CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.747 du 16 mai 2024

A. 233.591/XIII-9266

En cause : 1. **la société à responsabilité limitée ELITE SERVICES**,
2. **M.D.**,
3. **C.D.**,
ayant élu domicile chez
M^e Bernard FRANCIS, avocat,
vieux Chemin du Poète 11
1301 Wavre,

contre :

1. **la ville de Namur**, représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,
2. **la Région wallonne**, représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,

Partie intervenante :

la société en commandite REDEVCO BELGIUM,
ayant élu domicile chez
M^es Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ et Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de la Hulpe 185
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 mai 2021 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 13 octobre 2020 par laquelle le conseil communal de la ville de Namur adopte définitivement le schéma d'orientation local (SOL) en vue de la mise en œuvre de la zone d'aménagement

communal concerté (ZACC) de Suarlée située entre la chaussée de Nivelles et la route de Louvain-la-Neuve (N4) à Namur.

II. Procédure

Par une requête introduite le 18 juin 2021 par la voie électronique, la société en commandite (SC) Redevco Belgium a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 28 juillet 2021.

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^me^ Louise Ernoux-Neufcoeur, 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.

La première partie adverse et la partie intervenante ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 avril 2024.

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

M^e^ Sumaili Ntambwe, *loco* M^e^ Bernard Francis, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e^ Charline Mahia, *loco* M^e^ Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e^ Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e^ Vladimir Thunis, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Louise Ernoux-Neufcoeur, auditeur adjoint, a été entendue en son avis conforme.

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

III. Faits

1. Le 28 mai 2018, la SC Redevco Belgium introduit une demande de SOL en vue de la mise en œuvre d'une partie de la ZACC de Suarlée située entre la chaussée de Nivelles et la route de Louvain-la-Neuve (N4) à Namur.

2. Le 28 juin 2018, le conseil communal de la ville de Namur marque son accord sur l'avant-projet de SOL et la poursuite de la procédure.

3. Le 3 juillet 2018, le courriel suivant est adressé par l'administration communale à différents destinataires intervenant pour le compte de la SC Redevco Belgium :

« Messieurs, bonjour

Pour votre information, le Conseil communal du 28 juin a marqué son accord sur la poursuite de la procédure et sur le contenu du RIE.
La copie de la délibération vous est transmise cette semaine.
Nous faisons le point de la situation avec l'échevin ce vendredi et nous vous revenons ».

4. Le 12 juillet 2018, un courrier ordinaire de l'administration communale est adressé à la SC Redevco Belgium pour lui transmettre la délibération du conseil communal du 28 juin 2018.

5. Le 19 juillet 2018, cette société adresse à la ville de Namur le courriel suivant :

« Bonjour Monsieur [I.],

Sauf erreur de ma part, nous n'avons pas reçu la copie de la délibération du Conseil marquant son accord sur la poursuite de la procédure, ainsi que du contenu du RIE.
Pourriez-vous nous la transmettre ?
Pouvez-vous également nous tenir au courant sur la mise au point éventuelle que vous auriez eue avec l'échevin ?
Je vous remercie d'avance pour votre suivi ».

6. Le 20 juillet 2018, une copie électronique de la décision du conseil communal du 28 juin 2018 lui est transmise par courriel.

7. Le 20 août 2018, une réunion d'information consacrée à l'élaboration du SOL relatif à la ZACC de Suarlée est organisée.

8. Le 9 avril 2019, la commission communale d'aménagement du territoire et de la mobilité (CCATM) émet un avis sur la demande de mise en œuvre

de la ZACC de Suarlée et sur le contenu du rapport sur les incidences environnementales (RIE).

9. Le 16 mai 2019, le conseil communal marque son accord sur le contenu du RIE.

10. Le 15 octobre 2019, il décide d'adopter le projet de SOL.

11. Une enquête publique est organisée du 16 décembre 2019 au 29 janvier 2020. Elle donne lieu à 63 réclamations, parmi lesquelles figure celle de la première partie requérante.

12. Une réunion publique d'information a lieu le 17 décembre 2019.

13. Plusieurs avis sont sollicités et reçus au cours de la procédure. En particulier, le TEC émet un favorable conditionnel le 16 janvier 2020.

14. Le 23 juillet 2020, le collège communal décide de se rallier aux avis des instances consultées et aux résultats de l'enquête publique, et sollicite de la SC Redevco Belgium des modifications au projet de SOL, ainsi que « tous les compléments d'étude environnementale afférents aux modifications listées ».

15. Le 29 septembre 2020, le collège communal écarte la réclamation de la première partie requérante, laquelle sollicite que l'affectation de son terrain soit revue pour passer en zone résidentielle, et renvoie le dossier au conseil communal pour adoption définitive.

16. Le 13 octobre 2020, le conseil communal décide d'adopter définitivement le SOL en vue de la mise en œuvre de la ZACC de Suarlée.

Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Le 6 novembre 2020, la première partie requérante adresse un courrier au collège communal pour lui demander de reconsidérer sa position et de revoir le projet de SOL pour affecter sa parcelle en zone résidentielle.

18. Le 23 novembre 2020, l'administration communale transmet une copie du SOL adopté par le conseil communal le 13 octobre 2020 au fonctionnaire délégué et au département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du SPW territoire, logement, patrimoine, énergie (SPW-TLPE).

19. Le 30 novembre 2020, elle transmet une copie de la décision à la SC Redevco Belgium.

20. Le 4 décembre 2020, le SPW-TLPE accuse réception, en date du 24 novembre 2020, du dossier relatif au SOL.

21. Le 26 janvier 2021, le fonctionnaire délégué émet un avis favorable sur le SOL, en préambule duquel il relève ce qui suit :

« Quant à l'envoi de l'accord du conseil communal pour l'élaboration du SOL.
La décision du 28 juin 2018 du conseil communal n'a pas été réalisée par envoi recommandé mais par simple courrier.
L'objectif poursuivi par cet élément de procédure est de garantir qu'il y ait une décision dans un délai imparti, délai qui fut respecté en ce cas.
Ni le conseil communal, ni le demandeur n'ont été lésés par le fait que l'envoi n'a pas été réalisé par recommandé, et cet élément de procédure n'a aucune incidence pour les parties tierces que sont notamment les éventuels réclamants.
À mes yeux, cela ne devrait pas être un élément bloquant pour la procédure ».

22. Le 2 février 2021, la direction de l'aménagement local du SPW-TLPE émet un avis défavorable sur le SOL ainsi qu'une proposition de refus d'approbation, motivés tous deux par la circonstance que l'envoi de la décision du conseil communal du 28 juin 2018 n'a pas été réalisé dans le respect des articles D.I.13 et R.I.13-1 du Code du développement territorial (CoDT).

23. Le 25 février 2021, le SPW-TLPE informe la ville de Namur que le SOL relatif à la mise en œuvre de la ZACC de Suarlée est réputé approuvé le 23 février 2021, compte tenu de l'absence de décision du Gouvernement wallon à l'issue du délai de nonante jours dont il disposait pour approuver ou refuser d'approuver la décision du conseil communal.

24. Le 10 mars 2021, l'avis suivant est publié au *Moniteur belge* :

« En vertu des dispositions de l'article D.II.12, § 5, alinéa 2, du Code du développement territorial, le schéma d'orientation local relatif à la mise en œuvre de la ''ZACC de Suarlée'' à Namur est réputé approuvé en date du 23 février 2021, par absence d'envoi d'une décision du Gouvernement wallon dans le délai de 90 jours de la réception du dossier par le Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme du SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Énergie ».

25. Le 15 mars 2021, la ville de Namur informe la SC Redevco Belgium du courrier reçu du SPW-TLPE relatif à l'approbation tacite par absence de décision dans le délai.

26. L'avis à la population concernant l'adoption définitive du projet de SOL par le conseil communal le 13 octobre 2020 et réputé approuvé en date du 23

février 2021 par absence de décision est affiché sur place et aux valves de l'hôtel de ville de Namur du 22 mars au 12 avril 2021.

27. Le 22 mars 2021, la ville de Namur informe le fonctionnaire délégué et le SPW-TLPE de l'affichage et de l'entrée en vigueur du SOL à la date du 24 mars 2021.

IV. Demande de mise hors cause de la seconde partie adverse

IV.1. Thèse de la seconde partie adverse

La Région wallonne relève que le ministre de l'Aménagement du territoire n'a pas statué dans le délai imparti, de sorte que la délibération du conseil communal du 13 octobre 2020 adoptant définitivement le SOL, qui constitue le seul acte attaqué, est réputée approuvée, en application de l'article D.II.12, § 5, du CoDT. Elle soutient que cette approbation tacite prévue par le CoDT ne constitue pas un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours. Elle en déduit que le recours doit être déclaré « irrecevable à son égard ».

IV.2. Examen

L'article D.II.12, §§ 4 et 5, du CoDT dispose comme il suit :

« § 4. Le conseil communal adopte définitivement le schéma de développement communal ou d'orientation local et, le cas échéant, abroge les schémas de développement pluricommunaux et d'orientation locaux et le guide communal identifiés dans la liste visée au paragraphe 3, alinéa 1er. Sans préjudice de l'article D.II.15, § 2, alinéa 3, lorsqu'il existe un schéma de développement pluricommunal couvrant tout ou partie du territoire de la commune, le conseil communal l'abroge pour la partie couverte par le nouveau schéma de développement communal.
Il charge le collège communal de transmettre le schéma, le cas échéant, le rapport sur les incidences environnementales et la liste visée au paragraphe 3 accompagnée des pièces de la procédure au fonctionnaire délégué et au Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4.
Dans les quarante-cinq jours de l'envoi du dossier visé à l'alinéa 2, le fonctionnaire délégué le transmet au Gouvernement accompagné de son avis. À défaut, l'avis du fonctionnaire délégué est réputé favorable.

