

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 258.776 du 12 février 2024

A. 229.543/XIII-8814

En cause : **la ville d'Arlon**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard DE COCQUEAU, avocat,
place des Nations Unies 7
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

la société anonyme Mc Donald's Belgium Inc.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sophie TURINE et Nathanaël SNEESSENS, avocats,
chemin du Stocquoy 1
1300 Wavre.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 14 novembre 2019 par la voie électronique, la ville d'Arlon demande l'annulation de la décision du 5 septembre 2019 par laquelle le ministre de l'Aménagement du territoire délivre à la société anonyme (SA) Mc Donald's Belgium Inc. un permis d'urbanisme ayant pour objet la pose d'un totem publicitaire d'une hauteur de 30 mètres sur un bien sis rue de Grass, 97 à Arlon.

II. Procédure

2. Par une requête introduite le 20 décembre 2019, la SA Mc Donald's Belgium Inc. a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 4 février 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Pierre-Yves Mélotte, auditeur adjoint 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 27 décembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 1^{er} février 2024 et les parties ont été informées que l'affaire serait traitée par une chambre composée d'un membre.

M^{me} Laure Demez, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Audrey Zians, *loco* M^e Bernard De Cocqueau, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Gabriele Weisgerber, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Emilie Moyart, *loco* M^{es} Sophie Turine et Nathanaël Sneessens, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Pierre-Yves Mélotte, 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

3. La SA Mc Donald's Belgium Inc. exploite un établissement de restauration sur un bien situé rue de Grass, n° 97 à Arlon, cadastré 3^{ème} division, section G, n° 2375F2.

Cette parcelle se situe à proximité de l'autoroute E25, en zone d'activité économique mixte au plan de secteur du Sud-Luxembourg et dans un périmètre de reconnaissance économique « zone d'extension d'artisanat de Sterpenich ».

4. Le 4 mai 2018, elle introduit une demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la pose d'un totem publicitaire d'une hauteur de 18 mètres à proximité de son restaurant.

5. Le 11 juillet 2018, la commission wallonne des équipements autoroutiers émet un avis défavorable constatant que la demande ne respecte pas l'article 10 de la loi du 12 juillet 1956 établissant le statut des autoroutes, en ce qu'il proscriit toute publicité dans les zones de dégagements, fixées à 30 mètres depuis la limite du domaine autoroutier.

6. Le 11 septembre 2018, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

7. Le 27 novembre 2018, une nouvelle demande de permis d'urbanisme ayant pour objet la pose d'un totem d'une hauteur de 30 mètres est introduite. La localisation projetée est modifiée afin de respecter la distance de dégagement de 30 mètres définie par la loi du 12 juillet 1956 précitée.

Selon le formulaire de demande de permis, la demande implique des écarts au règlement communal d'urbanisme (RCU) sur les enseignes de la ville d'Arlon. Ces écarts sont décrits et justifiés de la manière qui suit :

« La demande implique quelques écarts au RCU Enseignes d'Arlon :

A. aux dispositions générales p. 8 – Un seul logo symbolisant une marque est toléré par établissement. La surface maximale de cet élément placé sur poteaux est de 2 m².

La surface demandée par élément est plus grande que 2 m². Nous nous référons au détail sur le plan de ce totem avec ses panneaux. Notre demande est justifiée pour que les panneaux soient visibles sur un totem d'une hauteur de 30 m.

B. aux enseignes et dispositifs de publicité placés sur poteaux :

B1/ Les enseignes et dispositifs de publicité sont constitués uniquement de panneaux ou caissons dont l'épaisseur ne peut dépasser 0,20 mètre. Leur surface n'est jamais supérieure à 2 m². Les colonnes circulaires sont limitées à un fût d'un diamètre de 1,2 mètre.

Afin d'avoir une bonne visibilité de l'autoroute, le totem aura une surface supérieure à 2 m² et un diamètre de 1,36 m pour des raisons de stabilité. Un panneau de 2 m² à la hauteur de 30 m n'est pas du tout visible de l'autoroute.

Les dimensions descriptives du logo sont de 3,42 m × 4,5 m (15,4 m²) pour assurer une bonne visibilité de l'autoroute. L'épaisseur du panneau est en relation avec les autres dimensions du panneau. Afin d'assurer la stabilité, le totem aura un diamètre de 1,36 m à la base.

