

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.229 du 7 mai 2025

A. 236.198/XIII-9.616

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

contre :

la ville de Mouscron,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache 3/4
7700 Mouscron,

Partie intervenante :

la société à responsabilité limitée TRIFOLIUM,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PÂQUES, avocat,
chaussée de Marche 458
5101 Erpent.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2022, la partie requérante demande l'annulation de la décision du 14 février 2022 par laquelle le collège communal de la ville de Mouscron délivre à la société à responsabilité limitée (SRL) Trifolium, d'une part, un permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 110 lots sur différentes parcelles situées à Herseaux ainsi que, d'autre part, un permis d'urbanisme afférent aux voiries concernées par ce projet.

II. Procédure

Par une requête introduite le 27 mai 2022, la SRL Trifolium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 22 juin 2022.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Xavier Hubinon, 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.

Celles-ci ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 avril 2025.

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

M^e Denis Brusselmans, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M^e Pénélope Giagzidis, *loco* M^e Benoît Verzele, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M^e Bernard Pâques, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Xavier Hubinon, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 23 octobre 2020, la SRL Trifolium introduit une demande de permis d'urbanisation ayant pour objet la création de 110 lots, ainsi qu'une demande de permis d'urbanisme afférent aux voiries concernées par ce projet sur différentes parcelles situées à Herseaux et cadastrées 8^{ème} division, section K, n^{os} 844, 844/2, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 862A, 797A, 801, 857 et 858.

Le projet est exposé en ces termes par la demanderesse de permis :

« Le projet constitue la première phase d’urbanisation du Schéma d’Orientation Local “Rapport Urbanistique et Environnemental de la ZACC du Blanc Ballot et des 3 Herseaux” [...].

La demande concerne la création de voiries équipées et d’espaces publics, ainsi que de zones constructibles pour des maisons uni- ou multi-familiales et des immeubles à appartements. Ces constructions peuvent aussi accueillir des professions libérales, petits commerces ou petits équipements communautaires, économiques ou commerciaux [...].

À terme, via l’octroi de permis d’urbanisme/permis de constructions groupées, le projet permettra de créer entre 110 et 144 logements ».

La demande comprend une demande d’ouverture et de modification de voiries communales.

Le bien est situé :

- en zone d’aménagement communal concerté (ZACC) et en zone d’habitat au plan de secteur ;
- en « aire d’habitat urbain » dans la ZACC n° 4 priorité 0 – U6 au schéma de développement communal (SDC) de la ville de Mouscron adopté le 14 mars 2016 ;
- en zone résidentielle au schéma d’orientation local (SOL), dénommé « ZACC du Blanc Ballot et des Trois Herseaux », approuvé par un arrêté ministériel du 17 décembre 2014 et entré en vigueur le 29 janvier 2015 ;
- en « aire de bâti urbain » de la zone U2 du guide communal d’urbanisme (GCU) approuvé par le conseil communal le 20 décembre 2016 et entré en vigueur le 4 février 2017.

2. La demande de permis est déclarée complète le 10 novembre 2020.

3. Une enquête publique est organisée du 23 novembre au 22 décembre 2020 et donne lieu à 269 réclamations, dont une pétition.

4. Une réunion de concertation se tient le 5 janvier 2021.

5. Le 17 mai 2021, le conseil communal de la ville de Mouscron approuve la demande d’ouverture et de modification de voiries.

Cette décision fait l’objet d’un recours qui est rejeté par un arrêté ministériel du 15 octobre 2021.

6. Divers avis sont sollicités et émis au cours de l’instruction de la demande de permis. Ainsi en est-il de la Métropole européenne de Lille (MEL) qui, le 29 avril 2021, donne un avis favorable conditionnel.

7. Le 27 décembre 2021, le collège communal de Mouscron décide de proroger de trente jours le délai d'envoi de sa décision.

8. Le 18 janvier 2022, le fonctionnaire délégué remet un avis favorable conditionnel.

9. Le 14 février 2022, le collège communal délivre, sous conditions, le permis d'urbanisation sollicité ainsi que le permis d'urbanisme relatif aux voiries concernées par ce projet.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse s'interroge quant à la qualité de riverain du requérant, dès lors qu'il n'a déposé aucune pièce l'attestant. Elle s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État sur ce point dans son dernier mémoire.

