

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 263.631 du 18 juin 2025

A. 236.183/XIII-9631

En cause : **la société anonyme ARLIMMO**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ivan-Serge BROUHNS, Guillaume POSSOZ
et Vladimir THUNIS, avocats,
chaussée de la Hulpe 185
1170 Bruxelles,

contre :

1. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles,
2. **la ville d'Arlon**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations Unies 7
4020 Liège,

Partie intervenante :

la société anonyme LIDY CRUM,
ayant élu domicile chez
M^{es} Louis VANSNICK
et Lancelot JACOB, avocats,
cours Saint-Michel 30
1040 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 avril 2022 par la voie électronique, la partie requérante demande l'annulation de l'arrêté du 19 janvier 2022 par lequel le Gouvernement wallon approuve le schéma communal de développement commercial (SCDC) applicable sur le territoire de la ville d'Arlon.

II. Procédure

L'avis requis par l'article 3^{quater} du règlement général de procédure a été publié au *Moniteur belge* le 2 juin 2022.

Par une requête introduite le 15 juin 2022 par la voie électronique, la société anonyme (SA) Lidy Crum a demandé à être reçue en qualité de partie intervenante.

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

Les dossiers administratifs ont été déposés.

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

M^{me} Margot Celli, 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 ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 22 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 juin 2025.

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

M^e Guillaume Possoz, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Audrey Zians, *loco* M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Louis Vansnick, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Margot Celli, auditeur adjoint, a été entendue en son avis.

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 utiles à l'examen de la cause

1. En sa séance du 26 janvier 2016, le conseil communal de la ville d'Arlon décide de faire réaliser un schéma communal de développement commercial (SCDC) pour le territoire de la commune.

2. En sa séance du 20 mai 2016, le collège communal de la ville d'Arlon désigne l'association sans but lucratif (ASBL) Association du Management du Centre-Ville (AMCV) pour l'élaboration du SCDC et du rapport sur les incidences environnementales (RIE) y afférent.

3. Le 21 février 2019, le conseil communal ratifie la délibération précitée du collège communal.

4. Le 20 juin 2019, il adopte provisoirement le projet de SCDC et le contenu minimal du RIE.

5. Par une décision du 14 août 2019, le Gouvernement wallon fixe provisoirement le contenu minimal du RIE.

6. Le 11 octobre 2019, le collège communal émet un avis favorable sur ce contenu minimal du RIE.

7. Le 27 mars 2020, le Gouvernement wallon sollicite un complément au RIE.

8. En sa séance du 30 juin 2020, le conseil communal fixe définitivement le contenu minimal du RIE, en incluant le complément précité.

9. Par une décision du 28 septembre 2020, le Gouvernement wallon détermine définitivement le contenu minimal du RIE.

10. Plusieurs services et instances sont consultés. L'Observatoire du commerce émet un avis favorable en date du 21 avril 2021. Les avis des autres instances sollicitées sont réputés favorables par défaut.

11. Le 22 avril 2021, le Gouvernement wallon décide de l'organisation d'une enquête publique sur le territoire des communes d'Arlon, Attert, Habay, Etalle, Saint-Léger et Messancy. Celle-ci se déroule du 11 mai au 28 juin 2021 et donne lieu à un courrier de réclamation du 24 juin 2021 émanant de la partie requérante.

12. Le 4 mai 2021, le Gouvernement wallon informe le Premier ministre du Grand-Duché du Luxembourg de la réalisation d'un SCDC pour la ville d'Arlon et de son probable impact sur une partie du territoire luxembourgeois.

13. Par un courrier du 9 juillet 2021, le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg communique au Gouvernement wallon les différents avis remis par les autorités luxembourgeoises suivantes :

- avis du ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire (département de l'aménagement du territoire) du 19 mai 2021 ;
- avis du ministère de l'Économie (direction des classes moyennes) du 17 juin 2021 ;
- avis favorable du conseil communal de Beckerich du 28 juin 2021 ;
- avis du collège communal de Steinfort du 30 juin 2021 exprimant des demandes subséquentes afin de réduire les effets environnementaux sur son territoire et ses habitants.

14. En sa séance du 21 octobre 2021, le conseil communal d'Arlon adopte le SCDC ainsi que le RIE et approuve la déclaration environnementale accompagnant le schéma.

15. Par un arrêté du 19 janvier 2022, le Gouvernement wallon approuve le SCDC d'Arlon et le RIE y afférent, accompagnés de la déclaration environnementale.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est publié au *Moniteur belge* du 15 février 2022 avec les documents suivants :

- arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 approuvant le SCDC applicable sur le territoire de la commune d'Arlon ;
- RIE : rapport final et résumé non technique (RNT) de novembre 2020 ;
- SCDC – « Phase 1 – Diagnostic » daté de novembre 2016 ;
- SCDC – « Phase 2 – Scénarios de développement » daté de novembre 2017 ;
- SCDC – « Phase 3 – Stratégie et plan d'actions » :
 - o « Mise à jour intégrant les recommandations du RIE » de février 2021 ;
 - o « Mise à jour suite à l'enquête publique » d'août 2021 ;
- déclaration environnementale relative au SCDC.