B2/ L'enseigne ou le dispositif doit se trouver à 2 m au moins des limites latérales parcellaires de l'établissement.

Afin de réaliser la visibilité, il est indispensable que le totem est situé près de la limite parcellaire à côté de l'autoroute, mais en dehors de la zone non aedificandi de 30 m. Le totem est alors implanté à presque 2 mètres de la limite parcellaire du côté Rue de Grass dans la zone commerciale.

B3/ La hauteur minimale des enseignes (totems) est portée à 18 mètres dans les zones de services publics et d'équipements communautaires et dans les zones d'activité économique du plan de secteur.

Le but est d'attirer des clients qui passent sur l'autoroute. Un totem d'une hauteur de 30 m sera visible de l'autoroute. Au contraire, un totem d'une hauteur de 18 m ne sera pas encore visible ».

8. Le 7 février 2019, le fonctionnaire délégué adresse un accusé de réception du dossier complet de la demande.

9. Du 22 février au 19 mars 2019, une annonce de projet est organisée en raison des écarts au guide communal d'urbanisme (GCU) (ex-RCU). Aucune réclamation n'est introduite.

10. Différents avis sont émis en cours d'instruction de la demande.

11. Le 5 avril 2019, le collège communal remet un avis favorable conditionnel, les conditions portant sur la réduction de la hauteur totale de l'enseigne à 18 mètres maximum ainsi que sur l'adaptation proportionnelle de la taille du logo et du diamètre du mât.

12. Le 17 mai 2019, le fonctionnaire délégué refuse le permis sollicité.

13. Par un courrier du 13 juin 2019, reçu le 17 juin 2019, le demandeur de permis introduit un recours administratif auprès du Gouvernement wallon à l'encontre de ce refus.

14. Le 16 juillet 2019, la commission d'avis sur les recours (CAR) rend un avis défavorable.

15. Par une note du 14 août 2019, la direction juridique, des recours et du contentieux (DJRC) propose au ministre de refuser le permis.

16. Le 5 septembre 2019, le ministre décide d'octroyer le permis sollicité.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

17. Le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation du principe de bonne administration, spécialement du principe de minutie, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante estime que l'acte attaqué ne motive pas de manière suffisante et adéquate les raisons pour lesquelles son auteur estime pouvoir s'écarter des avis, ainsi que de la décision de première instance, lesquels sont tous concordants pour refuser le projet de totem de 30 mètres de haut. Elle considère qu'eu égard à la position concordante de l'ensemble de ces instances, la considération de l'autorité délivrante selon laquelle le projet s'intègre dans son environnement et ne dénature pas le paysage environnant ainsi que la décision d'octroyer le permis démontrent, soit un manque de minutie dans l'examen du projet, soit une erreur manifeste d'appréciation.

18. Elle critique la motivation du permis litigieux sur quatre points.

Concernant la disproportion du totem, elle souligne que le collège communal et le fonctionnaire délégué précisent que la taille du totem est disproportionnée par rapport à la taille du commerce, le demandeur de permis ne disposant pas d'un commerce de taille comparable au magasin Ikea. Elle relève qu'il résulte du permis délivré à cette société en 2005 que l'écart à la règle des 18 mètres a été principalement justifié par l'ampleur du projet commercial, l'enseigne disposant d'une surface de plus de 20.000 m². À son estime, le collège communal, le fonctionnaire délégué, la CAR et la DGO4 font utilement valoir que le demandeur de permis ne rencontre pas les mêmes critères, son établissement disposant d'une surface de moins de 400 m². Elle est d'avis que le permis litigieux ne comporte pas de justification sur ce point essentiel.

Concernant l'objectif de visibilité de l'entreprise, elle fait valoir que l'objectif mercantile de visibilité du projet depuis l'autoroute ne peut suffire à

justifier de s'écarter des avis des instances consultées qui estiment que le projet porte atteinte au cadre environnant. Elle relève que l'important n'est pas de savoir si le totem est visible mais bien s'il ne porte pas atteinte au bon aménagement des lieux. Elle renvoie à ses développements ultérieurs dont il ressort que le projet porte atteinte au cadre environnant. Elle déduit du fait que le demandeur de permis avait d'abord sollicité un permis pour un totem de 18 mètres qu'il avait estimé qu'une telle hauteur suffisait à répondre à son objectif de visibilité. Elle ajoute que, ce projet initial ayant été refusé car situé dans la zone de dégagement autoroutier, le demandeur a modifié le projet avec un recul du totem d'environ 12 mètres. Selon elle, ce recul ne peut à lui seul justifier l'augmentation substantielle de la hauteur du totem de 18 à 30 mètres.