§ 5. Le Gouvernement approuve ou refuse d'approuver la décision du conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les nonante jours de la réception du dossier par le Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme de la DGO4. Le refus d'approbation est prononcé uniquement pour violation du Code ou pour cause d'erreur manifeste d'appréciation.
Passé le délai visé à l'alinéa 1er, le schéma est réputé approuvé et l'abrogation des schémas de développement pluricommunaux et d'orientation locaux et guide communal visés au paragraphe 4 est réputée approuvée.
Ce délai peut être prorogé, une seule fois, de trente jours par arrêté motivé.
Si le Gouvernement constate que le schéma ne peut être approuvé en application de l'alinéa 1er, il peut, préalablement à sa décision, demander au collège

communal de produire des documents modificatifs du schéma et, le cas échéant, un complément de rapport sur les incidences environnementales. La procédure d'adoption du schéma est recommencée à l'étape qui s'impose compte tenu des manquements soulevés par le Gouvernement.
La procédure visée à l'alinéa 4 est utilisée seulement à une reprise.

[…]

Les décisions du conseil communal et du Gouvernement sont publiées ».

En l'espèce, le collège communal de Namur a, après l'adoption définitive du SOL par le conseil communal, transmis une copie du dossier au fonctionnaire délégué et au SPW-TLPE en date du 23 novembre 2020. Le fonctionnaire délégué a émis un avis favorable le 26 janvier 2021 et la direction de l'aménagement local du SPW-TLPE a donné un avis défavorable le 2 février 2021.

Dans la mesure où le fonctionnaire délégué et le SPW-TLPE, à qui le dossier a été transmis, ont participé à la procédure en donnant leur avis sur le SOL, ils ont pris part de manière active à celle-ci, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de la Région wallonne d'être mise hors cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles D.I.13, D.II.12, § 1er, alinéa 3, et R.I.13-1 du CoDT, ainsi que des formalités substantielles ou prescrites à peine de nullité.

Elles soutiennent que le conseil communal n'a pas envoyé à la personne initiatrice de l'avant-projet de SOL sa décision du 28 juin 2018 marquant son accord sur la poursuite de la procédure selon les modalités prévues par le CoDT, de sorte que la proposition aurait dû, en application de l'article D.II.12, § 1er, alinéa 3, de ce code, être réputée refusée. Elles en déduisent que le conseil communal n'a pas pu, par la suite, décider d'adopter définitivement le SOL en sa séance du 13 octobre 2020.

Elles rappellent que la proposition d'avant-projet de SOL a été déposée par la SC Redevco Belgium le 28 mai 2018 et qu'à partir de cette date, le conseil communal disposait, en application de l'article D.II.12, § 1er, alinéa 3, du CoDT, d'un délai de soixante jours pour marquer son accord ou non sur la poursuite de la procédure et en aviser l'initiatrice du projet. Elles estiment que la ville de Namur, à qui incombe la charge de la preuve, ne démontre pas que la décision de son conseil communal du 28 juin 2018 a été notifiée par « envoi » selon les modalités prescrites

par les articles D.I.13 et R.I.13-1 du CoDT, c'est-à-dire par un procédé qui a donné date certaine à cet envoi et à la réception de cette décision.

Elles renvoient, en ce sens, à l'avis défavorable émis le 2 février 2021 par la direction de l'aménagement local du SPW-TLPE et à la proposition de refus d'approbation qui y est annexée. Selon elles, il ne peut être pris argument d'échanges de courriels dès lors que ceux-ci ne confèrent pas de date certaine à leur envoi ni à leur réception. Elles se réfèrent, à cet égard, à la jurisprudence relative aux télécopies.

Dans leur mémoire en réplique, elles répondent que les envois électroniques ne confèrent pas date certaine au sens de l'article R.I.13-1 du CoDT et qu'il est établi que les recommandés électroniques n'étaient pas admis lors de la notification de la délibération du 28 juin 2018. Elles invoquent une « note figurant sur le site de la DGO4 relative à l'envoi et à la réception d'un courrier avec date certaine », dans laquelle il est précisé que « [l]e recommandé complètement électronique n'est, à notre connaissance, pas encore disponible sur le marché ». Elles soulignent que si, depuis lors, de tels envois électroniques semblent admis, c'est uniquement via l'eBox, mise en place par la loi du 27 février 2019 relative à l'échange électronique de messages par le biais de l'eBox.

V.2. Examen

1. L'article D.II.12, § 1er, du CoDT dispose comme il suit :

« Hormis dans les cas visés aux articles D.II.21, § 3, 4°, D.II.32 et D.II.42, le schéma de développement communal ou d'orientation local est établi à l'initiative du conseil communal.
Toutefois, toute personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire d'un droit réel portant sur une ou plusieurs parcelles de plus de deux hectares d'un seul tenant, peut proposer au conseil communal un avant-projet de schéma d'orientation local.
Dans les soixante jours de la réception de la proposition d'avant-projet de schéma d'orientation local, le conseil communal marque son accord ou non sur la poursuite de la procédure et en avise la personne physique ou morale; en cas d'accord, la procédure d'adoption du schéma d'orientation local se poursuit conformément aux paragraphes 2 à 5. À défaut d'envoi dans le délai de soixante jours, la proposition est réputée refusée ».

L'article D.I.13 du même code est libellé de la manière suivante :

« À peine de nullité, tout envoi doit permettre de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte, quel que soit le service de distribution du courrier utilisé.
Le Gouvernement peut déterminer la liste des procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception. L'envoi doit se faire au plus tard le jour de l'échéance du délai.

Les recommandés électroniques se conforment aux dispositions du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes.
Les envois à l'auteur de projet visés au Livre IV ne sont pas soumis à l'alinéa 1er ».

Enfin, l'article R.I.13-1 du CoDT prévoit ce qui suit :

« Les procédés donnant date certaine à l'envoi et ou à la réception d'un acte sont :
1° pour l'envoi, un récépissé daté du courrier fourni par le service de distribution;
2° pour la réception, un accusé de réception ou récépissé daté et signé par le destinataire du courrier;
3° pour la réception, une attestation de la date de réception du courrier par son destinataire fournie par le service de distribution ».

2. Il ressort de l'article D.II.12 du CoDT, précité, que lorsque le conseil communal marque son accord sur une proposition d'avant-projet de SOL qui lui est soumise, il lui appartient d'en aviser l'auteur de la proposition dans un délai de soixante jours, dont le dépassement est sanctionné par un refus tacite.

Le délai de soixante jours a essentiellement pour but de conférer, à l'auteur de la proposition de SOL, un levier contre l'éventuelle inertie de l'administration, en lui permettant, le cas échéant, d'exercer un recours contre le refus résultant du silence de celle-ci.

3. Il ressort en outre des articles D.I.13 et R.I.13-1 du CoDT que ces dispositions n'imposent pas spécifiquement l'usage du courrier recommandé ni n'excluent formellement le recours au courrier électronique pour conférer date certaine à l'envoi et à la réception d'un acte.

Au sujet de l'article D.I.13 précité, les travaux préparatoires précisent ce qui suit :

« [l]a disposition est adaptée en vue de ne pas restreindre les modalités d'envoi en excluant *a priori* toute communication par voie électronique (dont, par exemple, un futur recommandé par voie électronique ou l'implémentation de solutions électroniques apportant les mêmes garanties probatoires que le recommandé). Il s'agit d'assurer la cohérence […] entre la disposition visée et le cadre décrétal et réglementaire relatif aux communications par voie électronique (Décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes et arrêté du 12 juin 2014 portant exécution du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes). À noter que les envois aux auteurs de projet prévus par le Code ne doivent pas donner date certaine » (*Doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 307/1, p. 19).

4. L'article 3 du décret du 27 mars 2014 relatif aux communications par voie électronique entre les usagers et les autorités publiques wallonnes est libellé comme suit :

« § 1er. Toute exigence légale, décrétale ou réglementaire de forme requise à l'occasion d'une communication est réputée satisfaite, par voie électronique, lorsque les qualités fonctionnelles de cette exigence ont été préservées.

§ 2. Il est tenu compte du contexte et de l'objet de l'information à laquelle s'appliquent les exigences de forme, ainsi que de toutes les circonstances y ayant trait.
L'autorité publique définit un ou plusieurs procédés auxquels recourir à l'occasion d'une communication par voie électronique, pour autant que l'exigence soit objective, transparente, proportionnée et non discriminatoire.

§ 3. Le Gouvernement est habilité à désigner les fonctions minimales qui sont satisfaites par tout procédé utilisé dans le cadre d'une communication par voie électronique, en vue de bénéficier de l'assimilation établie par le paragraphe 1er ».