Le 15 avril 2022, la partie intervenante introduit une requête en annulation à l'encontre de l'acte attaqué et de la décision du 21 octobre 2021 par laquelle le

conseil communal d'Arlon a adopté le SCDC et le RIE y afférent. Ce recours est enrôlé sous le n° A.236.176/XIII-9614.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La requête en annulation

En ce qui concerne la recevabilité *ratione personae*, la partie requérante soutient qu'elle est directement concernée par l'acte attaqué en sa qualité de propriétaire de l'Hydrion.

B. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione personae* en soutenant que la partie requérante n'établit pas à suffisance son intérêt au recours dès lors qu'elle se borne à indiquer qu'elle est propriétaire de l'Hydrion, sans indiquer en quoi elle est directement concernée par l'acte attaqué et sans soutenir que celui-ci lui causera un quelconque grief. S'appuyant sur la jurisprudence, elle indique qu'un propriétaire de surfaces commerciales doit démontrer, de manière circonstanciée, en quoi un acte relevant de la police des implantations commerciales lui causera un préjudice actuel, direct et personnel afin de justifier à suffisance son intérêt au recours, ce que, selon elle, la partie requérante ne fait pas.

C. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique, quant à la recevabilité *ratione personae* du recours, qu'elle est directement concernée par l'acte attaqué qui lui cause les griefs repris sous le moyen unique, en ce qu'il est un outil planologique qui ressort de la législation relative aux implantations commerciales et qu'en tant que propriétaire du centre commercial l'Hydrion, elle est soumise à cette législation.

Elle indique avoir obtenu un permis d'implantation commerciale le 8 juin 2021, dans le cadre de modifications importantes de la nature de l'activité commerciale au sein de son centre commercial, et qu'il n'est pas exclu qu'elle sollicite, dans le futur, de nouveaux permis d'implantation commerciale pour son site.

Elle se réfère à l'article 24, alinéas 2 et 3, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales qui impose aux autorités chargées de statuer sur une demande d'autorisation d'implantation commerciale de motiver leurs

décisions au regard des schémas régional et communal de développement commercial. Dans un tel contexte, elle indique que l'acte attaqué modifie le cadre juridique dans lequel les permis d'implantation commerciale et permis intégrés devront être octroyés pour son site, de telle manière qu'elle s'estime directement concernée par l'acte attaqué.

Elle ajoute que celui-ci lui fait grief, comme développé sous le moyen unique, puisqu'il contient des orientations opposées à son permis d'implantation commerciale qui prévoit des cellules de moins de 400 m² et une diversité de commerces offrant de l'équipement léger ainsi que de l'Horeca.

D. Le dernier mémoire de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse soutient, quant à la recevabilité *ratione loci* du recours, que l'objet de ce dernier se limite aux seules parcelles sur lesquelles la partie requérante dispose d'un droit réel et, à l'appui, se prévaut de la jurisprudence en matière de cartographie des risques d'inondation considérée comme un acte divisible.

E. Le dernier mémoire de la partie requérante

Concernant la recevabilité *ratione loci* du recours, la partie requérante soutient que l'acte attaqué constitue un ensemble indissociable relatif à l'offre commerciale sur l'ensemble du territoire de la ville d'Arlon. Se référant au contenu de ce schéma, elle le qualifie de vision globale sur le territoire de la ville d'Arlon qui ne peut pas faire l'objet d'une annulation partielle sans en modifier la portée générale. Elle considère que cette interprétation est confirmée par le fait que, depuis la réforme du Code du développement territorial (CoDT) de 2023, le SCDC a valeur de schéma de développement communal (SDC), lequel définit la stratégie territoriale pour l'ensemble du territoire communal conformément à l'article D.II.10 du CoDT. Elle en infère qu'une annulation partielle de l'acte attaqué n'est pas admissible et que le recours est recevable.

IV.2. Examen

A. Recevabilité ratione personae

1. Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : d'une part, l'acte administratif

attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime et, d'autre part, l'annulation éventuelle de cet acte doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

L'intérêt à attaquer devant le Conseil d'État une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels. Les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets. Il appartient au requérant de le démontrer.

2. En l'espèce, la partie requérante est propriétaire du centre commercial l'Hydrion situé sur le territoire de la ville d'Arlon. Elle dispose d'autorisations d'implantation commerciale pour ce site.

