste la légalité du SSC en ce que celui-ci a pour effet, selon elle, de faire dépendre la délivrance de tout permis d'urbanisme de l'adoption (par la commune) d'une planification urbanistique pour la zone.

Ce schéma ne subordonne toutefois pas l'octroi d'un permis d'urbanisme dans ce périmètre à l'existence d'une planification couvrant l'ensemble de la zone et encore moins à un permis portant sur la totalité de celle-ci. Il se borne à préconiser, pour des projets qui ne sont pas de faible emprise au sol, que toute demande de permis démontre que le solde de la zone puisse être urbanisé de manière cohérente et notamment que les éventuels accès puissent être conservés en vue d'aménagements ultérieurs. Il recommande également que la demande de permis soit accompagnée d'un schéma de principe montrant comment ce projet s'inscrit dans son environnement. La « réflexion d'ensemble » que recommande ce schéma en vue d'une urbanisation cohérente du site sensible ne revient pas à subordonner l'octroi du permis à une planification urbanistique préalable ou à une urbanisation couvrant l'ensemble du site.

En effet, l'autorité peut se préoccuper, spécialement dans des zones sensibles, de la manière dont le projet s'inscrit dans son environnement et veille à ce que ce projet ne mette pas en péril l'urbanisation cohérente (future) du site, sans que cela revienne à imposer au demandeur de permis l'élaboration d'un document dont le contenu équivaldrait à un schéma comme document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal, ou à un plan particulier d'aménagement. En l'espèce, le schéma remplit d'ailleurs lui-même ce rôle en énonçant que dans la zone sensible, toute urbanisation devra veiller à préserver les vues paysagères à moyennes et longues distances.

4. La décision attaquée, quant à elle, énonce certes qu'il y a lieu d'examiner si le projet est de nature à mettre en péril le développement cohérent du site mais elle ne refuse pas le permis d'urbanisme en raison de l'absence d'une planification urbanistique pour toute la zone, contrairement à la décision du collège communal et à l'avis de la commission d'avis sur les recours.

En effet, elle considère en premier lieu que les maisons I, J et K s'implantent à front de voirie et permettent dès lors un développement cohérent de l'urbanisation. Son auteur refuse toutefois le permis d'urbanisation pour les maisons K et G dès lors que la voirie est insuffisamment équipée au droit de la parcelle 466B, avec la circonstance supplémentaire que la maison G est implantée en arrière-zone. Ensuite, la décision attaquée admet le principe de construction des maisons I et J mais elle refuse le permis d'urbanisme les concernant parce que le projet est imprécis en ce qui concerne l'abattage des arbres présents sur la parcelle et parce que les saules doivent être préservés.

Ainsi, les motifs démontrent que l'autorité n'a pas eu l'intention de rejeter d'office la demande de permis d'urbanisme en sa totalité pour absence de planification ou d'urbanisation de l'ensemble du site.

S'agissant en particulier du site sensible à l'urbanisation nécessitant une réflexion d'ensemble, le SSC signale, il est vrai, que le site est sous-équipé en matière d'impétrants et qu'une gestion des aspects techniques à l'échelle complète du site devra être prévue dans tout projet « d'urbanisation ». Toutefois, en vertu de l'article 128, § 1^{er}, du CWATUP, cité dans l'acte attaqué, le permis visé à l'article 88, 89, 107 ou 127 est refusé ou assorti de conditions s'il s'agit de bâtir ou d'urbaniser un terrain n'ayant pas d'accès à une voie suffisamment équipée en eau, en électricité, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux, et pour autant que les conditions en matière d'épuration des eaux usées du Code de l'eau ne soient pas rencontrées pour la ou les parcelles concernées.

Enfin, l’auteur de l’acte attaqué ne s’est pas trompé en ce qui concerne l’applicabilité du PCA puisqu’il signale de manière explicite que le PCA « Les Tiennes » est en cours d’élaboration et n’est pas entré en vigueur.

5. En conclusion, le second moyen n’est pas fondé.

VI. 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 1^{er}.

La requête en annulation 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^o, 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 XIII^e chambre, le 11 mai 2022, par :

Colette Debroux,
Anne-Françoise Bolly,
Luc Donnay,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d’État,
conseiller d’État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Colette Debroux