Le requérant indique être domicilié rue de la Tranquillité 49 à Herseaux et met en avant sa qualité de riverain direct du projet litigieux. A l'appui de son mémoire en réplique, il dépose une facture d'énergie qui lui est adressée à son domicile ainsi qu'un plan dont il déduit que la distance entre son domicile et le projet litigieux est de l'ordre d'une quinzaine de mètres.

IV.2. Examen

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

Une partie requérante n'est pas soumise à l'obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui

appartient alors de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu'elle en a l'occasion dans le cadre de la procédure et d'étayer son intérêt. Si elle s'exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d'État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu'elle fixe. Il s'ensuit que c'est au regard de la requête et des écrits de procédure ultérieurs qu'il convient d'apprécier l'existence de l'intérêt à agir d'une partie requérante.

Par ailleurs, il est constant que chacun a intérêt au bon aménagement de son quartier, ce qui implique la possibilité, en principe, de contester tout projet susceptible de modifier son environnement ou d'affecter son cadre de vie. La notion de « riverain » ou de « voisin » d'un projet doit s'apprécier à l'aune de différents critères, étant, notamment, la proximité, le contexte urbanistique et l'importance du projet en termes de nuisances. L'intérêt doit s'apprécier au regard de l'incidence du projet sur le cadre de vie de la partie requérante. Lorsqu'un riverain est séparé du projet litigieux par une distance qui ne permet pas de lui conférer la qualité de voisin « immédiat », il lui incombe d'exposer en quoi le projet est susceptible d'affecter directement sa situation personnelle et, plus précisément, en quoi il est susceptible d'influencer de manière négative son environnement ou son cadre de vie.

En l'espèce, le projet autorisé par l'acte attaqué se situe à moins de vingt mètres du domicile du requérant. Cette faible distance suffit à lui reconnaître la qualité de voisin immédiat. Par ailleurs, compte tenu de son ampleur, le projet est de nature à avoir un impact important sur son environnement et son cadre de vie.

Il s'ensuit que le recours est recevable.

V. Le moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 159 de la Constitution, des articles D.IV.5, D.IV.53 et D.IV.54 du Code du développement territorial (CoDT), des articles 2 et 15 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, des principes généraux de bonne administration, dont le devoir de soin et de minutie, de l'obligation de tenir compte de tous les éléments de la cause et des principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de confiance, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès et du détournement de pouvoir.

Le moyen est divisé en dix branches.

En une première branche, il indique que la densité brute moyenne du quartier est de l'ordre de 30 logements par hectare et qu'elle sera plus faible en bord de bâti existant, soit près du quartier de la gare, mais plus importante sur la bordure Ouest du périmètre du projet. Il soutient que le SOL prévoit une densité qui doit tendre vers 40 logements par hectare dans l'écoquartier associé à Herseaux-Gare et vers 35 logements par hectare dans l'écoquartier associé à Herseaux-Place, soit l'inverse de ce que prévoit le projet. Il en déduit que le projet n'est pas conforme au SOL alors qu'aucune demande en ce sens n'a été formulée. Dans son mémoire en réplique, il estime que l'écart est avéré, de sorte que celui-ci aurait dû être identifié dans le cadre de l'enquête publique et faire l'objet d'une motivation spécifique. Dans son dernier mémoire, il fait valoir que les prescriptions du SOL ont valeur indicative.

En une deuxième branche, il fait valoir que la réalisation du projet implique que le maillage de voiries prévu par le SOL n'est pas respecté, en particulier quant à l'aménagement d'une placette. Il en déduit que le projet s'écarte de l'objectif du SOL qui est de créer des lieux de rencontre et de socialisation sous forme d'élargissements de voiries, placettes et places, répartis à travers le site et suivant la densité des quartiers. Il soutient que si le projet prévoit une compensation par la réalisation de deux autres placettes, celles-ci ne sont envisagées que dans les phases ultérieures du projet, ce qui les rend hypothétiques. Il ajoute que l'objectif du SOL étant également de répartir ces placettes en fonction de la densité des quartiers, la compensation dans d'autres phases du projet et dans d'autres quartiers ne pourra pas remplir cet objectif. Dans son mémoire en réplique, il soutient que ne constitue pas une justification suffisante de cet écart le fait que la placette triangulaire supprimée par le projet puisse être assimilée à des élargissements de voiries. Dans son dernier mémoire, il ajoute que la placette triangulaire prévue par le SOL, d'une part, et les placettes rectangulaires et élargissements de voiries, d'autre part, ne répondent pas aux mêmes besoins et impératifs, de sorte que ces aménagements ne sont pas interchangeables.