L'acte attaqué constituant un « document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire communal » conformément à l'article 16 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, il concerne directement la partie requérante. Les autorités chargées de lui délivrer de nouvelles autorisations d'implantation commerciale devront avoir égard à ce schéma, lequel lui fait grief dès lors qu'il classe son site de l'Hydrion en « équipement de la personne », ne précise pas que l'exigence de taille des cellules fixée à 400 m² ne s'applique pas aux cellules existantes et exclut le développement de l'Horeca sur le site.

La partie requérante justifie à suffisance d'un intérêt au recours.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

B. Recevabilité ratione loci

3. Le Conseil d'État n'est pas compétent pour prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif lorsque celle-ci équivaudrait à sa réformation. Il en va cependant différemment lorsque les dispositions attaquées ne forment pas, avec celles qui ne sont pas attaquées, un ensemble indissociable. Le Conseil d'État ne méconnaît pas le principe de la séparation des fonctions administrative et juridictionnelle en prononçant l'annulation partielle de l'acte déféré à sa censure lorsque les dispositions annulées peuvent être dissociées du reste de l'acte et que leur annulation ne modifie pas la portée de la partie qui demeure dans l'ordonnancement juridique. En cas de doute, il y a lieu de procéder à l'annulation intégrale de l'acte attaqué.

4. En l'espèce, l'acte attaqué constitue un ensemble indissociable relatif à l'offre commerciale sur le territoire de la ville d'Arlon.

Selon l'article 16 du décret du 5 février 2015 précité, le SCDC est « un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire communal ». Il précise les objectifs et recommandations du schéma régional et se coordonne avec ses mesures de mise en œuvre conformément à l'article 25, alinéa 1^{er}, de ce même décret.

Le SCDC, dans sa version d'août 2021 intitulée « mise à jour suite à l'enquête publique », précise ce qui suit :

« Le SCDC a pour objectif de structurer, d'équilibrer et d'organiser l'offre commerciale en l'orientant selon les caractéristiques des différents pôles qui le constituent. Une particularité d'Arlon est en effet de posséder plusieurs pôles commerciaux sur son territoire. Avec une spécialisation de chacun de ces pôles et la mise en place d'une identité et d'une charte graphique prévue par le SCDC, la lisibilité commerciale sera plus forte et favorisera la circulation des chalands d'un pôle à l'autre ».

Il résulte de ce qui précède que ce schéma est une vision globale, qualitative et quantitative, de l'état du commerce sur le territoire de la ville d'Arlon qui ne peut pas faire l'objet d'une annulation partielle sans en modifier la portée générale.

Partant, le recours ne peut pas se limiter aux seules parcelles sur lesquelles la partie requérante dispose d'un droit réel.

L'exception d'irrecevabilité n'est pas accueillie.

V. Extension de l'objet du recours

La requête en annulation est dirigée contre l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 approuvant le SCDC, sur la base d'un moyen unique qui critique les mesures contenues dans ce schéma.

En raison des liens juridiques étroits qui unissent une décision communale soumise à approbation et l'arrêté qui l'approuve, il convient d'interpréter la requête en annulation comme poursuivant également l'annulation de la décision du conseil communal de la ville d'Arlon du 21 octobre 2021 qui adopte ce SCDC et de maintenir celle-ci à la cause.

VI. Moyen unique, en sa première critique

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

Un moyen unique est pris de la violation de l'article 33 de la Constitution, de l'article D.60 du livre I^{er} du Code de l'environnement, de l'article 17 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, de l'article 15 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, des principes de bonne administration, en ce compris le devoir de minutie qui impose à l'autorité un examen minutieux et concret des éléments pertinents qui lui sont soumis dans le cadre de sa décision, des principes de proportionnalité, d'égalité et de non-discrimination, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'illégalité des motifs, de la contradiction et de l'ambiguïté dans les motifs.

La partie requérante expose que l'acte attaqué indique que, à la suite de ses remarques et celles émises par l'Observatoire du commerce, le projet de SCDC a été modifié en conséquence, alors que ce schéma limite toujours la spécialisation du site de l'Hydrion en « équipement de la personne », ne précise pas que l'exigence de taille de ses cellules fixée à 400 m² ne s'applique pas aux cellules existantes et exclut toujours le développement de l'Horeca sur ce site. Elle en déduit que les motifs de l'acte attaqué sont inexacts, non pertinents et inadmissibles ou, à tout le moins, contradictoires ou ambigus.

Elle ajoute que l'acte attaqué viole l'article D.60 du livre I^{er} du Code de l'environnement en ce que la déclaration environnementale accompagnant le SCDC résume erronément la manière dont les avis émis en cours de procédure ont été pris en considération. Elle fait état de trois observations qui n'ont pas été, selon elle, intégrées à l'acte attaqué.