Concernant l'absence d'intégration dans le paysage, elle souligne que la perception du bon aménagement des lieux a évolué depuis l'octroi des dérogations au RCU pour le totem Ikea, notamment parce que les autorités ont pu se rendre compte de l'impact de ce totem de 45 mètres sur le paysage environnant. Elle se réfère au reportage photographique qu'elle produit pour en déduire que ce totem Ikea est très visible et marque durablement et négativement le paysage alentours, raison pour laquelle le collège communal, ne souhaitant pas réitérer cette erreur, a imposé une hauteur de 18 mètres. Elle précise que le fonctionnaire délégué, la CAR et la DGO4 se joignent à cette analyse et estiment que le projet litigieux est source d'encombrement visuel et d'appauvrissement du paysage. Elle en infère que, dans ces conditions, l'autorité de recours ne peut pas se limiter à affirmer péremptoirement que la pollution visuelle et l'absence d'intégration paysagère ne sont pas démontrées, mais doit justifier en quoi elle estime que le projet ne porte pas atteinte au paysage, ce qu'elle ne fait pas. À son estime, cette motivation insuffisante et inadéquate démontre un manque de minutie dans l'examen de la demande et une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de l'auteur de l'acte attaqué. Elle ajoute que les pylônes électriques, d'une hauteur incomparable à celle du projet, ne peuvent servir de justification à celui-ci et que les trois éoliennes, auxquelles se réfère l'acte attaqué, forment une continuité avec les cinq éoliennes du parc d'Ecopex situé de l'autre côté du zoning, respectent la volonté régionale de promouvoir les éoliennes le long des autoroutes et sont des éléments indispensables pour permettre à la Région de remplir son objectif de développement des énergies renouvelables, objectif qui relève de l'utilité publique contrairement à la publicité pour une entreprise privée. Elle souligne enfin que les enseignes Ikea, Quick et Pizza Hut sont lumineuses et que le projet litigieux risque d'augmenter cette pollution visuelle nocturnes pour les habitants des alentours.

Concernant le risque de précédent et de surenchère publicitaire, elle relève que les demandes de permis pour de telles enseignes publicitaires ne sont pas rares sur son territoire, spécialement dans les zonings situés à proximité de l'autoroute. Elle fait état des permis qu'elle a accordés à Quick et Pizza Hut dans un zoning voisin, dans des configurations de visibilité identiques pour des totems limités à 18 mètres. Elle énumère les enseignes présentes dans le zoning litigieux, affirme que jusqu'à présent, tous les établissements suivent la règle et soutient que, si Mc Donald conserve son autorisation d'avoir un totem personnel supérieur à 18 mètres, les demandes de tels totems vont inévitablement se multiplier et entraîner une dégradation du paysage.

B. Le mémoire en réplique

19. La partie requérante voit dans la circonstance que tant le collège communal que le fonctionnaire délégué, la CAR et la DGO4 s'accordent à considérer que le projet ne s'intègre pas dans son environnement « un premier indice que toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas adopté la même décision que l'acte attaqué ».

Elle confirme que, dès lors que les instances consultées mettent clairement en avant la disproportion entre la taille du commerce et celle du totem, l'autorité de recours devait répondre à cet argument. Elle souligne que la partie intervenante reconnaît que son établissement est d'une superficie moindre que celle d'Ikea et qu'elle tente de semer le doute en évoquant la surface utile de son commerce (619,17 m² en comptant la surface de l'étage), alors que l'emprise au sol (341,5 m²) est bien inférieure à 400 m². Elle considère que la fréquentation est non pertinente dès lors que cet élément n'a pas été pris en considération ni par le collège communal, ni par le fonctionnaire délégué, ni par l'autorité de recours.