En une troisième branche, il critique l'écart à la prescription du SOL prévoyant les zones où les maisons auront des toitures plates et celles où les toitures seront à double versant. Selon lui, cette caractéristique du projet est contraire aux objectifs du SOL qui consistent à « assurer la densité, donner une identité, cadrer les places et voiries principales tout en veillant à une accroche à l'existant ». Il ajoute que les conditions édictées par l'article D.IV.5 du CoDT ne sont pas remplies dans la mesure où l'écart ne contribue pas à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis. Dans son mémoire en réplique, il critique la motivation de l'acte attaqué évoquant « l'adaptation des formes de toiture

» sans apporter d'indication sur cet aspect du projet. Il soutient que le fait d'imposer d'accorder le type de toiture aux alignements existants « le cas échéant » est peu explicite. Selon lui, la volonté affirmée d'assurer une transition progressive dans les formes d'architecture entre l'habitat existant à deux pans et les toitures plates du futur centre de l'écoquartier n'apporte pas non plus d'explication à l'admissibilité de « toitures à versant(s) simple, doubles ou multiples, de pente libre ». Il reproche à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas expliciter le lien qui existe entre une « architecture durable » et l'intégration de « davantage d'opportunités ou de contraintes environnementales ».

En une quatrième branche, il fait état de l'écart permettant des stationnements en souterrain complet et considère que le SOL recommande des stationnements en demi sous-sols, eu égard à la faible profondeur de la nappe phréatique et pour limiter les remblais. Il déplore qu'aucune étude de sol n'ait été réalisée. Dans son mémoire en réplique, il ajoute que la manière d'aménager les parkings dans un nouveau quartier entraîne des conséquences déterminantes sur l'occupation de la voirie, le gabarit et l'occupation des immeubles, ainsi que sur l'intégration au cadre bâti et non bâti. Il soutient en outre que le renvoi aux permis d'urbanisme ultérieurs est inadéquat dans la mesure où c'est au stade du permis d'urbanisation que les questions d'organisation spatiale doivent être réglées.

En une cinquième branche, il soutient que « l'écart sollicité pour les excroissances et les retraits par rapport au front de voirie est possible pour le SOL à raison de 20 % maximum du développement à rue » et reproche à l'autorité délivrante de ne pas avoir limité cette excroissance sur le développement à rue. Il ajoute que pour renforcer le sentiment de densité et de centralité, le bâtiment continu et en alignement est rendu obligatoire le long des voiries principales et des espaces publics. Dans son mémoire en réplique, il s'interroge sur la signification du passage de l'acte attaqué indiquant « que le projet permet de créer un bâti continu et en alignement le long des voiries du projet et des espaces publics » par rapport au motif suivant lequel « une telle urbanisation présente une forme plus urbaine mieux adaptée à l'objectif de centralité ».

En une sixième branche, il se prévaut des avis donnés par la Métropole européenne de Lille (MEL) dont il reproduit plusieurs passages. Il fait valoir que si, au cours de l'instruction de la demande de permis, des modifications importantes ont été apportées au projet sur la question du réseau d'égouttage, une nouvelle enquête publique s'imposait, de même que la réalisation d'un complément à l'étude d'incidences sur l'environnement. Dans son mémoire en réplique, il soutient que la note hydraulique qui a donné lieu à l'avis de la MEL du 29 avril 2021 est essentielle,

de sorte qu'un complément d'étude et une nouvelle enquête publique étaient nécessaires.

En une septième branche, il rappelle que, dans son recours dirigé contre la décision du 17 mai 2021 relative à la voirie, il avait relevé que la demande d'ouverture et de modification de voiries avait été modifiée, à la suite d'un avis du service des voiries, « en ce qui concerne les voiries d'accès au projet, en ce que les voiries rue de la Tranquillité et rue de la Persévérance ne seront plus des voiries à double sens mais à sens unique » et en « ne prévoyant plus qu'une seule entrée et une seule sortie ». Il soutient que, compte tenu de cette modification, le projet aurait dû faire l'objet d'une nouvelle enquête publique. Il ajoute qu'« il est impossible de savoir les finalités du permis délivré en termes de mobilité ».