Concernant sa première critique relative à la non prise en compte du mix commercial du site de l'Hydrion, elle relève que le projet de SCDC soumis à enquête publique identifiait le site de l'Hydrion comme un pôle spécialisé en « équipement de la personne » et que ce projet indiquait, dans sa synthèse des orientations générales, un « renforcement de la spécialisation de chacun des pôles : équipement de la personne pour l'Hydrion et équipement de la maison et sport à Sterpenich ». Elle renvoie à sa réclamation sollicitant que le mix commercial de son site soit pris en considération ainsi qu'à la déclaration environnementale qui, dans sa section relative à la prise en compte des observations et avis émis pendant l'enquête publique, mentionne que le

SCDC a été adapté à la suite de ses observations et celles de l'Observatoire du commerce quant à la spécialisation de l'Hydrion et au développement d'un mix commercial diversifié, qui n'est pas spécialisé que dans l'équipement de la personne. Elle ajoute qu'à la lecture de la déclaration environnementale, elle comprend que l'autorité s'est ralliée à sa réclamation, admettant les achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds pour le site de l'Hydrion, mais elle relève néanmoins que le SCDC n'a pas été modifié en ce sens puisqu'il classe toujours le site de l'Hydrion en « équipement de la personne » de telle manière qu'il est contradictoire d'indiquer que le projet de SCDC a été modifié, comme l'indique la déclaration environnementale, alors que les constatations de cette déclaration permettant le développement de tous les types de secteurs et sous-secteurs sur le site de l'Hydrion n'ont pas été intégrées.

Elle soutient que la première partie adverse n'a pas procédé à un examen concret de la « mise à jour » ou de la « modification » du SCDC puisque, si tel avait été le cas, elle aurait constaté que ce schéma n'intégrait pas sa réclamation et que, partant, celle-ci avait, en réalité, été rejetée par la seconde partie adverse. Elle ajoute que, si la première partie adverse avait procédé à un examen minutieux du dossier qui lui était soumis, elle aurait dû demander à la seconde partie adverse de produire un SCDC modificatif sur la base du contenu de la déclaration environnementale conformément à la procédure prévue à l'article 19, § 8, du décret du 5 février 2015 précité.

À titre subsidiaire, elle relève que la déclaration environnementale ne reprend pas les raisons du choix du SCDC adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées, à savoir celles reprises dans sa réclamation.

À titre infiniment subsidiaire, elle soutient que, s'il faut considérer que le SCDC exclut, sur le site de l'Hydrion, tout autre commerce que celui relevant de l'équipement de la personne, l'acte attaqué viole les principes de proportionnalité, d'égalité et de non-discrimination tels qu'ils résultent de la lecture combinée de l'article 17 du décret du 5 février 2015 précité et de l'article 15.3 de la directive 2006/123/CE précitée. Elle ajoute qu'aucun élément du dossier ne permet de justifier la limitation des activités commerciales au sein du site de l'Hydrion et que la proportionnalité de ces mesures n'est pas démontrée par la première partie adverse.

Elle renvoie à l'acte attaqué qui mentionne un courrier du ministre de l'Economie, dans lequel celui-ci s'interroge sur le respect de ces conditions dans la mesure où certains commerces ne seront pas autorisés à s'implanter sur le site de l'Hydrion et relève que l'acte attaqué ne donne aucune suite à ces remarques,

préconisant une analyse spécifique du lien de proportionnalité et renvoyant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

B. Le mémoire en réplique

Elle réplique, en ce qui concerne la prise en compte du mix commercial du site de l'Hydrion, que les réponses fournies par les parties adverses ne permettent pas de couvrir la critique et suffisent, au contraire, à démontrer que le SCDC n'a pas été adapté sur ce point et n'a, partant, pas intégré les constatations de la déclaration environnementale. Elle ajoute que cette déclaration se contredit puisque, lorsqu'elle résume la stratégie retenue par la commission de suivi du schéma commercial et de la seconde partie adverse, elle vise le site de l'Hydrion avec spécialisation en équipement de la personne.

C. Le dernier mémoire

Elle relève que l'irrecevabilité de la première critique soulevée par la seconde partie adverse apparaît pour la première fois dans son dernier mémoire. À son estime, elle ne peut être suivie dès lors que la décision d'approbation de la Région wallonne s'est appropriée l'ensemble des motifs du SCDC et reprend les contradictions critiquées. Elle considère que, si la première partie adverse avait procédé à un examen minutieux du dossier, elle aurait dû demander au collège communal de produire un SCDC modificatif sur la base de la déclaration environnementale. Jurisprudence à l'appui, elle soutient qu'il y a lieu d'interpréter la requête contre l'acte d'approbation comme poursuivant également la décision approuvée du conseil communal.

Concernant la perte d'objet de la première critique, elle répond que le SDC a valeur indicative et que l'autorité compétente en matière de permis doit motiver tout écart à ce schéma. Elle conteste que la notion d'équipement de la personne ait perdu tout intérêt dès lors qu'elle ne rentre que dans la nouvelle catégorie des commerces d'achat léger, ce qui correspond à sa critique visant à faire respecter un mix commercial sans spécialisation nécessaire dans l'équipement de la personne et donc en achat léger.