5. En l'espèce, la SC Redevco Belgium a déposé sa proposition de SOL le 28 mai 2018. En application de l'article D.II.12, § 1er, alinéa 3, précité, l'autorité disposait d'un délai de soixante jours, venant à échéance le 27 juillet 2018, pour lui transmettre sa décision de poursuivre, ou non, la procédure.

Le conseil communal de la ville de Namur a marqué son accord sur l'avant-projet de SOL et la poursuite de la procédure par une délibération du 28 juin 2018. Il en a avisé la SC Redevco Belgium par un courriel du 3 juillet 2018 et lui a adressé, le 12 juillet suivant, une copie de sa délibération par un courrier ordinaire. Une nouvelle copie a ensuite été adressée à cette société le 20 juillet, cette fois par courriel. Des échanges internes à la SC Redevco Belgium, transférant le courriel du 20 juillet, attestent de la bonne réception de la délibération par ses représentants, de même que les échanges de courriels entre la ville et la société intervenus le 26 juillet 2018 concernant la distribution de toutes-boîtes pour la réunion d'information consacrée à l'élaboration du SOL.

Tous les courriels précités mentionnent la date et l'heure de leur envoi, dont la réalité n'est remise en cause par aucune des parties.

6. Dans ces circonstances particulières, ni le destinataire de l'envoi, ni son auteur, ni ensuite le Gouvernement wallon dans le cadre de l'exercice de sa tutelle d'approbation, ni même les parties requérantes ne contestant que la transmission de la délibération du 28 juin 2018 à la SC Redevco Belgium a bien eu lieu dans le délai de soixante jours prévu à l'article D.II.12 du CoDT, il peut être considéré que cet envoi et sa réception ont bien « date certaine » au sens des articles D.I.13 et R.I.13-1 du CoDT, dès lors que les qualités fonctionnelles de cette exigence, visées à l'article 3, § 1er, du décret du 27 mars 2014 précité, ont été préservées.

7. Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des articles D.II.10, D.II.16, alinéa 6, et D.II.17 du CoDT et de l'article 159 de la Constitution, ainsi que de l'absence et de la contradiction dans les motifs et dans le dispositif.

Elles soutiennent que le SOL met en œuvre la ZACC de Suarlée en se basant sur les prescriptions du schéma de développement communal (SDC), alors que les prescriptions de celui-ci sont contradictoires quant à la mise en œuvre des ZACC. Elles exposent que le SDC prévoit trois ordres de priorité dans la mise en œuvre de ces zones, selon qu'elles sont situées à l'intérieur du périmètre d'agglomération (priorité 1), à l'extérieur du périmètre d'agglomération mais touchant de manière directe ce périmètre (priorité 2), ou à l'extérieur du périmètre d'agglomération et ne touchant pas de manière directe ce périmètre (réserves à long terme non prioritaires).

Elles estiment qu'en toute hypothèse, il n'est pas permis de faire de sous-distinctions au sein même d'une ZACC et que l'entièreté d'une telle zone doit être traitée de la même manière.

Elles déduisent des principes d'affectation précités que la ZACC de Suarlée doit être, dans son ensemble, mise en œuvre en priorité 2 dès lors qu'elle est située à l'extérieur du périmètre d'agglomération tout en le touchant directement. Or, elles relèvent que, dans la section 6.1.2. du SDC, intitulée « Affectations par priorités et par zone », cette ZACC est « éclatée » entre « priorité 1 » et « réserve à long terme », et que cet « éclatement » est consacré sur le plan intitulé « Expression cartographiée des mesures d'aménagement ».

Elles considèrent que les affectations retenues pour la ZACC de Suarlée méconnaissent, sans aucune justification, les principes d'affectation du SDC et que, partant, les prescriptions du SDC sont contradictoires.

Elles ajoutent que les affectations finalement retenues par le SDC créent une discrimination au sein de la ZACC, dès lors que le terrain de la première d'entre elles est affecté en « réserve foncière », tandis que la partie Est est affectée en « zone économique principale », en « zone économique secondaire » et en « zone d'équipements collectifs ». Selon elles, cette discrimination est d'autant moins

admissible que les « principes d'affectation » du SDC prévoient de traiter uniformément l'intérieur de chaque ZACC.

Le SDC étant illégal à leurs yeux, elles sollicitent que son application soit écartée sur pied de l'article 159 de la Constitution et qu'en conséquence, le SOL soit également déclaré illégal.

Dans leur mémoire en réplique, elles soutiennent que si toute affectation peut être envisagée dans le cadre de la mise en œuvre d'une ZACC, l'autorité est néanmoins tenue de se conformer au SDC adopté au préalable. Elles maintiennent que les prescriptions du SDC sont contradictoires et elles n'aperçoivent pas sur la base de quelles prescriptions il pourrait être soutenu que le principe général d'affectation doit être considéré comme non applicable à la ZACC de Suarlée. Enfin, elles estiment que ne peut être retenu l'argument selon lequel, même s'il fallait refuser d'appliquer le SDC en application de l'article 159 de la Constitution, l'acte attaqué se fonde à suffisance sur les besoins identifiés dans le RIE, dès lors que l'illégalité du SDC rejaillit nécessairement sur le SOL.

VI.2. Examen

1. Il ressort des développements du moyen que les irrégularités alléguées concernent, non pas directement l'acte attaqué lui-même, mais le SDC qui s'applique au SOL attaqué, les parties requérantes estimant que le SDC contient des prescriptions contradictoires et prévoit un traitement discriminatoire au sein de la ZACC.

2. Le schéma de structure communal (SSC) de la ville de Namur a été adopté le 23 avril 2012. Ce SSC est devenu SDC le 1er juin 2017, date de l'entrée en vigueur du CoDT, en application de l'article D.II.59, § 1er, alinéa 1er, de ce code.

L'article D.II.16, alinéa 1er, du CoDT précise que le SDC a, comme tous les autres schémas du code, « valeur indicative ». L'alinéa 4 de cette disposition précise que « [l]e schéma de développement communal s'applique au schéma d'orientation local, au guide communal d'urbanisme, au permis et au certificat d'urbanisme n° 2 ».

L'article D.II.17 du même code détermine comme suit la hiérarchie prévalant entre les différents schémas :

« § 1er. Le schéma d'échelle de territoire inférieure respecte le schéma d'échelle de territoire supérieure s'il existe.

Toutefois, le schéma de développement pluricommunal, de développement communal et d'orientation local peuvent s'écarter du ou des schémas d'échelle de territoire supérieure moyennant une motivation qui démontre que le schéma :
1° ne compromet pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire contenus dans le ou les schémas d'échelle de territoire supérieure;
2° contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis.

§ 2. En cas d'incompatibilité entre un schéma d'échelle de territoire inférieure préexistant et un schéma d'échelle de territoire supérieure qui entre en vigueur ultérieurement, il est fait application du schéma d'échelle de territoire supérieure.

Sans préjudice de l'application de l'article D.IV.15, alinéa 1er, 1°, lorsqu'un schéma de développement pluricommunal qui concerne une partie d'un territoire communal est adopté postérieurement à un schéma de développement communal, le schéma de développement communal cesse de produire ses effets pour cette partie de territoire ».

L'exception d'illégalité, consacrée par l'article 159 de la Constitution, dispose que les juridictions n'appliqueront les lois et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois. Cette disposition impose au Conseil d'État d'écarter l'application d'un règlement entaché d'illégalité qui constitue le fondement juridique de l'acte attaqué ou qui apparaît comme un motif déterminant de son contenu. Même s'il n'est pas un règlement au sens strict, le SDC est un acte d'une autorité administrative auquel le législateur décrétal attache certains effets de droit à valeur générale, de sorte que le contrôle de l'article 159 de la Constitution s'y applique.

3. Selon l'article D.II.10, § 1er, alinéa 1er, du CoDT, le SDC définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal sur la base d'une analyse contextuelle à l'échelle du territoire communal.

En l'espèce, le SDC de la ville de Namur prévoit les principes d'affectation suivants :

« La mise en œuvre progressive des ZACC a pour premier objectif de dynamiser et de renouveler l'offre foncière à l'intérieur du périmètre d'agglomération.

Il est recommandé que les ZACC situées à l'intérieur du périmètre d'agglomération soient à affecter en centre urbain (classe A+), soit en partie centrale de quartier urbain (classe A), soit en partie périphérique de quartier urbain (classe B+). Ces zones sont considérées comme à mettre en œuvre de manière prioritaire (priorité 1).

Il est recommandé que les ZACC situées à l'extérieur du périmètre d'agglomération et touchant de manière directe ce périmètre soient à affecter en partie périphérique de quartier urbain (classe B+) pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à la structure écologique principale ainsi qu'aux valeurs paysagères. Leur mise en œuvre n'est cependant pas prioritaire (priorité 2). Leur mise en œuvre interviendra dans un second temps lorsque les ZACC de priorité 1 auront été mises en œuvre.

Il est recommandé que les ZACC situées à l'extérieur du périmètre d'agglomération et ne touchant pas de manière directe ce périmètre soient considérées comme des réserves à long terme. Elles conservent leur occupation actuelle et participent à la pérennisation de l'activité agricole et la préservation des paysages et du réseau écologique. Leur mise en œuvre vers une destination urbanisable est conditionnée à la révision du schéma de structure ».