En une huitième branche, il évoque la décision du Gouvernement wallon du 15 octobre 2021 faisant droit à la demande de création et de modification de voiries, en ce compris le plan de rétrocessions. Il fait valoir que « le conseil communal » ne pouvait autoriser la création ou la modification de voiries sous conditions, ni établir des charges d'urbanisme autrement que dans le respect de l'article D.IV.54 du CoDT. Il soutient que les charges d'urbanisme ne concernent pas des questions de réalisation ou de rénovation de voirie en lien avec l'urbanisme mais plutôt des questions d'aménagement et d'équipement en lien avec les voiries. Dans son mémoire en réplique, il précise que le grief porte sur la contradiction existant entre, d'une part, la décision du Gouvernement wallon du 15 octobre 2021 portant sur l'ouverture de voiries et, d'autre part, les charges inscrites dans le dispositif de l'acte attaqué. Selon lui, il n'appartient pas au collège communal statuant sur la demande de permis d'urbanisation de rectifier le plan du géomètre-expert par des ajouts et des modifications sous couvert de conditions et charges d'urbanisme.

En une neuvième branche, il relève que l'autorité délivrante justifie l'octroi du permis d'urbanisation par un besoin croissant en logements sur la base de chiffres de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS). Il considère que ces données sont des projections formulées « à politique égale », sans analyse objective des besoins concrets actuels, et sont en outre erronées, compte tenu des réponses formulées aux questions écrites d'un conseiller communal, de sorte que l'acte attaqué est notamment entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Dans son mémoire en réplique, il soutient que dès lors que l'acte attaqué comporte une motivation en relation avec les chiffres, le grief alléguant leur non-conformité est recevable.

En une dixième branche, il fait valoir que les conditions et charges édictées dans l'acte attaqué sont imprécises et ne respectent pas les exigences de l'article D.IV.53 du CoDT.

V.2. Examen

1. L'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, alors applicable, dispose que la requête en annulation contient notamment un exposé des faits et des moyens.

Un moyen, au sens de cette disposition, s'entend de l'indication de la règle de droit dont la violation est invoquée et de la manière dont elle est méconnue. Il s'agit là d'une exigence essentielle de la procédure, le requérant devant indiquer au juge administratif l'illégalité qu'a, selon lui, commise l'auteur de l'acte administratif et la manière dont elle a eu lieu. Il y va également du respect des droits de la défense, afin de permettre à la partie adverse comme à d'éventuels intervenants de défendre la légalité de l'acte administratif attaqué.

2. En l'espèce, il y a lieu de constater que, dans les développements des dix branches du moyen, le requérant s'abstient d'indiquer en quoi plusieurs principes et dispositions auraient été méconnus par l'auteur de l'acte attaqué, à savoir l'article 159 de la Constitution, les articles 2 et 15 du décret du 6 février 2014 relatif à la voirie communale, les formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, le détournement de pouvoir ainsi que les principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de confiance.

Partant, le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de ces chefs d'irrégularité.

A. Sur la première branche

3. L'article D.IV.5 du CoDT dispose comme il suit :

« Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut s'écarter du schéma de développement du territoire lorsqu'il s'applique, d'un schéma de développement pluricommunal, d'un schéma de développement communal, d'un schéma d'orientation local, d'une carte d'affectation des sols, du contenu à valeur indicative d'un guide ou d'un permis d'urbanisation moyennant une motivation démontrant que le projet:

- 1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme contenus dans le schéma, la carte d'affectation des sols, le guide ou le permis d'urbanisation ;
- 2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis ».

4. Concernant la première condition, la démonstration que les objectifs du document à valeur indicative ne sont pas compromis, implique qu'au préalable, l'autorité détermine ces objectifs. Si ces objectifs ne sont pas expressément identifiés dans le document, ils peuvent toutefois découler de l'ensemble de ses prescriptions.

Lorsque les options urbanistiques et architecturales ne sont pas clairement exposées par le document de planification, l'exigence de compatibilité avec ces options fait appel au pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative qui doit veiller à ce que les objectifs principaux visés par ce document ne soient pas mis en péril par l'écart sollicité.

L'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer la nature et la portée des objectifs de développement territorial, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme non expressément identifiés dans les schémas, les cartes d'affectation, les guides ou les permis d'urbanisation.

5. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un permis, comme tout acte administratif individuel au sens de l'article 1^{er} de cette loi, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation requise est proportionnelle à l'importance de la décision prise.