VI.2. Examen

A. Recevabilité

1. La requête en annulation est interprétée comme poursuivant tant l'annulation de la décision du conseil communal de la ville d'Arlon du 21 octobre

2021 qui adopte le SCDC que celle de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 approuvant ce règlement.

Dans ces conditions, dans l'examen du moyen unique, il sera question des actes attaqués.

2. Il peut être admis que l'arrêté qui approuve un schéma s'en approprie les éventuelles illégalités, de sorte que, s'ils sont reconnus fondés, les moyens invoqués contre le contenu de ce schéma sont de nature à conduire à l'annulation poursuivie de cet arrêté d'approbation.

En l'espèce, bien que la première critique du moyen unique portant sur le défaut de prise en compte du mix commercial du site de l'Hydrion ne soit pas dirigée contre l'arrêté d'approbation du Gouvernement wallon mais contre le texte du SCDC tel qu'adopté par le conseil communal d'Arlon en date du 21 octobre 2021, l'illégalité de la décision approuvée rejaillit sur celle qui l'approuve et l'annulation de la première entraîne celle de la seconde, sans pour autant que la partie requérante ne doive articuler de moyens spécifiques à l'encontre de l'arrêté d'approbation.

La première critique du moyen unique est recevable.

B. Perte d'objet

3. La légalité d'un acte administratif s'appréciant au regard du droit et des outils planologiques en vigueur au jour de son adoption, il convient d'examiner la législation et la réglementation qui, à cette date, étaient applicables.

Partant, en l'espèce, la légalité de l'acte attaqué s'apprécie au regard des dispositions du décret du 15 février 2015 précité en vigueur au jour de son adoption, et ce peu importe que ce décret ait été abrogé, sans effet rétroactif, le 1^{er} août 2024 par l'article 254 du décret du 13 décembre 2023 « modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales ».

Par ailleurs, même sous le nouveau régime du CoDT, les considérations du SCDC relatives à l'équipement de la personne ne sont pas devenues sans effet de droit dès lors que cette sous-catégorie de commerce d'achat ne rentre que dans la seule catégorie des commerces d'achat léger de l'article D.IV.4/1, § 3, du CoDT, à l'exclusion des deux autres catégories, ce qui correspond à la critique de la partie

requérante visant à faire respecter un mix commercial sans spécialisation nécessaire dans l'équipement de la personne et donc en achat léger.

La première critique du moyen unique n'est pas dépourvue d'objet.

C. Fondement

1. En vertu du principe général de la motivation interne ou matérielle, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent ressortir, soit de l'acte lui-même, soit du dossier administratif sur la base duquel le Conseil d'État doit être en mesure d'exercer le contrôle de légalité qui lui incombe, c'est-à-dire de constater, dans les limites de son contrôle marginal, que l'acte attaqué repose sur des motifs conformes à la réalité, utiles pour la solution retenue et produits par la partie adverse dans le respect de la légalité.

Tout acte juridique accompli par une autorité administrative doit, pour être régulier, reposer sur des motifs de droit et sur des motifs de fait matériellement exacts, régulièrement qualifiés et appréciés. Ces motifs doivent, à tout le moins, figurer dans le dossier constitué au cours de l'élaboration de cet acte afin de permettre aux juridictions saisies d'une contestation quant à sa régularité d'exercer le contrôle de légalité qui leur incombe. Les explications données dans les écrits de procédure ne peuvent suppléer la carence du dossier. S'il revient au Conseil d'État d'examiner, sur requête en annulation, la régularité des motifs d'un acte, fût-il réglementaire, il ne lui appartient pas d'en apprécier l'opportunité.

2. En l'espèce, la partie requérante a déposé une réclamation, dans le cadre de l'enquête publique, laquelle aborde notamment la prise en considération du mix commercial diversifié de l'Hydrion, non spécialisé dans l'équipement de la personne.

La décision du conseil communal de la ville d'Arlon du 21 octobre 2021 qui adopte le SCDC y répond comme suit :

« Vu la déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma et dont le rapport sur les incidences environnementales, les observations et avis émis par les instances et publics consultés, ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du schéma tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 approuvant ce SCDC est, quant à lui, motivé comme suit à cet égard :

« Considérant que, suite à la réclamation de la S.A. / N.V. Arlimmo et à l'avis de l'Observatoire du Commerce au sujet du *retail park* de l'Hydrion, le projet de

SCDC a été modifié comme l'indique la déclaration environnementale dans sa partie "Prise en compte des observations et avis émis pendant l'enquête publique" ; que dès lors la phase 3 du SCDC (stratégie et plan d'actions) a été mise à jour (cf. p. 16 : Point 2.2. Pôles de *retail parks* planifiés) ».