Elle reproche également à la partie intervenante de se prévaloir de certains éléments de la motivation de l'avis de la DGO4 en faisant abstraction des motifs qui lui sont défavorables.

Elle soutient qu'un recul de l'implantation de 12 mètres ne justifie pas une augmentation de la hauteur du projet de 12 mètres. Selon elle, les photos reprises dans l'acte attaqué ne démontrent pas la nécessité d'octroyer l'écart sollicité au GCU dès lors qu'elles ne montrent pas la différence de perception entre un totem de 18 mètres, respectant le GCU, et le totem contesté de 30 mètres, mais uniquement la situation existante.

Elle affirme que, si son GCU n'a pas été modifié depuis 2005, sa perception du bon aménagement des lieux en matière de totem publicitaire a bien évolué et qu'elle n'autorise plus de totems de plus de 18 mètres dans ses zonings depuis plusieurs années. Elle soutient que cette même perception est soutenue par le fonctionnaire délégué et par la DGO4.

Quant aux pylônes électriques, elle relève qu'ils ont une fonction «réseau», sont de couleur neutre et que chacun d'eux n'est pas surmonté d'une lettre ou d'une enseigne lumineuse, de sorte qu'ils ne sont pas comparables à un totem publicitaire.

IV.2. Examen

20. Selon une jurisprudence constante, pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce.

Pour être adéquate, la motivation en la forme d'un permis d'urbanisme doit permettre de comprendre pourquoi, le cas échéant, l'autorité administrative, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, s'écarte des avis antérieurement intervenus sur la demande. Cependant, l'autorité de recours n'est pas tenue de réfuter, point par point, les motifs et arguments développés, tant dans le recours que dans les avis émis, pourvu que la motivation de la décision permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas la même appréciation quant à l'opportunité d'accorder le permis d'urbanisme sollicité.

Un permis d'urbanisme adopté sur recours en réformation n'est pas de nature juridictionnelle. Son auteur n'est pas tenu de réfuter, point par point, les motifs qui sont à la base de la décision qu'il réforme pourvu que la motivation de cet acte permette de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité de recours ne partage pas l'appréciation de la première autorité justifiant l'octroi ou le refus de permis.

Un permis d'urbanisme doit énoncer les raisons pour lesquelles l'autorité qui l'a délivré estime la construction admissible au regard du bon aménagement des lieux. Cette notion se rapporte à l'examen concret que doit exercer

l'autorité, pour chaque demande de permis, de la compatibilité, de l'absence d'impact négatif ou d'incidences inacceptables de la construction envisagée sur l'aménagement local bâti ou non bâti, essentiellement en fonction des circonstances de fait. L'autorité qui accorde le permis se doit d'exposer concrètement les raisons pour lesquelles elle estime que le projet s'intègre harmonieusement au contexte urbanistique existant et, plus particulièrement, par rapport aux propriétés voisines dont l'environnement sera sensiblement modifié.

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

21. Il résulte d'une lecture globale du permis attaqué que l'autorité de recours a considéré, en substance, que la hauteur du projet est justifiée par la nécessité d'être suffisamment visible depuis l'autoroute, que le totem litigieux contribue à structurer le paysage en proposant un pendant visuel du totem Ikea situé en vis-à-vis, qu'il faciliterait la circulation sur le site, qu'il s'intègre dans un paysage marqué par des éléments verticaux imposants et que les tons neutres utilisés garantissent son intégration visuelle.

Une telle motivation est suffisante et adéquate. Elle permet de comprendre pourquoi l'auteur de l'acte attaqué a estimé, dans les limites de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire, que le projet était conforme au bon aménagement des lieux

Le seul fait qu'une décision administrative s'écarte de plusieurs avis recueillis au cours de la procédure administrative ne suffit pas à fonder le grief qui lui est adressé d'être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. L'autorité administrative peut s'écarter des avis recueillis en cours de procédure administrative sans s'exposer de ce seul fait au reproche de commettre une erreur manifeste d'appréciation, si elle donne, dans sa décision, des motifs circonstanciés de nature à

justifier raisonnablement son appréciation en opportunité et expliquant pourquoi elle s'écarte des avis. Ainsi, la circonstance que plusieurs des autres autorités et instances qui ont connu du projet ne partagent pas l'appréciation du bon aménagement des lieux de l'autorité délivrante ne suffit pas à établir que celle-ci aurait commis une erreur manifeste. Il appartient à la partie requérante qui allègue une telle erreur de démontrer que l'appréciation en cause est incompréhensible pour tout observateur averti.

En l'espèce, la requérante critique, en opportunité, l'appréciation du bon aménagement des lieux de l'autorité de recours, sans démontrer que celle-ci aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

22. Plus particulièrement, la partie requérante fait tout d'abord valoir que l'auteur de l'acte attaqué ne répond pas à l'argument pris du caractère disproportionné de la taille du totem par rapport à la taille du commerce correspondant. Il résulte néanmoins de la motivation de l'acte attaqué que son auteur a estimé expressément que « la hauteur de l'enseigne sollicitée ne peut être considérée comme disproportionnée au regard de la situation des lieux et du contexte particulier de la demande » avant de développer les raisons concrètes pour lesquelles il juge en l'espèce cette hauteur admissible. Ni le GCU, ni aucune autre disposition applicable en l'espèce, n'impose de prendre en compte la superficie du commerce en cause dans l'appréciation de la taille d'un totem publicitaire. Pour peu que les critères que l'autorité compétente retient pour juger de la conformité d'un projet urbanistique au bon aménagement de lieux soient adéquats, ce qui est le cas en l'espèce, il n'appartient pas au Conseil d'État de les remettre en cause.

23. En ce qui concerne l'objectif de visibilité de l'entreprise, les aspects économiques ne sont pas à exclure des critères à envisager lorsqu'un choix doit être fait en opportunité. En effet, un tel critère relève de la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, laquelle, en vertu de l'article D.I.1. § 1^{er}, alinéa 3, du CoDT « rencontre ou anticipe de façon équilibrée les besoins [...] économiques [...] [et] patrimoniaux [...] de la collectivité [...] ». Il constitue l'un des éléments que l'autorité chargée de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit prendre en considération. C'est donc à bon droit que l'autorité délivrante a notamment pris en compte l'« objectif mercantile de visibilité » du projet litigieux.

Pour le surplus, il n'appartient pas à la partie requérante de substituer son appréciation de ce qui constitue la hauteur nécessaire à la visibilité suffisante du totem depuis l'autoroute à celle de l'autorité de recours, sauf à démontrer une erreur manifeste dans son chef, non rapportée en l'espèce.

24. Quant à l'intégration du projet dans le paysage, l'autorité de recours a estimé que « le positionnement et la hauteur du totem sollicité contribuent à structurer le paysage à cet endroit du territoire en proposant un pendant visuel au totem "Ikea" situé en vis-à-vis », qu'il « permet de générer, à l'entrée du site caractérisé par une scission en deux zones de part et d'autre de la rue de Grass, une certaine symétrie visuelle avec le totem "Ikea" déjà présent », qu'il « s'implante non loin de grandes éoliennes [...] dont certaines se positionnent en arrière-plan », qu'« à cet endroit du territoire, le paysage est marqué par des éléments verticaux imposants (totem Ikea, éoliennes, pylônes électriques) » qui « présentent majoritairement des hauteurs supérieures à celle du totem sollicité » lequel « présente une hauteur diminuée de 15 m par rapport à celui autorisé pour l'enseigne "Ikea" » et que « l'enseigne utilise des tons jaune et vert, soit deux tonalités neutres, garantissant l'intégration visuelle de l'ensemble ». Cette description du voisinage du projet est confirmée par les photographies insérées dans l'acte attaqué et celles jointes à la demande de permis.

Ainsi que le relève l'auteur de l'acte attaqué, « le bon aménagement des lieux s'apprécie en fonction des circonstances urbanistiques et architecturales dans lesquelles s'inscrit le projet ». Même si la partie requérante regrette à l'heure actuelle d'avoir délivré, en 2005, un permis pour un totem de 45 mètres pour le magasin Ikea, il n'en reste pas moins que ce totem fait partie du contexte bâti et non bâti du projet, de même que les éoliennes implantées depuis lors et les pylônes électriques. L'autorité de recours devait dès lors tenir compte de ces éléments pour juger de la bonne intégration du projet. La circonstance que les éoliennes en cause sont des installations d'utilité publique, contrairement au projet attaqué, n'a, à cet égard, pas d'incidence.

L'autorité de recours ne s'est pas limitée à affirmer péremptoirement que la pollution visuelle et l'absence d'intégration paysagère ne sont pas démontrées. Elle a apprécié l'intégration du projet au regard de son contexte concret et estimé qu'il contribuait à structurer le paysage au terme d'une motivation adéquate et suffisante. Aucune erreur manifeste d'appréciation n'est à cet égard établie. La prétendue augmentation de la « pollution visuelle nocturne » pour les habitants des alentours en raison du caractère lumineux du totem n'est pas démontrée. En affirmant le contraire, la partie requérante entend substituer son appréciation à celle de l'autorité, ce qu'elle ne peut, sauf à établir une erreur manifeste d'appréciation, non rapportée en l'espèce.

25. Enfin, quant au risque de précédent et de surenchère publicitaire, l'autorité de recours a valablement pu considérer que « le motif relevant le risque de multiplication de [ce] genre de dispositif ne repose pas sur des éléments concrets et relève de la pure supposition ». Il n'est d'ailleurs pas démontré que le totem Ikea, autorisé sur le site depuis 2005 et présentant une hauteur bien supérieure à celle du projet, a lui-même engendré des demandes pour des installations plus hautes.

Le premier moyen n'est pas fondé.

V. Second moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

26. Le second moyen est pris de la violation de l'article D.IV.5 du CoDT et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante relève que le projet s'écarte sur 4 points (surface du logo, surface du panneau et diamètre du fût, implantation par rapport aux limites parcellaires et hauteur) du GCU de 2004 concernant les enseignes et dispositifs de publicité ainsi que de l'article 439 du guide régional d'urbanisme (GRU) relatif à la hauteur de l'enseigne.

Elle estime que l'acte attaqué ne comporte pas de motivation suffisante et adéquate par rapport aux écarts accordés au GCU. À cet égard, elle soutient qu'avant d'octroyer un écart à une prescription, même de nature indicative, il convient de démontrer que le respect de la règle, qui doit demeurer le principe, est impossible et que, partant, l'écart est absolument nécessaire pour la réalisation du projet. Or, à son estime, une telle démonstration est absente en l'espèce. Elle souligne qu'il est possible de respecter la hauteur maximale de 18 mètres en assurant l'objectif de visibilité recherché par le demandeur. Elle déduit du reportage photographique qu'elle produit que les enseignes des magasins Quick et Pizza Hut, d'une hauteur de 18 mètres, situées dans un autre zoning dans des configurations de visibilité identiques, sont visibles depuis l'autoroute. Elle ajoute qu'avec l'évolution de la technologie, l'utilité même de tels totems publicitaires pose question. Elle souligne que l'enseigne Mc Donald apparaît aujourd'hui directement sur les GPS des utilisateurs, ces derniers étant avertis, plusieurs kilomètres avant la sortie

d'autoroute, de l'existence de ce fast-food. Elle en infère qu'il n'y a pas à craindre de manœuvres brusques et dangereuses de la part des automobilistes.

Elle estime également qu'il est démontré que le totem Ikea dénature sensiblement le paysage et que cet état de fait ne peut servir de précédent pour justifier une prolifération de totems publicitaires qui empirerait la situation.

Elle considère enfin que la nécessité de respecter la distance de dégagement minimale de 30 mètres entre le projet et l'autoroute ne peut justifier l'augmentation significative apportée au projet.

Elle relève qu'aucun écart n'est formellement accordé à l'article 439 du GRU alors que la nécessité d'un tel écart a été mise en avant par la DGO4.

B. Le mémoire en réplique

27. La partie requérante considère que la partie adverse affirme de manière péremptoire que la motivation des écarts est suffisante sans le démontrer.

Elle reconnaît que l'autorité de recours a identifié, dans l'acte attaqué, les objectifs du GCU mais maintient que le permis n'est pas motivé quant aux raisons pour lesquelles les écarts doivent être accordés, soit les raisons pour lesquelles le respect de la règle, qui doit demeurer le principe, est impossible.