6. Le SOL préconise ce qui suit en termes de densité :

« La densification s'effectue à partir des quartiers existants de Herseaux-Gare et Herseaux-Place. La priorité est mise sur le développement du nouveau quartier associé à Herseaux-Gare. Ce choix est opéré en fonction de sa proximité aux infrastructures de transports publics (particulièrement la gare d'Herseaux). Le quartier associé à Herseaux-Place est développé en seconde phase.

La densité des nouveaux quartiers sera de 25 à 35 logements à l'hectare (tendre plutôt vers les 35 log/ha dans le quartier associé à Herseaux-Gare et tendre vers 30 log/ha dans le quartier associé à Herseaux-Place). Par conséquent, l'ensemble du périmètre couvert par le RUE devrait accueillir environ 1750 logements ».

7. L'étude d'incidences sur l'environnement accompagnant la demande de permis précise qu'en termes de densité, « le projet s'inscrit globalement dans les intentions du SOL avec une densité brute tournant autour de 30 log/ha, ce qui répond aux objectifs de consolidation des quartiers de la gare et du principe d'utilisation parcimonieuse du sol sur le territoire de la Wallonie ».

8. Sur cette problématique, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Considérant qu'en termes de densité, le projet s'inscrit globalement dans les intentions du SOL avec une densité brute tournant autour de 30 log/ha, ce qui répond aux objectifs de consolidation des quartiers de la gare et du principe d'utilisation parcimonieuse du sol sur le territoire de la Wallonie (EIE p. 93) ;
Considérant, au surplus, que cette densité ne doit pas être analysée sur chaque parcelle ou pour chaque demande mais à l'échelle de l'ensemble du périmètre du SOL; qu'à défaut, on ne pourrait réaliser des immeubles à appartements ou prévoir une densité plus importante, par exemple, autour des placettes ;
Considérant que la densité projetée est légèrement supérieure à celle des espaces bâtis environnants (de 11 log/ha pour le bâti pavillonnaire existant à 25 log/ha pour le bâti traditionnel) ; que la densité projetée est plus faible aux abords immédiats du bâti existant et qu'elle s'accroît au fur et à mesure qu'on s'en écarte tout en se rapprochant du centre de l'écoquartier prévu au SOL; que de cette manière, le projet est en adéquation avec le contexte bâti environnant ;
Concernant la taille du parcellaire, la forte pression foncière et l'augmentation du prix des terrains dans la région invitent à créer des lots plus petits qui sont plus accessibles, favorisent ainsi la mixité sociale et le maintien des jeunes sur la commune, tout en demandant moins d'entretien ; les terrains de plus petite taille sont en périphérie des futures zones vertes d'intérieur d'îlot ; ces intérieurs d'îlot, à développer dans le futur, seront accessibles directement depuis ces petits terrains attenants et offriront de l'espace supplémentaire aux habitants de ceux-ci ».

9. Il résulte de ce qui précède que le projet, d'une densité brute tournant autour de 30 log/ha, ne s'écarte pas de la densité recommandée par le SOL pour les nouveaux quartiers. L'autorité expose que la densité projetée est plus faible aux abords immédiats du bâti existant afin d'être en adéquation avec celui-ci.

Pour le surplus, le requérant n'identifie pas avec suffisamment de précision la prescription du SOL relative à la densité dont le projet s'écarte.

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

B. Sur la deuxième branche

11. Le SOL indique avoir notamment pour objectif, de créer des lieux de rencontre et de socialisation sous forme d'élargissements de voiries, placettes et places de tailles variables répartis à travers le site et suivant la densité des quartiers.

12. Sur cet écart, la demande précise ce qui suit :

- « Au centre-Est du périmètre, le SOL intègre une déviation de l'axe d'une voirie, laquelle permet l'aménagement d'une placette triangulaire. De son côté, le projet prévoit de redresser l'extrémité Ouest de cette voirie vers le Nord, ce qui évite de créer un carrefour désaxé qui s'avère peu praticable, voire dangereux (peu de visibilité, manœuvres compliquées, etc.).

Au niveau des objectifs du SOL, celui lié à la déviation de l'axe de la voirie et à la création de la placette triangulaire n'est pas spécifiquement défini. De manière plus générale, le SOL précise que l'un de ses objectifs est d'assurer l'"aménagement d'espaces publics [...] de qualité" (SOL, p. 179), et aussi que les placettes notamment "sont des lieux de rencontre et de socialisation répartis à travers le site et suivant la densité des quartiers" (SOL, p. 196).