Le titre suivant, qui précise les « affectations par priorité et par zone », prévoit plus particulièrement ce qui suit pour la ZACC de Suarlée :

« 6.1.2.1. Les ZACC mises en œuvre

[…] Pour partie, la ZACC de Belgrade [lire : Suarlée] est considérée comme mise en œuvre. Elle est occupée par un ensemble résidentiel.

6.1.2.2. Les ZACC recommandées en zone destinée à l'urbanisation de priorité 1

[...]
ZACC à l'entrée de Belgrade (chaussée de Nivelles – N4). Recommandée en zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R (7,1 ha).

[…]

6.1.2.5. Les ZACC recommandées en zone de réserve à long terme

[…]

- Solde de la ZACC à l'entrée de Belgrade (chaussée de Nivelles N4). Recommandée en zone de réserve à long terme – 1,3 ha ».

Il ressort de ce qui précède que le SDC, après avoir énoncé les principes d'affectation pour la mise en œuvre des ZACC, précise ensuite les affectations particulières recommandées conformément ou en dérogation à ces principes généraux.

Il n'y a là aucune contradiction, dès lors que le SDC se limite dans un premier temps à formuler des recommandations générales, dont il fait ensuite une application différenciée selon les zones auxquelles ces principes sont appliqués, en fonction des besoins particuliers de chaque zone.

4. Par ailleurs, aucun principe ou disposition légale n'interdit de faire des sous-distinctions au sein d'une même ZACC, c'est-à-dire de diviser la ZACC en plusieurs zones recevant des affectations différentes.

Au contraire, tant l'article 33 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP), relatif à la « zone d'aménagement communal concerté », applicable lors de l'adoption du SSC en

2012, que l'article D.II.42 du CoDT prévoient expressément la possibilité d'affectations différentes au sein d'une même ZACC.

Partant, les affectations d'une ZACC peuvent être mixtes. La circonstance que, dans le SDC, des affectations différentes, dérogeant aux principes d'affectation formulés de manière générale, sont retenues pour la partie Ouest de la ZACC de Suarlée (déjà mise en œuvre en tant qu'ensemble résidentiel de classe C), sa partie Est (zone destinée à l'urbanisation de priorité 1) et le solde de celle-ci (zone de réserve à long terme), relève dès lors du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale.

5. Quant à l'argument pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Plus spécifiquement, l'aménagement du territoire implique nécessairement que des destinations différentes soient dotées d'un statut juridique différent. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir des délimitations territoriales. Ce critère est pertinent dès lors qu'il participe à l'objectif d'assurer le bon aménagement des lieux. Il s'ensuit que les différences de traitement résultant de la répartition du territoire en zones distinctes n'ont pas, en elles-mêmes, de caractère discriminatoire.

Les parties requérantes ne démontrent pas que le terrain de la première d'entre elles, affecté en « réserve foncière », se trouve dans une situation comparable aux autres zones de la ZACC pour lesquelles d'autres affectations sont recommandées, ni n'établit en quoi les recommandations pour ces différentes zones ne font pas l'objet d'une justification objective et raisonnable liée au bon aménagement du territoire.

6. En conclusion, les contradictions internes du SDC alléguées par les parties requérantes ne sont pas établies, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application de ce schéma sur pied de l'article 159 de la Constitution.

7. Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article D.II.17 du CoDT, du SDC de Namur et de l'article 159 de la Constitution, de l'absence et de la contradiction dans les motifs, de l'erreur de fait, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

En une première branche développée « à titre principal », elles soutiennent que l'acte attaqué entend s'écarter du SDC alors que son auteur ne pouvait recourir à la procédure « d'écart » et aurait dû procéder à l'abrogation (même partielle) ou, à tout le moins, à la modification de ce schéma. Elles déduisent de l'article D.II.17, § 1er, du CoDT et de la jurisprudence sur les écarts aux documents de planification que l'exigence de ne pas compromettre les objectifs du document dont on s'écarte signifie « ne pas le dénaturer ». Elles affirment que la détermination de l'ordre de priorité de mise en œuvre des ZACC fixée dans le SDC est précise et requiert en conséquence une motivation qui doit l'être tout autant si l'autorité n'entend pas le suivre.

Elles établissent un parallèle avec la jurisprudence sur l'article D.IV.5 du CoDT qui prévoit la possibilité pour un permis de s'écarter des documents à valeur indicative pour autant que la motivation de celui-ci identifie d'abord les objectifs dont on s'écarte, avant de démontrer qu'ils ne sont pas compromis par l'écart. Elles indiquent ne pas comprendre « comment l'autorité pourrait s'assurer que les objectifs du [SDC] ne sont pas compromis si elle ne sait même pas que le [SOL] qu'elle adopte s'en écarte ». Elles en déduisent qu'*a fortiori*, une décision est illégale « si elle affirme par erreur qu'il n'y a pas d'écart », dès lors qu' « [o]n ne sait en effet quel[le] aurait été la décision de l'autorité si elle avait su qu'elle ne respectait pas son [SDC] ».

Dans leur mémoire en réplique, elles affirment qu'il ne ressort pas des motifs de l'acte attaqué que la conception de l'aménagement du territoire poursuivie par le SDC n'a pas été jugée obsolète ou dépassée.

En une deuxième branche développée « à titre subsidiaire », elles soutiennent que le SOL ne respecte pas les objectifs de développement territorial ou d'aménagement du territoire du SDC, alors qu'en vertu de l'article D.II.17 du CoDT, le schéma d'échelle de territoire inférieur doit respecter le schéma d'échelle de territoire supérieur. Elles relèvent que le SDC contient plusieurs considérations relatives aux problèmes posés par la mobilité, prévoyant notamment un projet de parking relais (P+R) à Belgrade de 250 à 350 places environ et qu'il ressort de « l'expression cartographiée des options prévues pour le périmètre du [SOL] » que toute la partie Est de la ZACC est reprise en « priorité 1 – P+R ». Elles soutiennent qu'en synthèse, l'option choisie par le SDC est que la partie Est de la ZACC en cause est uniquement destinée aux services publics et aux équipements communautaires, plus précisément un parking public dit « P+R », permettant le stationnement de moyenne ou longue durée, combiné avec une navette de bus qui dessert le centre-ville. À leur estime, l'ordre de priorité 1 n'est retenu qu'en fonction de cette affectation P+R et il n'est prévu, dans la partie Est, que du commerce « en relation avec les équipements projetés – P+R ». Elles soutiennent que les affectations du SOL s'écartent de ces options fondamentales du SDC dès lors que le SOL prévoit, à l'emplacement de la zone de parking public P+R, des zones commerciales principale et secondaire qui ne sont pas destinées à des équipements en relation avec le P+R. Elles considèrent que la volonté de mutualiser le parking des surfaces commerciales est insuffisante pour répondre aux options du SDC dès lors que ces parkings seront utilisés, en tout cas principalement, par leurs clients en même temps et aux mêmes heures que le parking relais vers le centre-ville.

Dans leur mémoire en réplique, elles indiquent ne pas contester que le SDC permet les activités commerciales en relation avec les équipements projetés, mais elles relèvent que le mémoire en réponse de la première partie adverse précise qu'il s'agira de « commerces dans l'équipement semi-courant lourd », alors que cette précision ne figure sur aucune carte et ne permet pas de répondre au critère visé par le SDC.

En une troisième branche développée « à titre plus subsidiaire encore », elles font valoir que la motivation relative au rapport de hiérarchie entre le SDC et le SOL n'est pas adéquate et ne répond pas aux exigences de l'article D.II.17, § 1er, alinéa 2, du CoDT. Elles exposent d'abord que l'affectation commerciale prévue au SOL, sans lien avec le parking P+R, n'est pas prévue par le SDC mais qu'au contraire, cette affectation est radicalement contraire à l'option choisie d'y prévoir un parking public sur toute la partie Est de la ZACC, dès lors que plus aucune extension ne sera possible au-delà de la zone P+R identifiée au SOL. Elles estiment, à cet égard, que la référence au « schéma d'attractivité commerciale » est une motivation par référence qui ne répond pas aux exigences de l'article D.II.17, § 1er,

du CoDT. Elles indiquent ensuite ne pas comprendre en quoi « la nécessité de relocaliser une enseigne d'équipement semi-courant lourd pour favoriser le redéploiement de l'habitat prévu dans le cadre d'un projet de reconversion d'une friche urbaine à Saint-Servais » pourrait être considérée comme une motivation démontrant que l'objectif du SDC n'est pas compromis. Elles ajoutent qu'il n'est question, dans la motivation de l'acte attaqué, « que de trois zones et nullement de la propriété de [la première d'entre elles] » et qu'il est affirmé, sans aucune justification, que « les affectations conférées découlent, en cohérence de l'option du [SDC], des résultats de l'étude contextuelle et du [RIE] », alors que l'option retenue est contraire à l'option du SDC.

Dans leur mémoire en réplique, elles avancent qu'il a été démontré que l'affectation commerciale « sans lien » avec le parking P+R n'est pas prévue par le SDC et que l'affectation commerciale prévue par le SOL est contraire à l'option choisie d'y prévoir, sur toute la partie Est, un parking public. Elles déplorent que l'auteur de l'acte attaqué ne justifie pas, d'une part, les raisons pour lesquelles toute affectation de parking sera d'office exclue sur la zone prévue pour le commerce principal et secondaire alors que le SDC l'envisage, ni pourquoi, d'autre part, le potentiel de développement commercial ou la nécessité de rééquilibrer l'offre entre les parties Est et Ouest de Namur doit nécessairement être réalisée à cet endroit plutôt que conformément aux options du SDC.