Dans son avis, l'Observatoire du commerce fait remarquer ce qui suit :

- « [...] le *retail park* de l'Hydrion, qui est plus proche du centre-ville que ne l'est Sterpenich, représente une polarité comprenant environ 25.000 m² de surface commerciale. Dans le contexte d'Arlon, il estime qu'y développer exclusivement des commerces d'équipement de la personne ne permettra pas de renforcer les pôles existants et, plus spécifiquement, l'hypercentre. Ainsi, une diversification du mix commercial doit être tolérée à l'Hydrion tant au niveau des achats courants (alimentaire spécialisé en grande surface), que semi-courants légers (équipement de la personne, loisirs, décoration d'intérieur) ou semi-courants lourds (décoration, électro-ménager, etc). Cette diversification va dans le sens de la DPR (pas de création d'une nouvelle polarité) ».

La déclaration environnementale mentionne, quant à elle, ce qui suit :

« Contenu de la déclaration environnementale

Lors de l'adoption définitive du projet de schéma communal de développement commercial (SCDC) et du rapport sur les incidences environnementales (RIE), le conseil communal doit également approuver une déclaration environnementale. Celle-ci résume la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma et dont le rapport sur les incidences environnementales, les observations et avis émis par les instances et le public consultés, ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du schéma tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées.

Le conseil communal détermine également les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement de la mise en œuvre du schéma, afin notamment, d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'il juge appropriées au regard d'impacts négatifs imprévus.

Motivation de la stratégie retenue par le conseil communal

Dans le cadre de l'élaboration du schéma communal de développement commercial, l'auteur de projet, le bureau [A.], a élaboré les trois phases du schéma, à savoir "le diagnostic", "les scénarios de développement" et "la stratégie et plan d'action".

Le diagnostic a permis de mettre en avant la structuration du commerce sur l'ensemble du territoire de la commune, à savoir :

- le centre-ville : pôle commercial le plus important de la ville en termes de nombre de commerces, avec une prépondérance du secteur Horeca ;
- 4 pôles commerciaux périphériques : l'Hydrion, Posterie, Spetz et Sterpenich ;
- 2 axes commerciaux périphériques : Nationale 4 (entrée de ville côté Nord) et avenue de Longwy (côté Sud) ;
- quelques sites d'activités commerciales dispersées à différents endroits de la ville.

L'offre commerciale à Arlon est non seulement importante en termes de superficie, mais également relativement complète en termes d'assortiments et de types de pôles pour une ville comme Arlon. Elle se caractérise également par une faible évacuation commerciale.

Sur base de ce diagnostic, les 3 scénarios de développement possibles étaient les suivants :

- maintien de l'attractivité actuelle au travers de l'optimisation de la structure existante ;

- renforcement de l'attractivité globale, soit en poursuivant l'étalement, soit en concentrant le développement dans les pôles structurés existants ;
 - repositionnement de la ville d'Arlon dans un rôle centralisateur ;
- Sur base du diagnostic établi par l'auteur de projet et sur base de la constatation que l'attractivité commerciale est relativement bonne pour une ville de la taille de celle d'Arlon, la stratégie retenue par la commission de suivi du schéma commercial et le conseil communal a été le maintien de l'attractivité actuelle à travers l'optimisation de la structure existante :
- le pôle « Hypercentre et gare » ;
 - les pôles de *retail park* planifiés :
 - o Hydrión, avec spécialisation en équipement de la personne, et une possibilité de développement de maximum 1.600 m² dans ce secteur ;
 - o Sterpenich, avec spécialisation en équipement de la maison ;
 - o Taille des cellules de min 400 m² nets (pour les nouvelles implantations) ;
 - o Dans ces deux pôles, le développement de l'Horeca est exclu ;
 - les pôles d'axe :
 - o la Spetz, avec spécialisation en équipement de la maison, grandes surfaces alimentaires, combustibles et matériel de transport (concessionnaires automobiles et accessoires y compris) ;
 - o la Posterie, avec spécialisation en équipement de la maison et grandes surfaces alimentaires ;
 - o taille des cellules de min 400 m² nets (pour les nouvelles implantations) ;
 - o déplacement autorisé de plus petites cellules extérieures à tout pôle vers les pôles d'axe dans le respect de la spécialisation du pôle d'axe et pour autant qu'il y ait un projet de requalification de la cellule laissée inoccupée ;
 - o exclusion du développement des secteurs de l'équipement de la personne, de l'hygiène-beauté-santé et des loisirs.
 - les axes de commerce individuel :
 - o cet axe vise principalement la route de Bastogne ;
 - o spécialisation en combustibles et matériel de transport (stations-services, concessionnaires automobiles, ...)

Etapes de la procédure

Le projet de schéma commercial a été adopté provisoirement une première fois par le conseil communal du 20 juin 2019 et transmis au Gouvernement wallon afin que soit fixé le contenu du rapport sur les incidences environnementales.

Le rapport sur les incidences environnementales a été élaboré et le projet de schéma de développement commercial a été adapté de manière à intégrer les recommandations formulées dans le rapport sur les incidences environnementales. Une copie du projet de schéma commercial avec mise en couleur des adaptations apportées suite au rapport sur les incidences environnementales est jointe en annexe.

Ces deux documents (SCDC adapté et RIE) ont ensuite été approuvés une seconde fois provisoirement par le conseil communal du 25 février 2021, qui a également décidé de les soumettre à enquête publique et à la consultation de diverses instances (Fonctionnaire des Implantations commerciales, Fonctionnaire délégué, Pôle Environnement et Observatoire du Commerce). Le Gouvernement wallon a établi la liste des communes sur le territoire desquelles l'enquête publique devait avoir lieu et a également décidé de transmettre le dossier pour avis à différentes instances luxembourgeoises.

L'enquête publique s'est déroulée du 11 mai 2021 au 28 juin 2021 et a donné lieu à une réclamation de la SA Arlimmo, propriétaire du parc commercial de l'Hydrión.

L'avis de l'Observatoire du Commerce a été rendu le 12 avril 2021 et est favorable. Le SPW – Economie et Emploi – a transmis par courrier électronique du 21 septembre 2021 à la ville d'Arlon les avis qu'il a réceptionnés dans le cadre de la consultation transfrontalière, constituant essentiellement des recommandations :

- un courrier du 19 mai 2021 émanant du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire ;

- un courriel du 17 juin 2021 émanant du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Economie – Direction Générale des Classes moyennes ;
- une délibération du Conseil communal du 28 juin 2021 de la commune de Beckerich ;
- un courrier du 30 juin 2021 émanant de la commune de Steinfort.

Le projet de schéma commercial a dès lors été adapté en fonction des remarques émises lors de l'enquête publique. Une copie du projet de schéma commercial avec mise en couleur des adaptations apportées suite à l'enquête publique est jointe en annexe.

Le projet de schéma tient donc compte tant des considérations environnementales que des observations et avis émis pendant l'enquête publique, comme requis par la procédure.

Prise en compte des observations et avis émis pendant l'enquête publique

Les tableaux ci-après synthétisent les remarques émises pendant l'enquête publique et la manière dont le projet de schéma en tient compte.

1) Observatoire du commerce

N°	Objet	Commentaire ou adaptation proposée par l'auteur de projet	Adaptation du SCDC
1.	L'Observatoire regrette que l'étude ait été réalisée il y a quelques années.	La procédure d'élaboration et d'approbation du SCDC telle prévue par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales nécessite un certain nombre d'étapes qui rendent la procédure assez longue. Le SCDC a toutefois été adapté de manière à intégrer les nouvelles cellules commerciales installées entretemps dans le pôle de Sterpenich et dans le retail park de l'Hydrion.	Oui – pages 6 et 7
2.	[...]	[...]	[...]
3.	Concernant le retail park de l'Hydrion, l'Observatoire estime qu'une diversification du mix commercial doit être tolérée tant au niveau des achats courants que semi-courants légers ou semi-courants lourds, et qu'il convient de ne pas y développer que des commerces d'équipement de la personne	Les modifications successives du mix commercial de l'Hydrion ont réduit significativement la part de l'équipement de la personne dans son offre commerciale, gommant petit à petit ce rôle spécifique et augmentant le mix commercial. Le SCDC acceptera les achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds, tout en convenant que l'Hydrion reste un nodule spécialisé dans l'équipement léger, comme repris dans le schéma régional de développement commercial. L'équipement léger devra dès lors rester majoritaire dans son mix commercial.	Oui – page 16
4.	[...]	[...]	[...]

2) S.A. Arlimmo

N°	Objet	Commentaire ou adaptation proposée par l'auteur de projet	Adaptation du SCDC
1.	Le mix commercial de l'Hydrion doit être mis à	Le SCDC a été adapté de manière à tenir compte des modifications	Oui – page 16

	jour en vue d'établir la stratégie commerciale.	successives de la structure commerciale du retail park de l'Hydrion depuis 2016.	
2.	L'Hydrion doit pouvoir continuer à développer un mix commercial diversifié, n'étant pas spécialisé que dans l'équipement de la personne.	Les modifications successives du mix commercial de l'Hydrion ont réduit significativement la part de l'équipement de la personne dans son offre commerciale, gommant petit à petit ce rôle spécifique et augmentant le mix commercial. Le SCDC acceptera les achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds, tout en convenant que l'Hydrion reste un nodule spécialisé dans l'équipement léger, comme repris dans le schéma régional de développement commercial. L'équipement léger devra dès lors rester majoritaire dans son mix commercial.	Oui – page 16
3.	[...]	[...]	[...]
4.	[...]	[...]	[...]

Les fiches-actions qui s'ensuivront préciseront les principales mesures de suivi des incidences non négligeables sur l'environnement résultant de la mise en œuvre du schéma ».

Dans sa version d'août 2021 intitulée « mise à jour suite à l'enquête publique », le SCDC mentionne ce qui suit en page 16 :

« Hydrion : équipement de la personne. Les modifications successives depuis 2016 du mix commercial de l'Hydrion dont la dernière en juin 2021 avec le remplacement d'enseignes d'équipement de la personne (Brantano, E5 mode, In Vogue, Gémio, ...) par des enseignes essentiellement d'équipement de la maison (Extra, 4murs, ...) ont significativement réduit la part de l'équipement de la personne dans son offre commerciale. Cette évolution gomme petit à petit ce qui faisait la spécificité de l'Hydrion dans le paysage commercial arlonais. La complémentarité entre les nodules est garantie dès lors que chacun y joue un rôle spécifique. La perte de ce rôle spécifique est d'autant plus marquée avec le transfert d'enseignes de Messancy (Biocap), de Sterpenich (Extra) et du centre-ville (Qualias : services, matériel médical et activités administratives) vers l'Hydrion. Le pôle de l'Hydrion souffre du déclin de l'équipement de la personne dans sa configuration "grande surface". Ce déclin n'est pas neuf mais s'est considérablement accentué dans le cadre de la crise sanitaire. Le maintien de la commercialisation du pôle s'opère par une modification de la structure du mix commercial. Le pôle de l'Hydrion est un nodule spécialisé dans l'équipement léger repris comme tel dans le schéma régional de développement commercial (SRDC). Il convient que l'équipement léger reste majoritaire dans son mix commercial ».

La synthèse des orientations générales figurant dans ce SCDC indique, dans les mêmes termes que celle figurant dans la précédente version du SCDC de février 2021, pour les pôles de *retail parks* planifiés, dont le site l'Hydrion, ce qui suit :

« Renforcement de la spécialisation de chacun de ces pôles : équipement de la personne pour l'Hydrion et équipement de la maison et sport à Sterpenich ».

4. L'interprétation que la partie requérante fait des actes attaqués, selon laquelle leurs auteurs ont omis de prendre en compte le mix commercial de l'Hydrion en maintenant sa spécialisation en « équipement de la personne », ne résiste pas à une lecture globale de ceux-ci.

En effet, il ressort clairement de l'ensemble des actes attaqués, tant de leurs considérants et dispositifs, que des documents qui en font partie intégrante tels que le SCDC et le RIE y afférent ainsi que la déclaration environnementale qui les accompagne, que les autorités ont pris en considération le mix commercial diversifié de l'Hydrion. Ils ont admis que la part de l'« équipement de la personne » dans l'offre commerciale du site de l'Hydrion a été significativement réduite, que ce rôle spécifique a été gommé petit à petit et que le mix commercial a augmenté en manière telle que le SCDC acceptera les achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds, tout en garantissant, en le renforçant le cas échéant, que l'équipement léger, plus particulièrement l'équipement de la personne, restera majoritaire.

En d'autres termes, les actes attaqués doivent s'interpréter dans un sens favorable à leur légalité, étant que l'autorité a entendu rappeler que la spécialisation en équipement léger devra rester majoritaire dans le mix commercial diversifié de l'Hydrion, lequel acceptera à cette condition les achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds. Ce faisant, elle prend en considération l'avis émis par l'Observatoire du commerce et les observations formulées par la partie requérante pendant l'enquête publique au sujet de la diversification du mix commercial du *retail park* de l'Hydrion.

Le fait que le SCDC maintient la spécialisation en « équipement de la personne », voire continue d'encourager son renforcement, n'est pas incompatible avec une diversification de son mix commercial mais permet de s'assurer que cette offre d'achats reste majoritaire et d'éviter ainsi qu'elle ne continue à décliner au risque de disparaître.

Cette interprétation est par ailleurs conforme au schéma régional de développement commercial (SRDC) qui reprend le pôle de l'Hydrion comme un nodule spécialisé dans l'équipement léger.

Il résulte de ce qui précède que les actes attaqués ne reposent pas sur une motivation inadéquate et contradictoire à cet égard.

La première critique du moyen unique n'est pas fondée.

Les autres critiques du moyen unique ne sont pas examinées dans le rapport. Les débats sont rouverts pour permettre à l'auditeur de poursuivre l'examen du recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'examen du recours.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 18 juin 2025, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,	conseiller d'État, président f.f.,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Laure Demez,	conseiller d'État,
Simon Pochet,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Simon Pochet

Luc Donnay