L'absence de réalisation de la placette triangulaire n'est pas de nature à compromettre cet objectif. Le projet prévoit, en effet, l'aménagement de deux autres élargissements de voirie ou placettes rectangulaires de qualité (mobilier urbain et noue) à des endroits non prévus par le SOL - au Sud-Ouest et au Nord-Ouest. Ces deux autres aménagements assurent une meilleure répartition de ces lieux de rencontre et de socialisation entre les différents quartiers que ne le fait la placette triangulaire prévue au SOL. D'autant que le projet ne s'oppose pas à la création d'une telle placette sur les parcelles reprises au Nord-Est du périmètre du projet lors de la mise en œuvre de leur urbanisation, ce qui permettra de lui assurer un caractère central - ce qui en l'état du projet n'est pas le cas de la placette triangulaire. La localisation des deux aménagements, tels que prévus dans le projet, permettra également de leur assurer un caractère central par rapport aux phases 1B et 1C.

Au niveau paysager, le projet participe à l'aménagement des paysages, ou à tout le moins à leur gestion. À l'échelle du permis d'urbanisation, les placettes, telles que proposées dans le projet, sont, au vu de leur forme rectangulaire, plus structurantes, notamment au niveau des fronts bâtis ».

13. Sur cette question, l'avis du fonctionnaire délégué se lit comme suit :

- « Considérant, pour le 2^e écart relevé, que l'absence de réalisation de la placette triangulaire n'est pas de nature à compromettre les objectifs du SOL; que le projet prévoit, en effet, l'aménagement de deux autres élargissements de voirie ou placettes rectangulaires de qualité au Sud-Ouest et au Nord-Ouest, ces deux aménagements assurant une meilleure répartition des lieux de rencontre et de socialisation en leur assurant un caractère plus central par rapport aux phases ultérieures du SOL ; que ces modifications poursuivent toujours les objectifs d'"aménagement d'espaces publics de qualité" et de développement "des lieux de rencontre et de socialisation répartis à travers le site et suivant la densité des quartiers" prévus par le SOL ».

14. L'acte attaqué comporte les passages suivants :

- « Considérant que l'écart au SOL pour le projet de voirie est le suivant :
- o Adaptation du maillage avec déplacement d'une voirie et d'une placette publique ;

Au centre - Est du périmètre, objet de la demande, le SOL intègre une déviation de l'axe de la voirie, laquelle permet l'aménagement d'une placette triangulaire ; le projet prévoit de redresser l'extrémité Ouest de cette voirie vers le Nord, ce qui évite de créer un carrefour désaxé qui s'avère peu praticable, voire dangereux ;

Considérant que l'absence de réalisation de la placette triangulaire n'est pas de nature à compromettre les objectifs du SOL qui consistent à assurer l'"aménagement d'espaces publics de qualité" (SOL, p.179), et aussi que les

placettes soient des “lieux de rencontre et de socialisation répartis à travers le site et suivant la densité des quartiers” (SOL, p. 196) ; que le projet prévoit, en effet, l’aménagement de deux autres élargissements de voirie ou placettes rectangulaires de qualité au Sud-Ouest et au Nord-Ouest, ces deux aménagements assurant une meilleure répartition des lieux de rencontre et de socialisation en leur assurant un caractère plus central par rapport aux phases ultérieures du SOL. Considérant que le SOL précise qu’un des objectifs est de créer, d’assurer l’aménagement d’espaces publics de qualité et que les placettes seront des lieux de rencontre et de socialisation réparties la densité du quartier ; qu’au niveau paysager, le projet participe à l’aménagement des paysages, ou à tout le moins à leur gestion ; qu’à l’échelle du permis d’urbanisation, les placettes, telles que proposées dans le projet, sont, au vu de leur forme rectangulaire, plus structurantes, notamment au niveau des fronts bâtis ; Considérant que ces “divergences” peuvent être aisément qualifiées de minimales ; qu’en outre, elles permettent soit d’éviter d’éventuels nœuds potentiellement accidentogènes ou, à tout le moins, peu sécurisants, soit d’éviter des nuisances, des interférences peu opportunes entre le futur bâti et celui existant ; Considérant que cette création de voirie répond pleinement aux objectifs du Schéma d’Orientation Local (SOL) ; qu’à cet effet, ce dernier propose une hiérarchisation du réseau de voiries comportant des places et élargissements de voiries répartis ponctuellement en fonction de la densité du bâti (cf, “Zone de voirie et places publiques (40)” - p. 192/377) ; que le tracé est constitué de “voiries en espace partage” (p. 194/377) qui assurent la desserte interne de cet îlot ».