VII.2. Examen

A. Sur la première branche

1. L'avant-projet de SOL tel qu'initialement soumis au conseil communal ne prévoyait pas l'aménagement d'un parking relais mais cette option a été réintégrée au projet au cours de l'instruction de la procédure. Ces évolutions sont résumées comme il suit dans le SOL finalement adopté :

« 1.1.1 Poursuivre la mise en œuvre du Schéma de Développement Communal

Pour rappel, en 2009, une étude de faisabilité d'aménagement de P+R autour de Namur a permis d'identifier une série de sites potentiellement intéressants pour l'accueil de P+R. Le solde de la ZACC de Suarlée fait partie de ces sites et, à ce titre, a été affectée en zone destinée à l'urbanisation de priorité 1 au SDC. Plus précisément, elle a été recommandée en ‘‘Zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R’’.
Le choix de ce site a cependant été remis en question en 2016, lorsque la SRWT a décidé d'abandonner la possibilité d'un P+R sur la ZACC. L'avant-projet de SOL n'a donc pas intégré cette possibilité.
Toutefois, l'élaboration du RIE a permis de démontrer que la ZACC de Suarlée restait la meilleure alternative dans cette partie du territoire pour accueillir un P+R. Suite aux conclusions du RIE, la SRWT a donc décidé de revoir sa décision

de 2016, et d'autant plus qu'est apparue l'impossibilité de mettre en œuvre les deux autres zones situées à proximité et qui auraient pu être aménagées comme P+R : le site de la DIV et le site du Trafic, tous deux ciblés par des projets commerciaux ou résidentiels.
L'avant-projet de SOL a donc été adapté en ce sens, de manière à réintégrer la possibilité d'un P+R sur le périmètre du SOL et d'ainsi correspondre un maximum avec les objectifs du SDC. L'enjeu en termes de mobilité est conséquent puisque la mise en œuvre du P+R devrait participer aux stratégies à mettre en place pour désengorger l'accès Ouest du centre-ville de Namur ».

2. Ces développements sont également rappelés dans la motivation de l'acte attaqué, dans les termes suivants :

« Considérant que le Schéma de Développement Communal détermine comme prioritaire la mise en œuvre de cette Zone d'Aménagement Communal Concerté;
Attendu que, se basant sur les propositions du Plan Communal de Mobilité, le Schéma de Développement Communal recommande d'implanter à titre d'équipement collectif, un P+R sur la Zone d'Aménagement Communal Concerté de Suarlée (pp. 74 et 76 du rapport des options et cartographie des affectations);
Attendu que la société TEC-Namur avait initialement informé la Ville de Namur de son intention de ne pas mettre en œuvre un P+R sur la Zone d'Aménagement Communal Concerté de Suarlée, notamment pour des raisons de coûts; que la société TEC-Namur souhaitait examiner la possibilité d'aménager un P+R sur un site plus proche du futur axe structurant de bus;
Vu le courrier de la SRWT du 28 novembre 2016 dans lequel le TEC-Namur confirme son intention de projet de P+R dans cette partie du territoire communal, en maintenant que ‘‘le positionnement du P+R doit se réaliser au plus près de nos lignes de bus existantes […]’’;
Attendu que l'avant-projet de Schéma d'Orientation Local approuvé par le Conseil communal le 28 juin 2018 ne comprenait dès lors pas de P+R;
Attendu qu'il a été demandé dans le cadre du Rapport des Incidences Environnementales portant sur l'avant-projet de Schéma d'Orientation Local d'étudier les incidences :
o Des possibilités de localisation d'un P+R en entrée de Belgrade en ce y compris l'hypothèse de conserver le P+R sur la Zone d'Aménagement Communal Concerté de Suarlée;
o Dans cette hypothèse, l'examen de la possibilité de mutualiser les parkings de la zone commerciale et le P+R (plages horaires différentes);
o Dans l'hypothèse d'une relocalisation éventuelle du P+R sur des sites proches, une évaluation de l'impact économique de ces emplacements possibles;
Attendu que [le] Rapport des incidences environnementales a confirmé l'opportunité et la faisabilité d'implanter le P+R sur la Zone d'Aménagement Communal Concerté;
Attendu que le P+R a dès lors été intégré dans le projet de Schéma d'Orientation Local;
Attendu qu'un complément d'évaluation des incidences a été réalisé pour tenir compte de cette modification;
Vu la délibération du Collège du 13 juin 2019 d'approuver l'actualisation du Plan Communal de Mobilité, qui confirme cet endroit en tant que "site d'enjeux majeur pour l'amélioration de la mobilité à Namur" et y encourage le développement d'un P+R ».

L'autorité communale estime que la mise en œuvre d'un parking relais dans la zone considérée demeure pertinente aux termes de la motivation suivante :

« Considérant que le TEC confirme la possibilité de développer sur ce site un P+R en bordure de la N93; que la réserve prévue pourrait être activée dans une deuxième phase en fonction du succès du P+R;

[…]

Considérant que l'objectif principal du P+R est d'offrir du stationnement aux navetteurs et visiteurs longues durée du centre-ville afin d'améliorer l'accessibilité du centre-ville, d'éviter d'encombrer les voies de circulation vers le centre et l'espace public du centre-ville; que l'aménagement de la chaussée est inscrit dans le plan ''infrastructures'' de la DGO1;

Considérant que la localisation est pertinente du point de vue du Schéma de Développement Communal; que le Schéma d'Orientation Local constitue le maintien d'une possibilité dont la Ville ne souhaite pas se couper, et ne préjuge en rien du développement futur de la mobilité sur le territoire communal en général et sur la chaussée de Waterloo en particulier; que cette localisation a fait l'objet d'une évaluation détaillée concluant à sa pertinence;

[…]

Considérant que [les alternatives de localiser le P+R sur le site du contrôle technique, du Trafic ou de l'actuel Dema] ont été étudiées en détail; que l'évaluation environnementale a conclu à la pertinence de la localisation du P+R dans la Zone d'Aménagement Communal Concerté ».

3. Ces motifs établissent que l'autorité communale a considéré que la mise en œuvre d'un parking relais dans la zone considérée était pertinente. Il ne ressort pas de ceux-ci que l'autorité a considéré que le SDC était obsolète ou dépassé ni qu'elle avait l'intention de s'en écarter.

4. Il s'ensuit que la première branche du moyen manque en fait.

B. Sur les deuxième et troisième branches

5. Les griefs exposés aux deuxième et troisième branches se fondent, en substance, sur le postulat que l'acte attaqué s'écarte du SDC. Il y a donc lieu de les examiner ensemble.

6. Conformément à la hiérarchie prévue à l'article D.II.16, alinéa 4, du CoDT, le SDC s'applique au SOL.

Le SDC a valeur indicative. Le SOL peut s'en écarter moyennant le respect des conditions énoncées à l'article D.II.17, § 1er, du CoDT.

7. En l'espèce, le SDC adopté le 23 avril 2012 par le conseil communal de la ville de Namur recommande de placer la ZACC de Suarlée, d'une part, « en zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R (7,1 ha) » et, d'autre part, en zone de réserve à long terme (1,3 hectare) pour le solde de la ZACC.

L'acte attaqué formalise ces affectations recommandées par le SDC en prévoyant le maintien de la zone résidentielle pour la partie Ouest de la ZACC, déjà

mise en œuvre, et la création d'une zone commerciale principale et secondaire sur sa partie Nord-Est, d'une zone d'équipements collectifs sur la partie Sud-Est, ainsi que d'une zone de réserve foncière sur la partie Sud-Ouest, appartenant à la première partie requérante.

Concernant, plus particulièrement, la partie Est de la ZACC, le SDC recommande une affectation « hybride », soit une « zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R ». Il est par ailleurs précisé, dans les développements du SDC relatifs aux « parkings-relais » (P+R), que celui projeté pour la ZACC est de « 250 à 350 places environ ». Le SDC ne recommande donc pas de destiner cette partie de la ZACC uniquement aux services publics et aux équipements communautaires, les parties requérantes reconnaissant d'ailleurs dans leur mémoire en réplique que le SDC admet les activités commerciales en relation avec les équipements projetés.

La circonstance que le SOL divise géographiquement la zone concernée selon les affectations prévues dans le SDC, en distinguant la zone commerciale (elle-même scindée en zone principale et secondaire) et la zone d'équipements collectifs (zone de P+R), ne constitue pas un « écart » au sens de l'article D.II.17, § 1er, du CoDT, mais une simple formalisation des affectations recommandées dans le SDC.

8. Pour le surplus, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi les zones commerciales principale et secondaire prévues au SOL ne sont pas destinées à des équipements en relation avec le P+R.