À cet égard, elle estime avoir démontré que la règle des 18 mètres de hauteur peut être respectée tout en assurant l'objectif de visibilité recherché par le bénéficiaire du permis litigieux et renvoie à cet égard aux totems de Quick et Pizza Hut qui sont dans la même configuration et dont la situation est comparable (établissements en contrehaut de l'autoroute), malgré la distance séparant les deux zonings.

Elle réaffirme qu'un recul de l'implantation de 12 mètres ne suffit pas à justifier une augmentation de la hauteur du totem de 12 mètres.

V.2. Examen

28. Les conditions 7 et 9 énumérées au point 8 « Enseignes et dispositifs de publicité placés sur poteaux » du GCU sur les enseignes et dispositifs de publicité (ancien « règlement communal d'urbanisme ») adopté par la Ville d'Arlon le 31 mars 2004 sont énoncées comme suit :

- « Les enseignes et dispositifs de publicité non attachés aux bâtiments mais fixés sur un ou plusieurs poteaux aux abords d'établissements commerciaux ou de service doivent répondre aux conditions suivantes :
[...]
7. [...] Le bord supérieur de l'enseigne ou du dispositif se situe à 5,50 mètres maximum du niveau du sol.
[...]
9. La hauteur maximale des enseignes (totems) est portée à 18 mètres dans les zones de services publics et d'équipements communautaires et dans les zones d'activité économique du plan de secteur ».

L'article 439 du GRU est libellé comme suit :

- « Art. 439. Les enseignes peuvent être établies :
[...]
4° au sol, pour autant que le niveau supérieur de l'enseigne n'excède pas 5,50 mètres ; ce maximum est de 18 mètres lorsqu'elles se situent dans les zones visées aux articles D.II.29 et D.II.30 du CoDT ».

29. En ce qui concerne la motivation des écarts au GCU, les conditions suivant lesquelles un projet peut s'écarter des indications d'un schéma ou d'un guide sont énoncées à l'article D.IV.5 du CoDT, lequel est rédigé comme 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 ».

29.1. À propos de la première condition de cette disposition, c'est à tort que la partie requérante soutient qu'il convient de démontrer que le respect de la règle est impossible et que l'écart sollicité est absolument nécessaire à la réalisation du projet. En effet, l'article D.IV.5, précité, n'exige pas la démonstration de l'impossibilité de se conformer au GCU. Il suffit de démontrer que le projet ne compromet pas les objectifs d'urbanisme contenus dans le guide.

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. Partant, seule l'erreur manifeste d'appréciation pourrait être censurée, sous la réserve bien entendu des autres causes d'annulation des actes administratifs, telles qu'une erreur de fait, une erreur de droit ou la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation des actes administratif.

En l'espèce, le GCU sur les enseignes et dispositifs de publicité n'exposant pas ses objectifs, l'autorité de recours a pu valablement, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation et en restant dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, considérer que « les guide visés ci-avant ne définissent pas expressément les objectifs qu'ils poursuivent » et « qu'au regard de leurs dispositions, il peut être estimé que l'objectif poursuivi vise à trouver un équilibre entre la nécessité pour les établissements de se rendre visibles, en évitant que cette visibilité ne se fasse au détriment de la qualité du paysage ou du cadre de vie ».

Sur l'admissibilité de ces écarts, les motifs de l'acte attaqué sont libellés comme suit :

« Considérant qu'en l'espèce, il apparaît que le projet ne compromettra nullement la poursuite de cet objectif, dans la mesure où, d'une part, il s'inscrit dans un paysage marqué par la présence de l'enseigne "Ikea", dont la hauteur est supérieure de 15,00 m à celle du projet et que, d'autre part, le projet respecte une proportionnalité entre la dimension de l'enseigne par rapport à la hauteur du poteau, garantissant l'harmonie de l'ensemble ; qu'à ce titre, les dimensions du logo et de son panneau de support sont justifiées bien qu'en écart aux dispositions du guide communal d'urbanisme ;

Considérant que le guide régional d'urbanisme et le guide communal d'urbanisme prévoient une hauteur maximale supérieure pour les biens sis dans une zone d'activité économique, s'écartant ainsi délibérément de la hauteur standard recommandée ailleurs sur le territoire ; que cette indication spécifique met l'accent sur le fait que, de manière générale, dans les zones d'activité économique, les établissements ont besoin d'ouvrages présentant une hauteur nettement plus importante que celle communément admise afin de garantir leur visibilité au sein d'un environnement présentant des constructions et ouvrages de grands gabarits tels que des halls de type industriel, des installations techniques, ... ; qu'en égard aux circonstances caractérisant les lieux visés par la présente demande, ce besoin d'une hauteur plus importante est d'autant plus justifié.

Considérant que les écarts sollicités résultent de la nécessité de respecter la distance de dégagement minimale de 30,00 m entre le projet et l'autoroute afin de se conformer aux exigences légales applicables aux autoroutes ;

Considérant que, dans un souci de limiter la hauteur du totem, et donc de ne pas trop s'éloigner de l'autoroute, la demanderesse a décidé d'implanter son totem à une distance légèrement en-deça de 2,00 m par rapport à la limite parcellaire ;

Considérant que la faiblesse de l'écart relatif à l'implantation du totem par rapport aux limites parcellaires est telle (13 cm) que l'écart ne peut manifestement pas compromettre les objectifs du guide communal d'urbanisme, d'autant qu'une bande de végétation est aménagée entre la voirie et la limite parcellaire ;

Considérant que l'enseigne utilise des tons jaune et vert, soit deux tonalités neutres, garantissant l'intégration visuelle de l'ensemble ; que le totem "IKEA" supporte une enseigne triface caractérisée par les tons bleu et jaune ».

Les motifs précités, cumulés aux autres motifs du permis consacrés à l'intégration paysagère du projet, exposent à suffisance pourquoi l'autorité estime que l'objectif du GCU n'est pas compromis par cet écart quant à la hauteur du projet.

La partie requérante n'établit pas d'erreur manifeste d'appréciation. En soutenant qu'il était possible de rencontrer l'objectif de visibilité depuis l'autoroute recherché par la demanderesse de permis en respectant la hauteur maximale de 18 mètres prévue par le GCU et que la nécessité de respecter la distance de dégagement minimale de 30 mètres entre le projet et l'autoroute ne peut justifier l'augmentation significative de sa hauteur, la partie requérante tend en réalité à faire considérer que l'écart accordé quant à la hauteur du projet n'était pas nécessaire, alors que l'article D.IV.5, du CoDT n'exige pas la démonstration de l'impossibilité de se conformer au GCU.

Par ailleurs, remettre en cause l'utilité même du totem litigieux en raison de certaines fonctionnalités des GPS qui feraient apparaître le restaurant Mc Donald sur leur écran revient, pour la partie requérante, à tenter de substituer son appréciation de l'opportunité de la délivrance du permis à celle de l'autorité compétente, sans démontrer d'erreur manifeste, ce qui ne se peut.

29.2. Quant à la seconde condition de l'article D.IV.5 du CoDT, elle vise à s'assurer de l'intégration paysagère du projet.

Dans le second moyen, la partie requérante se limite à cet égard à soutenir que le totem « Ikea » dénature le paysage et ne peut servir de précédent pour justifier « la prolifération de totems publicitaires qui empirerait la situation ».

Il ressort toutefois de la motivation de l'acte attaqué que le projet est admissible au niveau paysager. Ainsi qu'il a été relevé lors de l'examen du premier moyen, auquel il est renvoyé, cette appréciation n'est entachée d'aucune erreur manifeste.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il conteste la motivation de l'admissibilité des écarts au regard du GCU.

30. En ce qu'il fait grief à l'autorité de recours de ne pas avoir formellement accordé d'écart à l'article 439 du GRU, le moyen manque en droit.

L'article D.III.9, § 1^{er}, alinéa 2, du CoDT dispose en effet comme suit :

« Sur un territoire donné, quand un guide régional et un guide communal prévoient des indications sur un même thème, il est fait application du guide communal ».

L'article 439 du GRU est inséré dans un chapitre 3 intitulé « Règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité » qui porte sur le même thème que le GCU de la ville d'Arlon sur les enseignes et dispositifs de publicité. Il n'est dès lors pas applicable au cas d'espèce.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il critique l'absence d'écart accordé au regard du GCU.

31. En conclusion, le second moyen n'est pas fondé.

VI. Indemnité de procédure

32. 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 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 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 le 12 février 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Laure Demez,
Céline Morel,

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

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Laure Demez