15. Il ressort de ce qui précède que l’objectif du SOL visant à créer des lieux de rencontre et de socialisation est atteint par l’aménagement de deux placettes rectangulaires, bien que, en raison de la déviation de l’axe de la voirie à créer rue de la Tranquillité, la réalisation du projet implique la suppression de la placette triangulaire prévue initialement par le schéma.

Parmi les moyens permettant d’atteindre cet objectif, le SOL identifie en effet les élargissements de voiries, places et placettes, sans opérer de distinction entre ces outils.

Une telle motivation est adéquate et suffisante. Pour le surplus, le Conseil d’État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l’autorité administrative. Il ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d’une erreur manifeste, laquelle n’est pas établie en l’espèce.

Enfin, les deux placettes rectangulaires font bien partie de la demande de permis, même si les phases B et C du projet seront, quant à elles, exécutées ultérieurement.

16. Il s’ensuit que la deuxième branche n’est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

17. Le SOL indique ce qui suit en ce qui concerne les toitures :

- « Dans l'espace le plus dense correspondant au centre de l'éco-quartier associé à Herseaux-Gare et au niveau des zones dédiées entre autres à l'activité économique mixte de transition (périmètre rouge), les toitures sont plates. Des jeux de décrochements créant des terrasses accessibles peuvent être réalisés dans les continuités bâties. Dans la mesure du possible, les toitures plates non accessibles sont vertes, extensives ou intensives.
Se raccordant au bâti existant, les toitures du bâti en périphérie (inclus dans le périmètre orange) sont à double versant avec des pentes de l'ordre de 35° et le faîtage parallèle à la voirie. Dans les aires "où la toiture est à double versant", les toitures plates sont autorisées pour les volumes secondaires ou de liaison ».

18. La demande de permis justifie comme suit la demande d'écart :

- « La réduction des gabarits et l'adaptation des formes de toitures par rapport au SOL ne compromettent aucunement ces objectifs. Le projet se positionne en effet comme une transition progressive entre le quartier existant de la gare et le futur centre de l'écoquartier associé à Herseaux-Gare où les gabarits pourront monter jusqu'à du R+4.
Dans la mesure où l'on retrouve du R+1+T, voire du R+T, pour les dernières maisons situées le long de la rue de la Tranquillité, il semble peu propice de développer des gabarits en R+2+T directement à proximité de ces habitations. La transition se fait donc un peu plus loin au sein du périmètre du projet notamment dans le but d'éviter des ruptures d'échelle de plus d'un étage (environ 3 mètres) dans une même rue (indication reprise du SOL également).
De plus, le projet distingue différentes ambiances de quartier en fonction des rues. Pour une meilleure cohérence architecturale et une meilleure lisibilité de la voirie principale reliant la rue de la Persévérance à la rue de la Tranquillité, il apparaît pertinent que l'ensemble des habitations la bordant présentent le même principe de toitures. De plus, cette adaptation permet de mieux gérer les transitions entre toitures plates et à versants en les articulant au niveau des intersections de voiries, et facilite la transition progressive entre les gabarits (R+1+TV vers R+2+TP).
Au niveau paysager, le projet contribue à la protection et à l'aménagement des paysages bâtis en prenant soin de s'articuler au contexte bâti immédiat et d'assurer une transition adéquate vers les futurs développements envisagés par le SOL ».

19. L'avis du fonctionnaire délégué comporte le passage suivant :

- « [L]e projet prévoit d'élargir les possibilités architecturales en autorisant des toitures à versant(s) simple, doubles ou multiples, de pente libre tout en préconisant de respecter le même type de toiture pour les habitations d'un même alignement (même rue ou même regroupement de maisons) ; que ces possibilités, limitées au respect de cohérence entre habitations d'une même séquence permet de conserver le maintien d'une certaine cohérence urbanistique et architecturale tel que prévu au SOL; qu'au niveau paysager, cet écart contribue à l'aménagement des paysages bâtis de demain en ouvrant les perspectives architecturales tout en maintenant la cohérence urbanistique et architecturale ».