Elles se limitent, sur ce point, à affirmer que la volonté de mutualiser le parking des surfaces commerciales ne peut suffire à répondre aux options du SDC alors qu'il ressort de la carte d'orientation annexée au SOL que la partie de la ZACC consacrée aux commerces et celle réservée aux équipements collectifs sont bien distinctes et que la réalisation de l'une n'empêche pas la réalisation de l'autre. Il est ainsi expressément prévu, dans le SOL, qu'« [u]ne offre en stationnement minimale de 200 emplacements pour le P+R et de 1 emplacement par 50 m^2 de commerce est prévue au sein d'espaces de stationnement spécialement alloués à cette fonction » et qu'« [u]ne offre en stationnement sera également prévue pour les équipements collectifs ». Plus encore, il y est également indiqué qu'« [e]n fonction des besoins qui seront identifiés, la capacité du P+R pourra être augmentée ultérieurement, notamment en exploitant la zone de réserve foncière ». En ce sens, l'acte attaqué précise que la zone affectée en réserve foncière « pourrait être activée dans une deuxième phase en fonction du succès du P+R ».

Le RIE contient en outre les précisions suivantes :

« Offre en stationnement
Suite à l'implantation du P+R sur la ZACC de Suarlée, l'offre en stationnement sera augmentée d'approximativement 200 emplacements. Le nombre de places créées par le projet de SOL serait donc d'environ 460 selon les hypothèses prises. Pour rappel, il est prévu une offre en stationnement d'environ 250 places pour la partie commerciale (plateau 1) et d'une dizaine pour la zone mixte (plateau 2).
Au vu des activités prévues sur le site, l'espace réservé au stationnement est jugé suffisant.
Selon l'auteur d'étude, la mutualisation des espaces de stationnement pour les commerces (avec activités sports/loisirs) et le P+R est opportune étant donné la complémentarité dans le temps des différentes fonctions. En effet, les usagers du P+R laisseront davantage leur véhicule en journée du lundi au vendredi, tandis que les clients des commerces feront leurs courses/loisirs en fin de journée ou le week-end.
Un système de barrière au niveau des accès au P+R pourrait permettre la mutualisation du stationnement le weekend par exemple, tout en assurant strictement sa réservation aux navetteurs en heures de pointe de la semaine. Cette régulation des accès au P+R limiterait ainsi les phénomènes de trafic parasite mentionné au point 4.6.4.3 et de voiture ventouse.
Au vu de ces éléments, peu de conflits d'usage sont à prévoir ».

9. Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes affirment que la précision selon laquelle les activités commerciales concerneront des « commerces dans l'équipement semi-courant lourd » ne figure sur aucune carte et ne permet pas de répondre au critère visé par le SDC.

Cette précision apparaît pourtant dans le SOL, dans les termes suivants :

« La zone commerciale est une sous-zone faisant partie d'un plus grand ensemble dénommé la zone non résidentielle.
Pour des raisons d'organisation et de gestion des nuisances potentielles pour les riverains des quartiers résidentiels proches, la zone est scindée en deux :
o La partie Ouest, dénommée ‘‘la zone commerciale principale’’, accueille des commerces de type achat semi-courants lourds (ou ‘‘équipements de la maison’’) et leurs éventuelles fonctions complémentaires (ex : salle de sport privée, atelier protégé, services non-collectifs, *etc.*). Dans tous les cas, les commerces de type semi-courants légers (ou ‘‘équipement de la personne’’) sont proscrits et le commerce ‘‘semi-courant lourd’’ doit rester prépondérant;
o La partie Est, dénommée ‘‘la zone commerciale secondaire’’, n'accueille les activités commerciales autorisées (voir ci-dessus) qu'au niveau inférieur de la zone, en relation avec la zone commerciale principale. Le niveau supérieur est réservé aux fonctions complémentaires au commerce autorisées (voir ci-dessus) ».

Cette précision ressort également des motifs suivants de l'acte attaqué :

« Attendu que la justification de la destination commerciale conférée au reste de la partie non encore mise en œuvre par le projet de Schéma d'Orientation Local est établie en vertu de l'option d'affectation prise par le Schéma de Développement Communal pour la zone, que les constats des études du Schéma d'Attractivité Commerciale et la nécessite de relocaliser une enseigne d'équipement semi-courant lourd pour favoriser le redéploiement de l'habitat prévu dans le cadre d'un projet de reconversion d'une friche urbaine à Saint-Servais;

> Rappelant qu'au regard des données du Schéma d'Attractivité Commerciale, la surface commerciale supplémentaire allouée à Suarlée, en concordance avec le futur nodule de Belgrade, est de 4.500 m^2 (surface nette de vente) hors transferts;
> […]
> Considérant qu'il convient de se fonder sur l'équilibre actuel du nodule commercial pour orienter les typologies de commerces recherchées ; que tenant compte de cet équilibre, il n'est pas jugé opportun d'introduire de l'alimentaire dans le programme fonctionnel ; que le commerce ''semi-courant lourd'' doit rester prépondérant ».

10. Cette affectation respecte les prescriptions du SDC, dès lors que celui-ci dispose que « [l]es activités commerciales de biens encombrants, de biens à destination des professionnels et les activités de production de biens matériels générant des flux importants se localisent de préférence, le long des voies structurantes, des voies principales et des voies de liaisons interquartiers telles que définies dans la hiérarchie du réseau, à l'exclusion du centre urbain (classe A+) ».

11. Enfin, l'argument des parties requérantes selon lequel l'option retenue dans le SDC est de prévoir un parking public « sur toute la partie Est » de la ZACC, et que « l'affectation commerciale prévue par le [SOL] est radicalement contraire » à cette option, ne peut être suivi.

En effet, comme déjà relevé, le SDC prévoit une affectation hybride pour cette partie de ZACC en tant que « zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R ». Il est dès lors inexact d'affirmer que, selon ce schéma, la partie Est de la ZACC doit uniquement être dévolue à la création d'un parking relais.

12. Dès lors que l'acte attaqué ne s'écarte pas des normes à valeur indicative du SDC, son auteur ne devait pas faire application des conditions énoncées à l'article D.II.17, § 1er, du CoDT.

13. Il s'ensuit que les deuxième et troisième branches ne sont pas fondées.

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

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation des articles D.I.1, D.II.1, D.II.11, D.II.17, § 1er, D.VIII.1, D.VIII.35 et D.VIII.36 du

CoDT, des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité, de l'absence et de la contradiction dans les motifs et de l'illégalité de ceux-ci, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation.

1.1. En une première branche, elles dénoncent le fait que l'acte attaqué affecte la propriété de la première d'entre elles en zone d'équipements collectifs constituant une réserve à long terme pour une éventuelle future extension du parking P+R et, en même temps, supprime une grande partie de la zone P+R prévue au SDC pour la remplacer par une zone commerciale, alors qu'aucun motif adéquat n'est avancé pour justifier le choix de ces options. Elles ne comprennent pas pourquoi aucune considération de l'acte attaqué ne prend en compte les besoins en équipements collectifs identifiés dans le document intitulé « Mise en œuvre de la ZACC de Suarlée – tome 2 » tels que les équipements sportifs, l'accueil de la petite enfance et des personnes âgées, ni pour quelles raisons la parcelle de la première d'entre elles est affectée en réserve à long terme pour des besoins collectifs qui sont pourtant présentés comme déjà existant.

Elles citent un extrait du RIE relatif aux « caractéristiques du P+R envisagé en entrée de Belgrade », duquel il ressort que deux phases sont projetées pour l'aménagement du parking relais, étant, d'une part, l'aménagement d'un premier parking en plein air pouvant accueillir 200 places et, d'autre part, l'extension de ce parking en cas de succès marqué et de confirmation du besoin. Elles observent que le RIE présente ensuite « un schéma démontrant que les emplacements en question, que ce soit en phase 1 ou en phase 2, ne sont prévus que sur le terrain affecté au P+R à l'Ouest ». Elles soulignent encore que « [l]e rapport des incidences analyse les besoins en parking P+R et les sites potentiels permettant d'y répondre en ignorant la propriété de la première requérante » et « qu'il est prévu de mutualiser les parkings du centre commercial […], ce qui affecte encore la réponse aux besoins en dehors du terrain de la première requérante ». Elles ne comprennent dès lors pas pour quelle raison la propriété de celle-ci est affectée en zone de réserve pour une extension du parking P+R alors qu'aucun besoin n'est identifié et qu'à l'inverse, toutes les analyses et réflexions produites démontrent le contraire. Elles estiment qu'il aurait été plus judicieux de réaliser une extension sur le même terrain plutôt que sur un autre terrain séparé du P+R initial par une voirie.

Elles sont d'avis que, derrière ces motivations, se cache en réalité la volonté de l'autorité communale de déplacer, dans la future zone commerciale, un magasin de bricolage (DEMA), qui se trouve dans une zone à réhabiliter. Elles en veulent pour preuve que le promoteur du centre commercial s'est engagé à céder gratuitement l'espace nécessaire pour créer le parking relais. À leurs yeux, le choix des affectations du SOL résulte du « jeu de domino » suivant : « la ville souhaite le

déplacement du magasin DEMA pour effectuer une opération de rénovation urbaine, le promoteur Redevco (propriétaire de toute la partie Ouest) a très probablement des accords avec le magasin DEMA pour se déplacer dans la zone commerciale, il pourra en plus développer un complexe commercial et, en contrepartie, la ville reçoit gratuitement le terrain destiné au parking P+R ». Elles se réservent, sur ce point, le droit « d'invoquer le détournement de pouvoir ».

1.2. Dans leur mémoire en réplique, elles répondent que la lecture de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pourquoi la potentielle extension en P+R doit se réaliser sur la parcelle de la première d'entre elles alors que le SDC ne le prévoyait pas.

2.1. En une deuxième branche, elles exposent que l'auteur de l'acte attaqué indique qu'il ne peut être envisagé d'affecter le terrain de la première d'entre elles à la fonction résidentielle au motif que le SDC le destine en réserve à long terme et que cet ordre de priorité ne peut être changé sans modifier celui-ci. Selon elles, une telle disposition est contraire à l'article D.II.17, § 1er, du CoDT en ce qu'elle exclut la possibilité de s'écarter du SDC. Elles estiment qu'il ne peut être considéré *a priori* que tout écart par rapport à l'ordre de priorité déterminé par le SDC compromettrait ses objectifs. À leur estime, il en va d'autant plus ainsi que toute la zone Ouest est destinée à être urbanisée et que seule la propriété de la première d'entre elles, de 1,3 hectare, ne le sera pas, sauf à long terme, et qu'elle sera dès lors entourée de zones urbanisées.

2.2. Dans leur mémoire en réplique, elles reproduisent un extrait de l'avis rendu le 26 janvier 2021 par le fonctionnaire délégué plaidant, selon elles, en faveur de l'urbanisation de la zone affectée en réserve à long terme. Elles maintiennent que la motivation du RIE, en ce qu'il a estimé que la dynamique actuelle en matière de logements était suffisante pour répondre aux besoins, est lacunaire et ne justifie pas à suffisance les raisons pour lesquelles un écart au SDC n'est pas envisageable.

3. En une troisième branche, elles font grief à l'auteur de l'acte attaqué de ne pas répondre adéquatement à la réclamation introduite le 28 janvier 2020 par la première d'entre elles. Elles rappellent le prescrit des articles D.VIII.2 et D.VIII.35 du CoDT. Elles ajoutent que l'effet utile de l'enquête publique prévu à l'article D.VIII.1 du CoDT suppose que le réclamant trouve, dans la décision qui adopte définitivement le SOL ou à tout le moins dans le dossier une réponse adéquate à ses observations.

Elles exposent qu'il était fait état, dans cette réclamation, de la présence de transports en commun à proximité immédiate, de plusieurs options du SDC dont il peut être déduit que l'urbanisation de la propriété de la première d'entre elles était souhaitée et du fait que ce terrain est entouré de zones urbanisées ou qui le seront en exécution du SOL. Elles déplorent qu'il est seulement répondu que les besoins en logement ont été analysés et qu'il demeure des disponibilités (400 hectares) à d'autres endroits, alors qu'à leur estime, une ZACC ne doit pas être mise en œuvre au seul motif qu'il ne resterait pas assez de disponibilité en zone d'habitat, dès lors qu'il se peut que certaines zones d'habitat soient moins bien situées au regard notamment de certains critères d'appréciation consacrés par le CoDT, telle la volonté de combattre l'étalement urbain ou la maîtrise de la mobilité (articles D.II.2, § 2, et D.II.10 du CoDT). Elles renvoient, à nouveau, à l'avis du fonctionnaire délégué du 26 janvier 2021. Elles estiment que les considérations figurant dans l'acte attaqué sur ce point constituent une erreur manifeste d'appréciation ou une appréciation manifestement déraisonnable.

VIII.2. Examen

A. Sur la première branche

1. Le principe général de la motivation interne ou matérielle d'un acte administratif impose que cet acte repose sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, qui doivent résulter du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe.

Pour le surplus, il n'appartient pas au Conseil d'État d'intervenir comme arbitre des appréciations divergentes de l'autorité et de la requérante quant au bon aménagement des lieux. Il ne peut substituer son appréciation en opportunité à celle portée par l'autorité 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 devant être exclu.

2. À titre liminaire, il y a lieu de relever que c'est le SDC, et non l'acte attaqué, qui affecte la partie Sud-Ouest de la ZACC, correspondant à la parcelle de la première partie requérante, en zone de réserve à long terme, dont « la mise en œuvre vers une destination urbanisable est conditionnée à la révision du Schéma », tandis que la partie Est, reprise en « zone destinée à l'urbanisation de priorité 1 », est

recommandée en « zone de services et d'équipements pouvant accueillir des activités commerciales en relation avec les équipements projetés – P+R (7,1 ha) ».

En effet, comme cela ressort de l'examen du deuxième moyen, l'affectation, dans le SOL, de la partie Sud-Ouest de la ZACC en réserve foncière à long terme (zone d'équipement collectif) et de la partie Sud-Est en une zone hybride avec, d'une part, une zone commerciale principale et secondaire et, d'autre part, une zone d'équipements collectifs destinée à accueillir un parking relais, correspond aux affectations recommandées dans le SDC.

3.1 Le choix de respecter les options recommandées dans le SDC pour ces zones ressort des motifs suivants de l'acte attaqué :

« Considérant que le Schéma de Développement Communal détermine comme prioritaire la mise en œuvre de cette Zone d'Aménagement Communal Concerté;
Attendu que, se basant sur les propositions du Plan Communal de Mobilité, le Schéma de Développement Communal, recommande d'implanter à titre d'équipement collectif, un P+R sur la Zone d'Aménagement Communal Concerté de Suarlée (pp. 74 et 76 du rapport des options et cartographies des affectations);
[…]
Attendu que la justification de la destination commerciale conférée au reste de la partie non encore mise en œuvre par le projet de Schéma d'Orientation Local est établie en vertu de l'option d'affectation prise par le Schéma de Développement Communal pour la zone, que les constats des études du Schéma d'Attractivité Commerciale et la nécessité de relocaliser une enseigne d'équipement semi-courant lourd pour favoriser le redéploiement de l'habitat prévu dans le cadre d'un projet de reconversion d'une friche urbaine à Saint-Servais;
Rappelant qu'au regard des données du Schéma d'Attractivité Commerciale, la surface commerciale supplémentaire allouée à Suarlée, en concordance avec le futur nodule de Belgrade, est de 4.500 m^2 (surface nette de vente) hors transferts;
Attendu que la partie Nord-Ouest de la Zone d'Aménagement Communal Concerté est bâtie et que sa destination résidentielle est confirmée;
[…]
Attendu que pour formaliser l'affectation telle que recommandée par le Schéma de Développement Communal, le Schéma d'Orientation Local propose d'organiser la partie de la Zone d'Aménagement Communal Concerté non encore mise en œuvre en 3 zones distinctes : une zone résidentielle, une zone commerciale et une zone d'équipements collectifs;
Attendu que les affectations conférées découlent, en cohérence de l'option du Schéma de Développement Communal, des résultats de l'étude contextuelle et du Rapport des Incidences Environnementales;
Attendu que pour chacune de ces affectations sont détaillés des objectifs et les indications y afférentes ».

3.2 Il est par ailleurs fait référence, dans l'acte attaqué, aux analyses et conclusions du RIE, lequel aborde les besoins en matière d'équipements commerciaux en concluant de la manière suivante :

« Au regard de [l'analyse du schéma d'attractivité commerciale], on peut constater qu'il existe un besoin en matière d'équipements commerciaux. […] D'un point de vue spatial, le schéma insiste en outre sur la nécessité de rééquilibrer l'offre commerciale sur le territoire communal; sa partie Ouest étant beaucoup moins équipée que la partie Est. Afin de rééquilibrer l'offre commerciale, le schéma

propose le développement de deux nodules commerciaux supplémentaires (Suarlée et Belgrade) d'une superficie commerciale nette de l'ordre de 9.500 m^2 (hors possibilité de transfert) dans la moitié Ouest du territoire et plus particulièrement au niveau du bassin de vie étudié dans la présente étude ».

L'« évaluation du besoin en logements » effectuée dans le RIE révèle en outre que « [l]'affectation d'une nouvelle zone résidentielle au sein de la ZACC de Suarlée est considérée, par l'auteur d'étude, comme contraire à un objectif de ''bonne affectation au bon endroit'', et donc aux orientations que doit soutenir le développement territorial », tandis que l'« évaluation des disponibilités foncières en zone d'habitat » contient les précisions suivantes :

« Avec environ 400 ha théoriquement disponibles au sein du bassin de vie ''Belgrade – Temploux – Flawinne'', les réserves foncières en zone d'habitat peuvent être considérées comme suffisantes pour répondre à la demande en logements de cette partie du territoire communal. Pour rappel, cette demande a été évaluée à environ 800 logements à l'horizon 2025. De plus, comme déjà évoqué précédemment, le SDC ne prévoit pas la possibilité de créer du logement supplémentaire au sein de la partie ''non mise en œuvre'' de la ZACC de Suarlée. L'auteur d'étude confirme donc la non-nécessité de maintenir une réserve foncière à destination de l'habitat sur la ZACC de Suarlée.
En ce qui concerne la possibilité d'intégrer le présent projet (commerce semi-courant lourd) dans les poches d'habitat résiduelles, cette proposition est à rejeter au vu du type d'activités qui y sont menées et les potentielles incidences mettant en péril la destination résidentielle de ces zones (dérogation au plan de secteur).
Cependant, cette possibilité d'intégrer le présent projet dans les ZACC proches semble plus adaptée. Cependant, au vu de leur localisation respective, il n'est pas jugé opportun de relocaliser le projet dans une autre ZACC. En effet, la ZACC de Suarlée est particulièrement bien localisée par rapport aux axes de communication N4 et N93) et bénéficie d'une visibilité adéquate pour les futurs commerces ».

Quant aux besoins en services publics et équipements collectifs, le RIE indique ce qui suit :

« Espace de stationnement périurbain

[…]

Des besoins en espace de stationnement dans les zones périurbaines de l'agglomération namuroise étaient […] déjà identifiés en 2009, sans qu'ils n'aient véritablement évolué de nos jours en 2019.
[L'étude de l'ICEDD de 2009 sur la faisabilité d'aménager des parcs-relais autour de Namur] considérait idéale la ZACC de Suarlée pour accueillir un potentiel parc-relais en entrée nord-ouest de Namur étant donné sa localisation proche de grands axes de pénétration et l'espace disponible pour l'implantation d'un espace de stationnement.
Le bureau CSD, auteur de la présente étude, analyse les différentes possibilités de localisation de ce P+R au point 1.1. De cette analyse, il considère l'implantation d'un P+R comme pertinente sur la ZACC de Suarlée.

Les équipements sportifs

[…]

Une nouvelle infrastructure sportive permet d'accompagner l'évolution des équipes sportives namuroises qui atteignent parfois des divisions supérieures, plus contraignantes en termes d'équipements et d'organisation.
On pourrait toutefois s'interroger sur l'intérêt de localiser un terrain de football sur cette zone d'aménagement communal concerté, aussi proche d'un axe de circulation aussi important que la N93. De plus, l'intégration de cette activité sportive avec les fonctions présentes sur ses abords semblent peu compatible. En effet, la localisation d'un terrain de football au sein d'un pôle sportif aurait plus de sens d'autant plus à l'échelle namuroise, et permettrait de créer de véritables synergies avec d'autres infrastructures.
Une salle multisport, par exemple, s'accorderait plus facilement au tissu résidentiel environnant tout en répondant à des objectifs de multifonctionnalité sur un espace relativement réduit.
La mise en œuvre du solde de la ZACC peut constituer une opportunité pour l'implantation à terme d'une telle infrastructure.

Accueil de la petite enfance

[…]

D'un point de vue qualitatif, la zone disponible sur la ZACC de Suarlée n'offre pas le cadre idéal pour accueillir la petite enfance au vu de la proximité des 2 grands axes routiers et des fonctions prévues sur le site. Répondre au besoin d'accueil préscolaire à travers cet avant-projet de SOL ne semble donc pas opportun.

Accueil des personnes âgées

[…]

Vu la disponibilité importante de réserves foncières en zone d'habitat dans le bassin de vie ''Belgrade – Temploux – Flawinne'', et vu le cadre peu attractif du site pour localiser des infrastructures à destination des personnes âgées, il serait peu intéressant d'implanter des constructions pour répondre à ce besoin sur le site d'avant-projet de SOL ».

3.3 Ces éléments permettent, d'une part, de justifier les choix opérés par l'autorité communale et, d'autre part, aux parties requérantes de comprendre les raisons pour lesquelles il a été décidé, conformément aux recommandations du SDC, d'affecter la partie Ouest de la ZACC au commerce et à l'accueil d'un parking P+R et sa partie Sud-Est en réserve foncière à long terme.

En particulier, les besoins identifiés en termes de logements et d'équipements collectifs permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'acte attaqué privilégie, pour une éventuelle future affectation de la réserve foncière, une potentielle extension du parking relais plutôt qu'une zone résidentielle ou l'affectation à d'autres équipements collectifs. Pour autant, cette option n'est pas encore formellement retenue. Il ressort ainsi du RIE que, si une telle extension (phase 2) peut être envisagée « en cas de succès marqué et de confirmation du besoin », une « valorisation de l'espace réservé à la phase 2 pour d'autres fonctions » n'est pas exclue « si le besoin n'est pas confirmé au terme de la phase 1 ».

4. En estimant qu'il serait « plus judicieux » de réaliser l'extension du P+R sur un même terrain, les parties requérantes tentent de substituer leur appréciation à celle de l'autorité communale et restent en défaut de démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de cette dernière.

Pour le surplus, il ne peut être exigé, de l'autorité communale, de donner le motif de ses motifs en expliquant pourquoi telle raison justifiant telle affectation pour un site donné n'est pas valable pour un autre site recevant une affectation différente.

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

B. Sur la deuxième branche

6. Il ressort de la motivation de l'acte attaqué que son auteur n'a pas entendu s'écarter des recommandations du SDC, notamment en tant qu'il affecte la parcelle de la première partie requérante en zone de réserve foncière à long terme. Comme le souligne le fonctionnaire délégué dans son avis du 26 janvier 2021, « le maintien de cette partie de la ZACC en réserve foncière à long terme confirme simplement l'affectation prévue par le SDC ».

Il ressort en outre du dossier administratif que l'option retenue est notamment justifiée par la circonstance qu'en matière de logement, la dynamique actuelle est jugée suffisante pour répondre aux besoins et qu'il existe 400 hectares de réserves foncières théoriquement disponibles dans le bassin de vie « Belgrade – Flawinne – Temploux ». Cette décision appartient, en opportunité, à l'autorité communale et une telle position ne revient pas à exclure la possibilité de s'écarter du SDC sur ce point.

La circonstance que le fonctionnaire délégué estime, dans son avis précité, que la suggestion de la première partie requérante d'affecter cette parcelle en zone résidentielle n'est « pas dénué[e] de sens » ne suffit pas à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation à cet égard, mais seulement une « divergence d'appréciation », comme le souligne d'ailleurs le fonctionnaire délégué dans ce même avis.

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

C. Sur la troisième branche

8. En principe, la motivation d'un acte de l'administration active ne doit pas contenir de réponse à toutes les objections qui ont été émises au cours de la procédure d'enquête publique. Il faut, mais il suffit, que les motifs de l'acte attaqué répondent au moins globalement aux réclamations et indiquent les raisons de droit et de fait qui ont conduit l'autorité à se prononcer, le degré de précision de la réponse étant fonction de celui de la réclamation. Autrement dit, lorsqu'au cours de l'enquête publique, des observations précises, dont l'exactitude et la pertinence sont corroborées par le dossier, ont été formulées, un acte administratif ne peut être considéré comme adéquatement motivé que s'il permet de comprendre les raisons pour lesquelles l'autorité passe outre, au moins partiellement, à ces observations.

9. En l'espèce, l'acte attaqué synthétise la teneur des réclamations déposées au cours de l'enquête publique.

Concernant, plus particulièrement, la réclamation de la première partie requérante, il contient les considérations suivantes :

« La réclamation émise par le propriétaire de la parcelle cadastrée 9ème division, section A, n° 46V3 souhaite voir l'affectation donnée à sa parcelle par le projet de Schéma d'Orientation Local modifiée en zone résidentielle;
Considérant qu'il n'est pas opportun de modifier l'affectation prévue dans le Schéma d'Orientation Local pour cette parcelle pour lui donner un caractère résidentiel; qu'une affectation résidentielle serait contraire au Schéma de Développement Communal qui affecte cette parcelle en zone de réserve à long terme;
Considérant que le Schéma de Développement Communal précise que les Zone[s] d'Aménagement Communal Concerté ou les parties de Zone d'Aménagement Communal Concerté affectées en réserve à long terme conservent leur occupation actuelle et participent à la pérennisation de l'activité agricole et la préservation des paysages et du réseau écologique; que leur mise en œuvre vers une destination urbanisable est conditionnée à la révision du Schéma de Développement Communal;
Considérant que l'identification des besoins en logements et des disponibilités foncières ont été actualisées dans le cadre de l'élaboration du présent Schéma d'Orientation Local;
Considérant que cette analyse conclut qu'avec environ 400 ha théoriquement disponibles au sein du bassin ''Belgrade – Temploux – Flawinne'', les réserves foncières peuvent être dès lors considérées comme suffisantes pour répondre à la demande en logements de cette partie du territoire communal, que pour rappel cette demande a été évaluée à environ 800 logements à l'horizon 2025;
Considérant dès lors qu'il convient d'écarter cette réclamation souhaitant une modification vers une affectation résidentielle ».

10. Il ressort de ces motifs que l'autorité a pris en considération la réclamation de la première partie requérante et y a répondu, en indiquant qu'elle n'estimait pas opportun de s'écarter du SDC au vu des besoins en logements et des disponibilités foncières telles qu'actualisées dans le cadre de l'élaboration du SOL. Ces considérations s'appuient sur le contenu du RIE, duquel il ressort, au terme de l'évaluation du besoin en logements, que l'affectation de la zone considérée en zone résidentielle ne constitue pas la « bonne affectation au bon endroit » et dont l'auteur

confirme « la non-nécessité de maintenir une réserve foncière à destination de l'habitat sur la ZACC de Suarlée ».

Les parties requérantes ne critiquent pas l'analyse développée dans le RIE ni ne démontrent l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation sur ce point.

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

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

IX. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de, respectivement, 770 euros et 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la première partie adverse, à la charge des parties requérantes.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la seconde partie adverse, à la charge des parties requérantes.

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 des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 750 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 mai 2024, par la XIIIe chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d’État, président f.f.,
Lionel Renders,	conseiller d’État,
Laure Demez,	conseiller d’État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Simon Pochet Luc Donnay