20. L'auteur de l'acte attaqué justifie l'écart sollicité en ces termes :

- « Considérant que la réduction des gabarits et l'adaptation des formes de toiture ne compromettent pas les objectifs du SOL en matière de volumétrie des constructions projetées d'une part, qui prévoient une évolution progressive de la hauteur des bâtiments afin de se raccorder au bâti existant encadrant le site et en

matière de composition architecturale d'autre part, visant à donner une image spécifique à chaque quartier (SOL, p. 183) ; que le projet se positionne en effet comme une transition progressive entre le quartier existant de la gare où l'on retrouve du R+1+T, voire du R+T, pour les dernières maisons situées le long de la rue de la Tranquillité, et le futur centre de l'écoquartier associé à Herseaux-Gare où les gabarits pourront monter jusqu'à du R+4; qu'au niveau paysager, le projet contribue à la protection et à l'aménagement des paysages bâtis en prenant soin de s'articuler au contexte bâti immédiat et d'assurer une transition adéquate vers les futurs développements envisagés par le SOL ».

21. Il ressort de cette motivation que l'autorité a eu égard aux objectifs du SOL, ainsi qu'à la contribution du projet à la gestion des paysages, de sorte que ces motifs constituent une motivation adéquate et suffisante au regard des conditions édictées à l'article D.IV.5 du CoDT. Pour le surplus, le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut pas substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité administrative. Il ne peut censurer cette appréciation que dans le cas d'une erreur manifeste, laquelle n'est pas établie en l'espèce.

22. Il s'ensuit que la troisième branche n'est pas fondée.

D. Sur la quatrième branche

23. Il résulte des termes de la requête que le requérant se limite à relever que « le projet » prévoyait que des études de sol devaient être réalisées relativement aux stationnements en sous-sol mais il n'en tire aucun argument.

Tel qu'il est libellé, le grief est imprécis et ne permet pas de comprendre en quoi les dispositions soulevées à l'appui du moyen ont été méconnues.

Les développements qui figurent à cet égard dans le mémoire en réplique sont tardifs et, partant, irrecevables.

24. Il s'ensuit que la quatrième branche est irrecevable.

E. Sur la cinquième branche

25. Les termes de la requête concernant les excroissances et les retraits par rapport au front de voirie ne permettent pas d'identifier la règle de droit dont la violation est invoquée ni la manière dont elle a été méconnue.

Les développements qui figurent dans le mémoire en réplique sont tardifs et, partant, irrecevables.

26. Il s'ensuit que la cinquième branche est irrecevable.

F. Sur la sixième branche

27. Il y a lieu de constater que le moyen n'identifie aucune disposition imposant la réalisation d'une nouvelle enquête publique ou le dépôt d'un complément à l'étude d'incidences sur l'environnement.

28. Il s'ensuit que la sixième branche est irrecevable.

G. Sur la septième branche

29. Le grief dirigé contre l'arrêté ministériel du 15 octobre 2021 autorisant l'ouverture de voiries, outre qu'il est confus, porte sur un acte devenu définitif. Il est dès lors étranger à l'acte attaqué.

30. Il s'ensuit que la septième branche est irrecevable.

H. Sur la huitième branche

31. Le grief dirigé contre l'arrêté ministériel du 15 octobre 2021 autorisant l'ouverture de voiries, outre qu'il est confus, porte sur un acte devenu définitif. Il est dès lors étranger à l'acte attaqué.

32. Il s'ensuit que la huitième branche est irrecevable.

I. Sur la neuvième branche

33. Dans l'acte attaqué, la référence aux chiffres de l'IWEPS ne constitue qu'un élément parmi d'autres tendant à établir les besoins actuels et futurs de la ville de Mouscron en termes de logements. Outre que le requérant n'établit pas que les perspectives données par cet institut sont erronées, le grief, tel qu'il est libellé, n'est pas de nature à vicier un des motifs de la décision entreprise.

34. Il s'ensuit que la neuvième branche est irrecevable.

J. Sur la dixième branche

35. Il ressort des termes de la requête que le requérant se limite à une affirmation générale selon laquelle les conditions et charges d'urbanisme sont imprécises « pour la plupart ».

Un tel grief manque de précision dès lors que le requérant n'identifie pas les conditions et charges critiquées ni n'expose concrètement en quoi elles sont irrégulières.

36. Il s'ensuit que la dixième branche est irrecevable.

37. En conclusion, le moyen unique n'est fondé en aucune de ses dix branches.

VI. 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 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 le 7 mai 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Laurence Vancrayebeck,

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

Laure Demez,
Simon Pochet,

conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay